

Washington - La Habana: una diplomacia miope

Wayne S. Smith

Wayne S. Smith: Alto funcionario de la Fundación Carnegie. Director de la Sección de Asuntos Cubanos del Departamento de Estado (1977-1979). Jefe de la Sección de Intereses de EEUU en La Habana (1979-1982).

Existen signos alentadores de que la administración de Ronald Reagan pueda practicar una política hacia la Unión Soviética que sea más razonable que la que indica la retórica de su campaña electoral. Lamentablemente, tal realismo no se evidencia con relación a Cuba; mas bien la administración parece estar predestinada a repetir todos los errores del pasado. Su enfoque del problema cubano, tan gastado como fracasado, ha dejado un mal sabor a rancio.

Ningún gobierno norteamericano ha ideado una política efectiva hacia la Cuba de Fidel Castro. Las actitudes originales de EEUU, inspiradas en la atmósfera de hostilidad intensiva de los primeros años sesenta, han cambiado poco. En lo que a Cuba se refiere, los EEUU parecen atrapados en anacronismos. Como resultado de ello, las políticas norteamericanas han trabajado frecuentemente en contra de lo que deberían haber sido sus objetivos. La reducción de la influencia soviética, por ejemplo, debe ser un fin principal; pero las políticas estadounidenses han causado exactamente el efecto contrario.

Esta esclerosis intelectual se debe, al menos parcialmente, a tres idiosincrasias que distorsionan la percepción del problema cubano en EEUU. En primer lugar, muchos americanos creen en soluciones rápidas donde, en realidad, no las hay. Puede que tal actitud se remonte al período de 1960/61 cuando los norteamericanos consideraban al régimen de Castro como una aberración que había que eliminar rápidamente, tal como habían eliminado el régimen izquierdizante del presidente Jacobo Arbenz de Guatemala. Puede que refleje también, en parte, un remanente desdén frente a las llamadas repúblicas bananeras y la convicción paralela de que los EEUU, como gran potencia, deberían ser capaces de resolver rápidamente cualquier problema creado por los pequeños países al sur. Cada gobierno se abocó a la búsqueda de una panacea pasada por alto por sus antecesores. La búsqueda parte de un engaño. El régimen de Castro está allí para quedarse. Ningún sortilegio lo hará desaparecer. Eliminarlo a sangre y fuego costaría mucho más en vidas, dinero y oprobio internacional de lo que justifica el problema.

En segundo lugar, los sucesivos gobiernos enfocaron el problema de definir las intenciones y políticas cubanas con obsesión. Frecuentemente, se mira a Cuba por

el lente de los errores de cálculo político y necesidades de política doméstica de Washington.

La forma en que manejó el ex presidente Carter el descubrimiento, en agosto de 1979, de la brigada soviética en Cuba es un ejemplo del proceso de automortificación mediante falsas imágenes que se da con frecuencia. La brigada había estado en Cuba desde hacía mucho tiempo y no representó una amenaza real a los EEUU. Pero, por razones de política doméstica, los funcionarios de gobierno la presentaron como nueva prueba de la agresividad soviético-cubana, una prueba tan amenazante que la falta de reacción por parte de EEUU sería extremadamente peligrosa. Arguyeron que Moscú y La Habana estaban poniendo a prueba a los Estados Unidos, en consecuencia, el gobierno exigió el retiro de la brigada. Por supuesto, los soviéticos y cubanos no estaban dispuestos a retirarla por orden de Washington.

Prácticamente por nada, el gobierno de Carter se había creado un problema de opinión pública con el cual tenía que vivir después. El status quo fue finalmente aceptado, pero sólo al costo de un daño enorme a la credibilidad del gobierno y a importantes prioridades norteamericanas. Se engavetó el tratado SALT II y se asestó un golpe mortal a la distensión. En realidad, los soviéticos y cubanos no habían puesto a prueba a los Estados Unidos ni mucho menos. El gobierno simplemente decidió pintar la situación en esos términos, quedando luego atrapado en su propia trampa.

En tercer lugar, Cuba despierta emociones particularmente fuertes en los Estados Unidos. En parte, éstas se deben a la proximidad geográfica de Cuba. Ciertamente son nutridas también por la personalidad de Castro. Muchos norteamericanos echan espumas de rabia cuando lo ven en sus pantallas de televisión. Congresantes que son capaces de discutir razonablemente sobre las futuras relaciones diplomáticas con Albania o Vietnam, excluyen airadamente tal posibilidad cuando se trata de Cuba. En contraste a esto, una minoría pequeña pero igualmente comprometida idolatra a Castro como la figura anti-establecimiento por excelencia. Entre estos extremos, los análisis desapasionados son cosa sumamente rara.

Para que las futuras políticas estadounidense frente a Cuba sean más exitosas que las del pasado, deben partir de estrategias de largo alcance ajustadas a objetivos claros y reales. deben resultar de un esfuerzo intelectual y no de reacciones intempestivas y deben tratar temas concretos. Hasta la fecha, la administración de Reagan no ha demostrado ninguna tendencia hacia tal claridad de propósitos.

La postura rígida de Reagan

En su declaración de renuncia, el 25 de junio de 1982, el ex secretario de Estado Alexander Haig se quejó de que el gobierno se había alejado del rumbo prudente

mencionado antes. Jamás se asomó tal rumbo respecto a Cuba. Juzgando a base de sus propias declaraciones, el equipo de Reagan no está seguro siquiera de tener una política hacia Cuba. Durante casi un año después de su nombramiento, Haig evadió preguntas acerca de la nueva postura de EEUU frente a Cuba. Dijo que la estaban revisando completamente y que él no quería pronunciar declaraciones que pudieran prejuzgar las conclusiones. El 27 de enero de 1982, un vocero del Departamento de Estado admitió que no sabía cuándo el trabajo estaría listo. Más recientemente, ya no hay referencias al mismo.

Tampoco han sido claros los objetivos y valoraciones. El gobierno comenzó excluyendo la normalización de relaciones aún como objetivo a largo plazo. Pero, en mayo de 1982, Haig cambió de rumbo diciendo que EEUU aplaudiría la normalización si los cubanos dejaran de intervenir en otros países. El presidente Reagan, sin embargo, refiriéndose al tema el 30 de abril, asumió una posición diferente: EEUU sólo normalizaría las relaciones si Cuba cortara sus lazos con la Unión Soviética. Dos semanas más tarde, el director de asuntos cubanos del Departamento de Estado declaró que Cuba jamás abandonaría sus relaciones con la Unión Soviética.

A pesar de esta confusión pública acerca de política y objetivos, la postura del gobierno de cara a Cuba es obvia. En breve síntesis, su posición inicial fue que los Estados Unidos ni siquiera hablarían con los cubanos mientras éstos no cesaran toda actividad intervencionista en América Latina y retiraran sus tropas de Africa. Si rechazaran hacerlo, Washington no excluiría ninguna opción, incluyendo las de bloquear o invadir a Cuba. Entretanto, el gobierno adoptó medidas para indicar su desagrado y subrayar que las aguas no podían volver a su cauce. Por ejemplo, se negaron visas a funcionarios cubanos, no se invitó al jefe de la sección de intereses cubanos en Washington a eventos diplomáticos, violando un acuerdo bilateral específico y se intentó evitar la participación de una delegación del Congreso en una reunión de la Unión Interparlamentaria en La Habana. El gobierno incluso se negó a hablar con funcionarios cubanos sobre una materia tan importante para EEUU como lo es el retorno de delincuentes y otras personas expulsadas arribadas a costas estadounidenses en 1980, con ocasión del puente marítimo de Mariel. La Habana ofreció reiteradamente discutir ese tema. Washington ni siquiera quiso dar respuesta, aunque Haig intentara dar la impresión de que Cuba se estaba oponiendo a la negociación.

Las perspectivas de éxito de un enfoque que excluye todo arreglo son comúnmente cuestionables. Pero al menos inicialmente, la posición dura del nuevo gobierno tenía cierto sentido. Washington afrontaba un problema urgente en América Central. Cuando la administración Reagan llegó al poder, los guerrilleros habían lanzado una ofensiva total contra la junta de gobierno de El Salvador. Esta ofensiva no tuvo éxito, pero en ese momento no se sabía si Cuba y Nicaragua, que habían apoyado a los insurgentes, estimularían otra ofensiva o si disminuirían sus esfuerzos. En consecuencia, declaraciones amenazantes de la nueva administración de EEUU eran lógicas y razonables. No obstante,

Washington debería haberse propuesto convencer a La Habana y Managua de que la continuación de sus esfuerzos implicaba grandes riesgos y que era más sensato reducir sus objetivos y negociar.

De hecho, Cuba y Nicaragua ya estaban moviéndose en esa dirección. Originalmente, convencidos del amplio respaldo popular de la guerrilla en El Salvador y de la necesidad de poner a la nueva administración Reagan ante un hecho consumado, los cubanos habían incrementado su asistencia, en noviembre de 1980, anticipando la ofensiva de enero. Cuando la ofensiva fracasó, sin embargo, Cuba y Nicaragua revisaron su posición. Muy poco después del traspaso del mando a Reagan, los embarques de armas se redujeron. Además, los cubanos dieron a entender que deseaban una mejora de las relaciones y estaban dispuestos a intercambiar opiniones sobre la situación en El Salvador. Plantearon que favorecían una situación política siempre que la moderación a ese respecto fuese mutua.

La sección de intereses de EEUU en La Habana informó a Washington sobre estas gestiones y, en reiterados cables, yo insté que respondiéramos a las propuestas cubanas, aunque sea sólo para enfatizar nuestros puntos de vista. El Departamento de Estado nunca respondió en forma alguna.

Los nicaragüenses, descorazonados por el fracaso de la guerrilla y preocupados por perder la asistencia económica de EEUU, también redujeron drásticamente su apoyo a la guerrilla y dieron a entender su deseo de mejorar las relaciones con EEUU. Pero, en el plan de juego del nuevo gobierno, no había lugar para iniciativas diplomáticas. Había llegado al lugar prometiendo dureza y los riesgos que correría EEUU aplicando una política de confrontación les parecerían mínimos a los funcionarios de la nueva administración. A la sazón, la junta salvadoreña había derrotado a los guerrilleros sin ayuda militar de EEUU. Los que habían llegado al poder en Washington esperaban que, con ayuda americana, el gobierno salvadoreño conseguiría un triunfo completo en relativamente poco tiempo. Algunos esperaban también, que meras amenazas bastaban para intimidar a Castro y a los nicaragüenses. Ante este telón de fondo, los Estados Unidos optaron por una solución militar del problema salvadoreño ignorando las propuestas cubanas y nicaragüenses. Washington reconoció que los embarques de armas desde Nicaragua habían disminuido, pero cortaron la asistencia económica de todas maneras.

Brevemente después del traspaso de mando, Haig definió la violencia en Centroamérica como caso de agresión externa; la acción de EEUU en El Salvador se proponía frenar el expansionismo soviético-cubano. En un Libro Blanco del Departamento de Estado, publicado en febrero de 1981, se pretendió demostrar que "la insurgencia en El Salvador se había transformado progresivamente en un caso ejemplar de agresión armada indirecta de potencias comunistas por vía de Cuba".

Sin embargo, el Libro Blanco puso al gobierno en grandes apuros revelando, ante todo, investigaciones mal hechas y tenacidad en la defensa de la nueva política, independientemente de si las pruebas la respaldaban o no. Algunos de los documentos de apoyo resultaron ser falsificaciones. Otros provenían de fuentes tan dudosas que los invalidaron. Ninguno de los documentos relacionó a la URSS con el apertrechamiento de las fuerzas guerrilleras salvadoreñas o demostró que la violencia se debía más a una agresión externa que a un conflicto interno.

Si bien se justifica estar preocupado por la implicación de Cuba en cualquier disturbio tan cercano a la frontera sur de EEUU, la política norteamericana habría sido más efectiva si se hubiera referido a tal disturbio en su contexto particular. El tratar la situación como prueba de fuerza entre Este y Oeste, por mucho que satisfaga los instintos de confrontación del gobierno, no ha contribuido ni contribuirá a encontrar una solución razonable.

Intentos de intimidación

Se perdió una oportunidad promisorio de negociar desde una posición de fuerza en el primer trimestre de 1981. Si el claro triunfo político y militar que Washington buscaba hubiera estado tan próximo como parecía creer, el gobierno habría merecido apoyo. Las advertencias hechas a la sazón indicaron y los acontecimientos subsiguientes demostraron, sin embargo, que tal triunfo no estaba a la vista. Ahora, más de un año después, los Estados Unidos se encuentran atrapados en una espiral sin fin de tensiones crecientes y violencia continua.

Ni la experiencia ni la diplomacia prudente sugieren que Reagan debería haber contado por hecha la promesa de Castro. Washington tiene tantos motivos para desconfiar de La Habana como tiene ésta para desconfiar de Washington. Pero Castro sí señaló su voluntad de buscar un arreglo y los Estados Unidos poco tenían que perder explorando las posibilidades con él.

A mediados de 1981, se presentó otra oportunidad para negociar. Nicaragua, Honduras y Costa Rica se reunieron a fin de hablar sobre la reducción de las tensiones y garantías fronterizas. Cuba, también preocupada por la creciente tensión regional, declaró que apoyaría garantías mutuas de seguridad y estaría dispuesta a desempeñar un papel positivo en lograrlas. La embajada norteamericana en Managua y yo recomendamos enfáticamente al Departamento de Estado que los EEUU deberían aprovechar esta oportunidad. También insistí en que se comprometiese a México en este proceso. Durante una visita a Washington, poco después se me dijo que no había interés en tal proceso de negociación.

Habiendo rechazado la tesis de que se podía avanzar conversando con Castro, los EEUU continuaron la presión sobre Cuba, creando incertidumbre en La Habana

acerca de sus intenciones. Dichas presiones se materializaron, principalmente, a través del refuerzo del embargo contra Cuba y de la creación de Radio Martí, pero el gobierno las calificó como medidas a largo plazo. Se esperaba un efecto inmediato de la incertidumbre creciente nutrida por la política norteamericana. El gobierno siguió creyendo que podía intimidar a Castro. En consecuencia, los EEUU estimularon especulaciones en torno a posibles medidas militares. También permitieron que los exiliados cubanos en Florida reasumieran su entrenamiento paramilitar. Si tal entrenamiento gozaba de apoyo de la CIA no se sabe con certeza. Ciertamente, estaba reñido con el énfasis que el gobierno puso al control del terrorismo y posiblemente haya sido ilegal. No obstante, el gobierno aprobó el entrenamiento calificándolo como aditamento útil a la guerra de nervios contra Castro.

Por qué Washington esperaba que Cuba se desmoronaría ante palabras fuertes es difícil de entender. Un alto funcionario explicó, en julio de 1981, que la nueva administración estaba convencida de que sus antecesores no habían explorado a fondo las posibilidades de ejercer presión sobre Castro se decidió no excluir ninguna opción. Mi respuesta a esto, en una carta con fecha del mismo mes, fue que Castro ya lo había visto todo. Ni palabras duras, ni medidas duras jamás habían tenido éxito. De modo que los EEUU, si no estaban preparados a llevar sus amenazas a sus lógicas consecuencias, mejor no las pronunciaban. Blufar no daría resultados, puesto que Castro seguramente pediría que pusieran las cartas boca arriba.

Esto es precisamente lo que ocurrió. Entre los meses de enero a noviembre de 1981, Washington amenazó fuertemente con acciones militares; los cubanos dijeron que estaban dispuestos a iniciar un diálogo, pero que jamás se plegarían a la intimidación. Para enfatizar tal posición, Castro organizó una Milicia Popular que, según él, comprendería a quinientos mil cubanos en pie de guerra. Estrechó los vínculos militares con Moscú - lo último que los EEUU deberían haber deseado - y trajo grandes cantidades de armamento. El día 30 de julio, Haig calificó estos embarques como otra prueba más de la agresividad de Cuba y afirmó que Washington tenía evidencia sólida de que parte de estas armas se canalizaban hacia Centroamérica. El gobierno jamás presentó tales pruebas sólidas. En cuanto al volumen de los embarques, los EEUU ciertamente no podían esperar que Cuba iniciara un proceso de desarme ante las amenazas americanas.

A finales de octubre, la situación adquirió una nueva dimensión. Ocurrieron varios acontecimientos que los cubanos tomaron por relacionados entre sí. Primero, Rowland Evans y Robert Novak, columnistas de varios periódicos, afirmaron el 19 de octubre, sin aportar pruebas suficientes, que un contingente especial de 500 a 600 cubanos procedentes de Nicaragua se estaban infiltrando en El Salvador. El artículo como tal no hubiere preocupado a La Habana, pero un alto funcionario del Departamento de Estado puso el asunto sobre el tapete con los soviéticos como algo que Washington tomaba tan en serio que podría sentirse

obligado a responder. Segundo, los EEUU iban a realizar maniobras navales cerca de aguas cubanas. Tercero, y más importante, Haig dijo, el 29 de octubre, que la revisión de las opciones políticas americanas respecto a Cuba estaba casi lista para ser entregada al presidente. Afirmando que el documento contenía pruebas de la intervención cubana en Centroamérica, declaró que los Estados Unidos proyectaban ir a la acción.

Los cubanos interpretaron a Haig al pie de la letra, concluyendo que la invasión era inminente. Castro movilizó a los cubanos para defender la isla hasta el último hombre y desafió a los EEUU a hacer lo peor. Los funcionarios de Washington se sorprendieron. A pesar de que ellos mismos habían hecho sonar la espada, no comprendieron por qué los cubanos se movilizaban. Al comienzo todavía no consideraban ese desarrollo como negativo. Un funcionario americano dijo: "los cubanos están realmente nerviosos, lo cual no está nada mal".

Sin embargo, mientras se intensificaba la tensión, Washington rápidamente envainó la espada. En su conferencia de prensa del 10 de noviembre, Reagan contestó una pregunta relativa a las intenciones de EEUU frente a Cuba diciendo: "No tenemos planes para poner en combate a americanos en ninguna parte del mundo". Al darse cuenta de todo lo que implicaba la movilización de Castro, Washington vio el panorama más sombrío. Si Castro estaba dispuesto a desafiar lo que fue para él una invasión inminente, entonces la campaña americana de amenazas evidentemente estaba destinada al fracaso. Castro había llevado el juego a la última jugada negándose a ceder. había respondido al bluff de Washington pidiendo ver las cartas. Castro afirmó, el 15 de noviembre, que los yanquis habían retrocedido, una vez más, ante la resistencia determinada de Cuba. Cuba comenzó a poner su ejército en pie de paz. De allí en adelante, el gobierno empezó a restar importancia a las amenazas enfatizando las presiones a largo plazo, especialmente Radio Martí. Washington se movió hacia la posición de que, como Castro se negaba a acceder a sus exigencias, los Estados Unidos tomarían medidas encaminadas a elevar el costo para él.

Entretanto, el episodio que culminó con la movilización cubana empezaba a preocupar a muchos americanos. Algunos, incluyendo a muchos miembros del Congreso, se preguntaban si el gobierno había realmente proyectado una acción militar. Muy pocos americanos, de hecho, querían ir tan lejos; tampoco favorecían una intervención militar en El Salvador. La resolución del Congreso del 2 de marzo de 1982, en la que se solicitaban negociaciones en El Salvador, refleja claramente esta posición.

Señales contradictorias

El fantasma de la invasión también puso nervioso al gobierno mexicano. México instó a los EEUU, a comienzos de noviembre, a conversar con los cubanos. El 21 de febrero, el presidente José López Portillo hizo un llamado público en pro de

esfuerzos por reducir las tensiones en toda el área y de conversaciones directas entre los EEUU y Cuba, por un lado, y entre los EEUU y Nicaragua, por el otro.

Evidentemente, a fin de neutralizar las presiones ejercidas por las diferentes partes, el gobierno accedió a la propuesta mexicana de un diálogo entre Haig y el vicepresidente de Cuba, Carlos Rafael Rodríguez. Los dos se reunieron en secreto, en Ciudad de México, el 23 de noviembre de 1981. No hubo resultados concretos. Los dos simplemente reafirmaron posiciones bien conocidas. A pesar de esto, la reunión se interpretó como oportunidad para romper el hielo. La especulación fue estimulada aún más, cuatro meses después, cuando se supo de la reunión de Castro con el embajador extraordinario Vernon Walters en La Habana.

Sin embargo, no todas las señales procedentes de Washington fueron positivas. De hecho, la retórica siguió siendo tan dura como antes en su mayor parte. Poco después del encuentro secreto con el Vicepresidente de Cuba, en noviembre, por ejemplo, Haig volvió a acusar a Cuba de amenazar la paz y estabilidad mundial. El 14 de diciembre, el subsecretario de Estado Thomas Enders presentó un Libro Blanco al subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental del Senado, donde se acusó a Castro de haber retornado a la política de exportación de la revolución de los años sesenta. El documento sugirió que la única forma de disuadir a Castro era tomando medidas duras. No se mencionaron las ofertas cubanas de negociar ni la reducción del envío de armas de El Salvador.

Las señales contradictorias confundieron a los cubanos, pero se convencieron temporalmente de que los encuentros Haig-Rodríguez y Castro-Walters presagiaban una posición más transigente de los Estados Unidos. En diciembre, los cubanos informaron a Washington del cese de sus envíos de armas a Nicaragua, reflejando esto, quizá, un ablandamiento de su posición a fin de crear un ambiente más propicio para negociaciones. Los cubanos habían negado estar enviando armas a El Salvador desde el mes de abril de 1981. Mi respuesta siempre había sido que, mientras esto podía ser cierto, algunas de las armas enviadas a Nicaragua llegaban a El Salvador. En consecuencia, su afirmación de haber cortado también el canal La Habana-Managua pareció ser un gran paso adelante. Los cubanos no indicaron cambios en sus principios y se reservaron el derecho de suministrar todo lo que Nicaragua necesitaba para defenderse. Sin embargo, las FF.AA. nicaragüenses estaban bien equipadas y tenían ahora acuerdos de suministro con otros países, p. ej. Francia. La afirmación cubana se reportó debidamente a Washington, que la ignoró.

Cuba difundió activamente su disposición a negociar seriamente. A comienzos de abril de 1982, un alto funcionario cubano declaró a un grupo de expertos y periodistas americanos, en La Habana, que Cuba aspiraba a desempeñar un papel positivo en el logro de una solución amplia en Centroamérica si los EEUU también se limitaban y fomentaban soluciones mutuamente aceptables. El envase de la oferta fue tan interesante como su contenido. No había condiciones previas

de ninguna clase; mas bien, los cubanos estaban dispuestos a sentarse inmediatamente en la mesa de negociaciones. Además, estaban dispuestos a discutir cualquier tema multilateral y bilateral.

Pocos días después de esta proposición, un funcionario cubano me confirmó la seriedad de propósito de Cuba: "Nosotros deseamos una solución pacífica en Centroamérica. Comprendemos sus preocupaciones por la seguridad de Uds. y estamos dispuestos a tomarlas en cuenta. Si Uds. están dispuestos a encontrarnos a mitad del camino y de negociar con nosotros a base del respeto mutuo, no veo más razones que nos impidan comenzar a superar, por fin, la animosidad contraproducente que existe entre nosotros. Estamos tan cansado de ella como Uds."

Una vez más, no se trataba de aceptar algo de buena fe, sino de la cuestión de explorar las posibilidades sin riesgo alguno para los EEUU. Pero ciertas medidas tomadas por el gobierno a mediados de abril asestaron un duro golpe a la perspectiva de negociaciones. Primero, los EEUU participaron a los cubanos que no se renovarían el acuerdo pesquero de 1977. El impacto material de la medida fue menor, puesto que el volumen de la pesca cubana en aguas estadounidenses era insignificante. Sin embargo, el acuerdo se había firmado como resultado de las primeras negociaciones entre EEUU y Cuba en 1977 y, en un sentido simbólico, estaba estrechamente relacionado con la idea de distensión entre los dos países. En consecuencia, su cancelación se interpretó como indicio claro del desinterés de EEUU en mejorar las relaciones.

Segundo, se prohibió a los americanos realizar transacciones financieras relacionadas con el turismo en Cuba. Para comenzar, no había muchos americanos que pasaban sus vacaciones en Cuba y los cubanos simplemente aumentaron la cantidad mensual de permisos expedidos a exiliados para visitar a sus familiares, compensando así la pérdida de divisas. De modo que el único resultado concreto de la medida fue la limitación del derecho a viajar de los ciudadanos americanos.

Partiendo del interés sectario del gobierno, existían buenos argumentos contra las negociaciones con Cuba. Las conversaciones con Cuba debilitarían aún más su base conservadora ya erosionada por la apertura de conversaciones sobre armamento con los soviéticos. Además, el gobierno se había metido en un callejón sin salida en Centroamérica. La opción electoral en El Salvador no había solucionado nada, ya que produjo un gobierno de derecha que trancó inmediatamente toda posibilidad de negociar con los rebeldes y tomó medidas que, con toda seguridad, le restarían respaldo popular. Mientras continuaba la lucha armada en El Salvador, Washington no podría iniciar un diálogo serio con Nicaragua o Cuba. Habiendo insistido en que la violencia en El Salvador era producto del expansionismo soviético-cubano, los EEUU difícilmente podían negociar con lo que ellos consideraban la fuente mientras continuaba tal expansionismo.

Sin embargo, las razones expuestas por el gobierno para explicar su renuencia a negociar difieren bastante de las que mencionamos más arriba. Washington articuló tres objeciones a la negociación, por separado o en conjunto, siendo defectuosa cada una de ellas.

En primer lugar, dijo que la agresividad de Cuba era la misma y que los embarques cubanos de armas destinadas a Centroamérica no se habían reducido. Sin embargo, las pruebas de embarques de armas presentadas por los EEUU, sobre todo en el período de iniciativas de paz cubanas, nunca fueron sólidas. Aun cuando Cuba haya enviado algún armamento a El Salvador, el volumen de tales suministros fue casi seguramente inferior al volumen alegado. Si las guerrillas hubiesen recibido todo el armamento indicado en los informes de la inteligencia americana, el ejército salvadoreño sería superado en una relación de 20 a 1.

En todo caso, el problema no fue tanto si algún equipo estaba todavía en camino, sino cuál era la mejor alternativa de los EEUU para contener este flujo y relajar la situación. El diálogo podría haber sido una alternativa válida donde fracasó la confrontación. Cerrada la puerta a la negociación, la situación continuó deteriorándose.

En segundo lugar, el gobierno dijo que había intentado conversar con los cubanos pero que los había encontrado tan intransigentes que la continuación del diálogo habría sido inútil. Tal versión fue claramente engañosa. Ni el encuentro entre Haig y Rodríguez ni el diálogo entre Walters y Castro fueron pruebas concluyentes. En el primero, Haig simplemente constató los puntos de vista de los EEUU y Rodríguez constató los de Cuba. En el segundo, Walters esbozó algunos temas de interés y preguntó si Cuba estaba preparada para discutirlos. La respuesta fue positiva. En otras palabras, Cuba no mostró indiferencia. A pesar de ello, los EEUU hicieron correr la voz de que habían encontrado a los cubanos intransigentes en sus posiciones. Sin embargo, también se refirieron al encuentro como prueba de la disposición al diálogo de los EEUU.

Desde la perspectiva del gobierno, las conversaciones fueron, pues, nada más que un medio para defenderse contra críticas domésticas y extranjeras. No se puede excluir la posibilidad de conversaciones en el futuro, especialmente si se incrementa la presión de la opinión pública. Pero sin profundos cambios en la postura y el enfoque de los EEUU, los encuentros futuros serán tan estériles como los pasados.

En tercer lugar, los esfuerzos de Washington para cuestionar la utilidad de negociaciones desde un punto de vista histórico hacen tal cambio improbable. Enders, por ejemplo, insistió ante un subcomité de la Cámara de Representantes, el 25 de marzo de 1982, en que los Estados Unidos no rechazaban el diálogo en principio, pero que "la experiencia era desalentadora". Declaró lo siguiente:

En 1977 iniciamos conversaciones serias con los cubanos diciéndoles que deseábamos crear las condiciones para superar el legado del pasado: el embargo y la tensión política. Propusimos el retiro gradual de los más de 20 mil efectivos cubanos en Angola... Mientras estábamos dialogando, Cuba entró en Etiopía.

Esta declaración refleja una falsa interpretación de la historia, motivada por oportunismo. Es cierto que los dos antecesores inmediatos del actual gobierno afirmaron que una Cuba desagradecida ignoraba gestos conciliatorios dándoles puñaladas por la espalda. Pero un análisis más preciso de los hechos no sustenta tales imputaciones parcializadas.

El gobierno del presidente Ford hizo ofertas a Cuba en la primera mitad de 1975. Y en noviembre, con la llegada de numerosos contingentes cubanos a Angola para ayudar al Movimiento Popular de Liberación de Angola (MPLA), el entonces secretario de Estado, Henry Kissinger, anunció la terminación de los gestos conciliatorios hacia La Habana. En un arrebato de ira, el 28 de febrero de 1976, Ford calificó la decisión de Cuba como acto flagrante de agresión y a Castro como bandido internacional.

La verdad es, sin embargo, que los EEUU habían hecho mucho más que los cubanos para provocar la lucha armada en Angola. Washington alentó a Holden Roberto y el Frente Nacional para la Liberación de Angola (FNLA) a ignorar el acuerdo de compartir el poder con el MPLA de Agostinho Neto y la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola, de Jonas Savimbi, firmado en Portugal en enero de 1975. En marzo de 1975, el FNLA y 1.200 efectivos regulares de Zaire invadieron Angola donde, más tarde, se les unieron mercenarios de Europa Occidental y asesores de la CIA para avanzar sobre Luanda. En respuesta, La Habana envió asesores para ayudar al MPLA.

En agosto y octubre, tropas sudafricanas invadieron Angola con pleno conocimiento de los EEUU. No había tropas cubanas en Angola con anterioridad a esta intervención. En noviembre, La Habana empezó a enviar tropas aerotransportadas a Angola, respondiendo peticiones del MPLA. Los EEUU protestaron inmediatamente calificando a Castro como bandido.

Los funcionarios americanos fueron miopes al esperar que los soviéticos y cubanos permitirían un triunfo barato de los EEUU en Angola. Pero el hecho de que Castro no le haya vuelto la espalda al MPLA no significó que no tenía interés en mejorar las relaciones con los Estados Unidos. Si esto fuera cierto, el estímulo americano a las incursiones de Zaire y Sudáfrica habría significado también que las ofertas estadounidenses a Castro tenían un propósito cínico. Es posible que él haya pensado esto, pero estaba dispuesto, pragmáticamente, a mantener separados los dos asuntos buscando la aproximación aun cuando los Estados Unidos respaldaran fuerzas opuestas a los amigos de Cuba en Angola.

No se trata de que los EEUU deberían haber ignorado las tropas cubanas en Africa, sino de que tales tropas tal vez no habrían sido enviadas a Angola si los EEUU hubiesen seguido una política más inteligente. El problema de Angola no comprueba que el diálogo con Cuba es infructuoso. Al contrario, les habría ido mejor a los EEUU si hubiesen discutido el asunto de Angola con los cubanos y las demás partes interesadas con miras a desarrollar el acuerdo de 1975.

Confusión cubana

En última instancia, la política hacia Cuba del gobierno de Carter no se distinguió mucho de la de sus antecesores. Se entablaron conversaciones sobre derechos de pesca y límites marítimos. Mejoraron las oportunidades de viajar y se abrieron secciones de intereses en La Habana y Washington.

Pero el acercamiento no terminó con Etiopía o Mariel, sino mucho antes. El 17 de noviembre de 1977 un alto funcionario estadounidense afirmó que un nuevo análisis revelaba un aumento dramático y reciente de las tropas cubanas en Angola. En realidad, no había existido tal aumento. Lo cierto es que se había frenado el proceso de reducción de las tropas cubanas y que habían regresado algunos contingentes en la primavera de 1977 debido a tensiones con Zaire y un abortado intento de golpe en mayo. Los EEUU sabían de este desarrollo y comprendían sus razones y, aún así, instalaron su sección de intereses en La Habana en otoño del mismo año. En consecuencia, la declaración del gobierno sorprendió a los cubanos; como no hubo más explicaciones, infirieron que el episodio tenía un propósito doméstico inmediato: el gobierno estaba exhibiendo una posición dura frente a Cuba para facilitar la aprobación de los tratados del Canal de Panamá por el Senado.

Hasta ese momento, los cubanos habían negociado con los EEUU de buena fe, pero desde la declaración del 17 de noviembre en adelante, el acercamiento quedó estancado. En enero de 1978, los cubanos enviaron tropas a Etiopía. Su convicción de que las manifestaciones americanas y preocupación por Angola no eran serias probablemente indujo a los cubanos a subestimar la reacción de los EEUU a esta intervención. Pero en última instancia, un error más sustancial condujo a su acción en Etiopía. Los EEUU habían decidido suministrar armas a Somalia en julio de 1977. Tal decisión fue razonable puesto que Somalia estaba apartándose de sus patronos soviéticos y cubanos. El error del gobierno fue no haber dicho a Somalia con claridad absoluta, que las armas eran únicamente para fines defensivos y que los EEUU no la ayudarían a perseguir su reclamación de la región de Ogaden contra Etiopía. Somalia interpretó el acuerdo de suministro de armas como apoyo a sus ambiciones irredentistas y, brevemente después, invadieron Etiopía. Como en el caso de Angola, los soviéticos y cubanos no estaban dispuestos a conceder un triunfo barato a los EEUU. Ya habían perdido a Somalia por deserción; estaban determinados a no permitir que su aliado etíope cayera a raíz de una invasión de Somalia. De modo que decidieron enviar tropas

cubanas y equipo soviético para defender a Etiopía. La invasión de Somalia fue rechazada.

La llegada de tropas cubanas a Etiopía y su presencia continuada en ese país están en contra de los intereses estadounidenses, pero el calificar su despliegue como agresión significa interpretar la situación fuera de su contexto. Si los EEUU hubiesen procedido más cuidadosamente, la invasión por parte de Somalia y la intervención posterior de Cuba tal vez no habría ocurrido. Los que toman decisiones políticas en EEUU deben considerar con más cuidado las consecuencias de sus pasos antes de darlos.

La política cubana del gobierno de Carter fue confusa en su conjunto. Las experiencias hechas con ella difícilmente permiten estimar los posibles resultados de un diálogo serio. Aún así, la breve fase de distensión bajo Carter trajo resultados más positivos que todas las políticas anteriores o posteriores. Se logró la liberación de la mayoría de los presos políticos cubanos y de todos los americanos encarcelados en Cuba. Se permitió a los cubanos exiliados regresar para visitar a sus familiares. La Habana ofreció cooperación con los EEUU en los esfuerzos para frenar el tráfico de drogas. También expresó su voluntad - que los EEUU no supieron aprovechar - de ayudar a relajar ciertas crisis internacionales. Las relaciones, cada vez más tirantes, llegaron a su peor nivel en la primavera de 1980 con el éxodo de Mariel provocado, en parte, por la inercia del gobierno de Carter y luego manejado inadecuadamente por éste.

Ni la experiencia histórica ni un análisis objetivo de la situación actual permiten concluir que una política de relajamiento de tensiones con Cuba no es practicable. Es, en realidad, la única política que nunca tuvo una oportunidad justa. Lo que los EEUU han aplicado y que el gobierno de Reagan está intentando nuevamente - amenazas, presiones, filípicas - no ha dado resultado. Un cambio en este sentido no será fácil. En 1981, el gobierno tuvo la oportunidad de negociar desde una posición de fuerza y en un ambiente más adecuado. No la aprovechó. La posición de Estados Unidos en Centroamérica se ha deteriorado, especialmente a raíz de la crisis de las Malvinas. Habiendo sido rechazados, los cubanos están ahora furiosos. No obstante, la negociación seria es la única vía razonable para ambas partes. Los americanos no deberían esperar milagros. Castro es un revolucionario convencido y muchos de sus objetivos son contrarios a los estadounidenses. Es casi seguro que las relaciones entre EEUU y Cuba seguirán siendo poco amistosas por mucho tiempo. Pero las áreas conflictivas podrían reducirse lográndose gradualmente una relación más satisfactoria. No es imposible cerrar tratos con Castro. Tarde o temprano, Washington tendrá que hacerlo, no porque los americanos lo quieran o porque quisieran ser vistos como gente simpática, sino para servir a los intereses estadounidenses.

Los principales objetivos americanos respecto de Cuba deberían ser: reducir la influencia soviética; moderar las acciones cubanas en el exterior y estimular el proceso de liberalización en Cuba misma. La confrontación, sin embargo, atenta

claramente y en forma directa, contra el primer y tercer objetivo. Castro no puede aflojar sus lazos con la Unión Soviética ni relajar la disciplina interna mientras tenga que temer la llegada de divisiones de infantes de marina a sus costas. Es irreal esperar que Cuba pueda o quisiera cortar sus lazos con Moscú. La reducción de la dominación soviética, sin embargo, corresponde tanto al interés de Cuba como al de los EEUU. En última instancia, la reducción de la presencia soviética en Cuba corresponde también al interés de Moscú. Y la mejor esperanza de Washington para moderar la política exterior de Cuba es demostrar, con el tiempo, que el compromiso conviene a La Habana

Una vez definidos los objetivos estadounidenses, los funcionarios americanos deben elaborar una política gradual para alcanzarlos. A fin de mejorar el ambiente y crear un clima de confianza mutua en la buena fe de las partes, las negociaciones deberán iniciarse sobre temas como la libertad de viajar e intercambio cultural, así como con la discusión de algunos de los problemas más rutinarios que existen entre los dos países. El proceso debe ser instrumentado cuidadosamente y los cubanos deben saber que si quieren que los EEUU atiendan sus preocupaciones, ellos deben atender también las de aquéllos. Cuba sólo dejará de apoyar a grupos subversivos en Centroamérica si los EEUU lo hacen también. La CIA debe dejar de respaldar a los grupos armados que operan contra Nicaragua desde Honduras, como debería terminarse el entrenamiento, en Florida, de exiliados ansiosos de atacar a Cuba. Como me dijo recientemente un alto funcionario cubano, ellos están "completamente dispuestos a acordar reglas del juego, pero Uds. deben aplicarlas tanto como nosotros".

Frente a Cuba, los EEUU deberían seguir ese mismo rumbo cuidadoso pero realista que siguen frente a la URSS y otros adversarios. Haig dijo recientemente que los americanos no podían esperar una armonización rápida de los intereses soviéticos y estadounidenses, pero que tenían que esforzarse para alcanzar tal objetivo. ¿Por qué no hacer lo mismo respecto de Cuba? Puede que el proceso sea lento, pero tan sólo el moverse en la dirección correcta ya representaría una gran mejora con respecto al pasado.