

CUBA-EE.UU.: EL 17 DE DICIEMBRE EN LA LÓGICA DE LAS RELACIONES

ASIMÉTRICAS

ARTURO LOPEZ-LEVY

La disparidad es el rasgo definitorio de la relación entre Cuba y EE.UU. La asimetría de poder no se limita a un desbalance de capacidades, sino que implica diferencias sistémicas en la definición de intereses y percepciones. Como lo explica Bantly Womack (2006): “Una relación asimétrica no está compuesta por dos actores similares que tienen una diferencia de poder. Al contrario, las percepciones mutuas e interacciones en una relación asimétrica son conformadas por las diferencias de oportunidad y vulnerabilidad que cada parte confronta”.

Aunque la soberanía y la jerarquía política de grandes poderes son normas constitutivas de la sociedad internacional (Bull 1977), existen tensiones entre esos principios ordinales y su aceptación por los respectivos gobiernos. La escuela inglesa (*English School*), algunos constructivistas (Wendt 1999) y la teoría de relaciones asimétricas enfatizan en el rol de la historia (Buzan 2000) como tiempo de maduración de estructuras culturales (legales, de comportamiento y actitudinales) entre los estados. La disparidad de poder es una fuente de tensiones entre estados soberanos, pero estos tienen agencia para madurar relaciones estables y pacíficas a través de la diplomacia y la auto-restricción.

Una discusión de la historia de las relaciones entre Cuba y EE.UU., y de las actitudes y percepciones de los gobiernos respectivos desde la fundación de la república cubana en 1902,

rebasa el objetivo de este artículo. Baste aquí con afirmar que la asimetría no es un rasgo transicional, y que ha tendido a consolidarse al aumentar simultáneamente la disparidad de poder a favor de EE.UU. y la proyección nacionalista de Cuba en su política exterior. La relación asimétrica se compone de una marcada disparidad, no solo en términos de poder sino también de atención. La cuestión planteada a partir de una interacción cada vez mayor entre las dos naciones es si sus estados pueden construir una relación madura de promoción de sus intereses mutuos. Las soluciones a conflictos entre irredentismos nacionalistas como el cubano y una superpotencia vecina como Estados Unidos son acomodados del tipo definido como “*Reconocimiento por deferencia*” (Womack 2006). En esos arreglos, el poder mayor reconoce el status soberano del más débil, y este a su vez expresa deferencia en los asuntos globales y regionales a la jerarquía del gran poder. Esos han sido los casos del Reino Unido con Irlanda, Francia y Alemania con Bélgica, Rusia con Finlandia, China con Vietnam y EE.UU. con Canadá y México.

La referencia a esos arreglos apunta a la disparidad de poder como causa de tensión en las relaciones asimétricas EE.UU.-Cuba mientras coloca la interacción entre los dos estados en un marco conceptual-comparativo más diverso que otros estudios de caso. Al enfatizar el rol constitutivo que las políticas y prácticas de dominación y resistencia juegan en la reproducción, ampliación o reducción del conflicto, se subraya la posibilidad de un tratamiento diplomático constructivo a la disparidad. El tratamiento imperial-coercitivo de Estados Unidos a Cuba no es un rasgo permanente de la gran estrategia hemisférica estadounidense, sino que ha estado determinado por condiciones históricas asociadas primero a la guerra fría y, luego, a un balance político interno estadounidense en el que los sectores pro-embargo del sur de la Florida tuvieron una peculiar prominencia.

La convicción nacionalista cubana tampoco es excepcional, aunque sí lo ha sido su celo en promover lo que Jorge Domínguez llamó “un mundo seguro para la revolución” (con lo que se refería no a la revolución cubana en específico sino a la promoción de un orden alternativo al liderado por EE.UU.). Lo que triunfó en Cuba en 1959 fue una auténtica revolución, con profundas raíces nacionalistas al interior de la cultura del paísⁱ, pero conectada también a tendencias mundiales de mediados del siglo XX como la descolonización y el socialismo. En la política exterior de Cuba pos-1959 se ha vivido la tensión propia de los procesos revolucionarios entre el nacionalismo centrado en la soberanía y el internacionalismo centrado en la solidaridad ideológica. Esa tensión que, como lo demostró Fred Halliday (1999) existe mientras persista el régimen revolucionario en lo interno, adopta diferentes balances en correspondencia con las dinámicas de política interna y del sistema internacional donde este actúa.

La aspiración de Cuba a una relación de respeto con su potencia vecina fue alentada en la política exterior cubana por varios elementos de la cultura “Lockeana” del sistema internacionalⁱⁱ, según la cual la igualdad soberana y la prohibición del uso de la fuerza son normas ordinales. Sin embargo, la disparidad de poder tienta a las potencias a tratar de imponer sus dictados a sus vecinos más débiles. En aquellos casos en que una fuerte identidad nacionalista caracteriza al estado más débil, la disparidad de atención a la relación bilateral en su favor puede compensarlo por su menor poder relativo. La resistencia cubana a los intentos de imposición estadounidense desde la enmienda Platt a la ley Helms-Burton de 1996 ha seguido ese patrón.

El camino al 17 de Diciembre

El anuncio del presidente Obama, el 17 de diciembre de 2014, de la intención estadounidense de restablecer las relaciones diplomáticas con Cuba es el resultado de unas tablas (*stalemate*)ⁱⁱⁱ. A pesar de la inmensa disparidad de poder a su favor, EE.UU. no logró derrotar al régimen político que emergió de la revolución de 1959. Cuba, a su vez, ha pagado su resistencia con un elevado precio en desarrollo económico y derechos humanos.

Las décadas de interacción desde la autonomía cubana han permitido buscar soluciones de suma no-cero del tipo de *reconocimiento por deferencia* en las relaciones Cuba-EE.UU. Es notable el efecto acumulativo de sucesivas rondas de negociaciones y deshielos que comenzaron con iniciativas del Secretario de Estado Henry Kissinger, los cuales tuvieron hitos importantes en las administraciones de Carter, Clinton y en el período de Obama. En el orden diplomático, destacan la apertura en Washington y la Habana de oficinas de intereses en 1977 como parteaguas que permitió un tipo de relación más fluida entre los dos gobiernos y sociedades que la coexistencia no pacífica que antecedió a esa fecha.

En una lista de variables maestras que transforman la relación bilateral se podría citar algunas apuntadas por Alexander Wendt en su teoría social de relaciones internacionales:

- a) *la interdependencia*^{iv}, a partir de la concesión de licencias de viaje y comercio como excepciones al embargo, de gran impacto en las comunidades cubano-americana y de agricultores del Medio Oeste;
- b) la identificación de *comunidades de destino común* y áreas de cooperación (manejo de tensiones en torno a la base naval estadounidense en Guantánamo, Paz en el Cono surafricano, cooperación internacional de salud como un bien público global) con *coincidencia de adversarios* (crimen internacional, terrorismo, narcotráfico, pandemias, desastres naturales, etc.); y

c) los procesos de *homogeneización*^v (adopción de elementos comunes, como por ejemplo rasgos de economía de mercado, aceptación cubana en 1995 de la deferencia a los grandes poderes en el tratado de No-proliferación Nuclear en 1968, los cuales son compatibles con un orden mundial liberal, así como el comienzo a partir de 2008 de un proceso de reforma económica y liberalización política en Cuba).

Para crear el espacio constitutivo donde esas variables han operado, Cuba pasó por su peculiar experiencia en la Guerra Fría, que le permitió sobrevivir los momentos más difíciles de su enfrentamiento con EE.UU. Con la Unión Soviética, Cuba hizo balance a la disparidad de poder: se proyectó a nivel global e incrementó los costos para Washington de su política de aislamiento imperial-coercitivo.

William LeoGrande y Peter Kornbluh (2014) demuestran en su más reciente libro como desde 1968, con el documento “National Policy Paper (NPP)-Working Group on Cuba”, coordinado por el vice-secretario asistente para las relaciones con América Latina Viron “Pete” Vaky, se formuló desde Estados Unidos propuestas para transitar a una relación de *reconocimiento por deferencia*. Los argumentos articulados de forma integral en ese documento (algunos aparecen ya en algunas propuestas de la administración Kennedy) son típicos de dinámicas similares en otros grandes poderes que han buscado acomodos con un adversario menor como parte de una gran estrategia global o regional.

En esos casos, los nacionalismos de los estados más débiles fueron “apaciguados” por las grandes potencias. El cambio de política de estas últimas se basó en que: 1) entendieron que imponer un curso imperial a la relación con el débil no ameritaba los costos en términos de política regional, global y poder suave; 2) que la asimetría de poder podría traducirse en una relación ventajosa para la consecución de intereses y valores a partir de una lógica hegemónico-

persuasiva; y 3) que una política de garantías de auto-restricción y moderación proporcionaba estabilidad y predictibilidad a la relación con el débil, lo que permitiría al gran poder concentrarse en temas de mayor calado (como la política entre grandes poderes o de hegemonía regional).

El “apaciguamiento” de los estados débiles a través del reconocimiento a sus soberanías también requirió importantes cambios en el comportamiento y actitud de estos últimos. Esa transformación ha sido difícil en el contexto de estados revolucionarios con una agenda como la cubana, de cambios no solo en lo nacional sino en lo regional-global. Para evitar conflictos “innecesarios”, los estados con la posición en que Cuba se encuentra con respecto a EE.UU. ajustaron su narrativa nacionalista a las ventajas de una deferencia realista ante las jerarquías del gran poder vecino.

Un cambio importante fue el fin de la Guerra Fría, pues sacó la relación Cuba-EE.UU. del eje Este-Oeste y la colocó en la dimensión asimétrica bilateral de la política estadounidense hacia América Latina. En los años noventa, el gobierno castrista fue presentado como “remanente de la guerra fría”, destinado a desaparecer sin el apoyo soviético o al menos con la muerte de Fidel Castro.

Cuba, sin embargo, no siguió ese libreto. El retiro de Fidel Castro por enfermedad fue seguido por el lanzamiento de procesos paralelos de reforma económica y liberalización política en los que se ampliaron los espacios de mercado y propiedad privada, así como también se expandieron los márgenes de varios derechos civiles como los de viaje y libertad religiosa. De esa forma, el Partido Comunista procuró compensar la pérdida del liderazgo carismático y salir de la inviabilidad del modelo de economía de comando en la ausencia del subsidio soviético.

La reforma cubana ha encontrado un terreno favorable en América Latina y el Caribe, donde la mayoría de los gobiernos apoyan una transición gradual a una economía de mercado con la perspectiva paciente de que ese proceso traiga transformaciones políticas profundas. Desde finales de los noventa, la región ha concebido a Cuba como un país en transformación, no como una amenaza. La insistencia estadounidense, en el período del presidente Bush, en una política imperial de acoso y aislamiento provocó marcadas reacciones latinoamericanas, que desde la IV cumbre de las Américas en Mar del Plata comenzaron a demandar la inclusión de Cuba en ese mecanismo de dialogo hemisférico. Es dentro de ese contexto que se entiende el cambio de política iniciado el 17 de diciembre de 2014 (Lopez-Levy 2014-2015).

De la normalización a la normalidad: Hacia una relación asimétrica estable, de reconocimiento por deferencia

En un compromiso de *reconocimiento por deferencia* no desaparecen los conflictos de asimetría, pero se manejan con madurez diplomática, estándares internacionales, y con un discurso constructivo e inclusivo. Este es un compromiso frustrante para los maximalistas. En el caso del poder fuerte, sus maximalistas resienten el hecho de que la disparidad de poder no conlleva la subordinación del estado más débil. En el caso del débil, sus sectores más revolucionarios resienten la aceptación implícita de las jerarquías internacionales fuera del núcleo existencial de su soberanía e intereses nacionales primarios.

A pesar de esas frustraciones, el equilibrio de reconocimiento por deferencia prevalece por ser óptimo a los intereses nacionales de ambos estados dadas las alternativas disponibles. Compromiso en política internacional no se refiere a matrimonio, es un arreglo de intereses, lo que no excluye que se desarrollen afectos y una nueva cultura. Los actores en Cuba y EE.UU.

que han lanzado el proceso de normalización de relaciones deben entender que son en cierta medida socios, no importa si con diferentes sueños: deben reconocer sus diferencias, coordinar y negociar para evitar que los aguafiestas en ambas sociedades los hagan retroceder.

Ya desde finales del siglo XIX, el héroe nacional cubano José Martí, quien vivió la mayor parte de su vida adulta en EE.UU., puntualizó la importancia del conocimiento mutuo entre las dos naciones para la consecución de relaciones estables. El 17 de diciembre de 2014 se fundó en el conocimiento que tenían las élites políticas de los dos estados a partir de la amarga historia de enfrentamientos, en los que los intereses de ambos perdieron. Cuba se ha probado a sí misma y al hemisferio que puede resistir desde su identidad soberana. Estados Unidos ha demostrado a los cubanos que hacer eso tiene un costo elevadísimo. Desde esa experiencia, los dos estados pueden normalizar sus relaciones sobre la base del respeto y un enfoque realista. Para que el acuerdo de reconocimiento por deferencia funcione, la normalización de relaciones no puede ser la continuación de un conflicto existencial por otros medios. Se trata de constituir una proyección de intereses comunes que prevalezca sobre las diferencias, y que maneje las últimas por los canales diplomáticos. La clave está en el poder de persuasión, no en el de coacción (por EE.UU.) ni en el de disrupción (por parte de Cuba) para demostrar la conveniencia de cooperar. Si EE.UU. trata de usar el restablecimiento de embajadas para repetir los errores que cometió entre 1959-1961, cuando pretendió liderar la oposición a Fidel Castro, Cuba se atrincherará. Si Cuba usa el nuevo ambiente en las relaciones con EE.UU. para coordinar frentes antinorteamericanos en América Latina, favorecerá a aquellos que quieren en EE.UU. retornar a políticas de hostilidad.

Un elemento central para cambiar la dinámica de interacción es el ajuste de las percepciones oficiales. Como la relación es asimétrica, es normal que la parte más fuerte

(EE.UU.), que además es la que tiene montada la estructura de hostilidad de mayor impacto, dé pasos unilaterales en las fases tempranas del proceso. En ese sentido, la salida de Cuba de la lista del Departamento de Estado de países auspiciadores del terrorismo sería un paso sustancial, no por el levantamiento de las sanciones, sino por el cambio de imagen que representa. Cuba aparecería en el discurso oficial estadounidense no como una amenaza sino como un país en transición.

En un contexto de no enemistad será posible que la normalización conduzca a una nueva normalidad^{vi}. Para ese fin es importante aprovechar los dos próximos años de la administración Obama y consolidar una estructura de reconocimiento por deferencia con públicos en ambas sociedades que la hagan permanente. Que Cuba sienta que su interacción con EE.UU. es una oportunidad para su desarrollo, no una amenaza a su soberanía. Que EE.UU. sienta que Cuba reconoce su jerarquía de gran poder con derechos y responsabilidades especiales en el sistema regional y global.

Las dos tareas básicas para Cuba y EE.UU. serán: 1) Desarrollar mecanismos de manejos de conflicto que neutralicen la posibilidad de escalamiento de malentendidos o contradicciones. 2) Crear comisiones conjuntas de expertos para facilitar la cooperación y la conexión en los temas en que Obama ha creado dinámicas que desmontan partes del embargo. De este modo se pueden tejer rutinas, procedimientos institucionales y conexiones que acerquen a las dos sociedades y creen comunidades educativas, de negocios, de emigrantes, humanitarias, y religiosas comprometidas con el arreglo de reconocimiento por deferencia.

No se debe descuidar la importancia de lo simbólico. Los rituales diplomáticos de normalidad tienden a ser profecías auto-cumplidas que refuerzan ciclos virtuosos de acercamiento, pues se alinean con estándares y expectativas internacionales que sirven de

referencia. Cuba y EE.UU. deben trabajar para que la relación empiece a funcionar “como si fuera normal”, incluyendo potenciales visitas de sus ministros de relaciones exteriores y hasta de sus presidentes.

La victoria del nacionalismo cubano sobre el embargo no sería un hecho menor para los cubanos, pero EE.UU. puede perfectamente asumir tal desarrollo en un orden liberal bajo su égida. Parafraseando a Henry Kissinger, la pregunta a hacer a la nueva generación de líderes cubanos es si ven virtud en un conflicto permanente con los Estados Unidos o conciben la posibilidad de promover los intereses nacionales de Cuba en un orden mundial donde Washington conserve su primacía. Si la respuesta fuese la segunda no se acabarían las diferencias, pero los dos países entrarían en un ciclo de mutuo beneficio.

*Arturo Lopez-Levy is a doctoral candidate at the Joseph Korbel School of International Studies of the University of Denver. He is co-author of the book *Raul Castro and the New Cuba: A Close-Up View of Change* (McFarland, 2011). Twitter: @turylevy

Bibliografía

- Alzugaray, Carlos. 1999. “Is Normalization Possible in U.S.-Cuban Relations after 100 Years of History?” *Latin American Studies Association*. Washington.
- Axelrod, Robert. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Bull, Hedley. 1977. *The Anarchical Society*. London: MacMillan Press.
- Buzan, Barry, y Little Richard. 2000. *International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

- Halliday, Fred. 1992. "International society as homogeneity: Burke, Marx Fukuyama." *Millenium*, 21, no. 4: 435-61.
- . 1999. *Revolution and World Politics: The Rise of the Sixth Great Power*. Durham: Duke University Press.
- Landau, Saul, and Nelson Valdez. 2010. "Confesiones de Roger Noriega. ¿Diplomacia Muscular o Violación de la Ley?" *Progreso Semanal*, September 22. Available at <<http://www.rebellion.org/noticia.php?id=113135>>.
- LeoGrande, William M., y Peter Kornbluh. 2014. *Back Channel to Cuba: The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Lopez-Levy, Arturo. 2014-2015. *NACLA Report on the Americas*, Winter 4-6.
- Neumann, Iver. 1996. "Collective Identity Formation: Self and Others in International Relations." *European Journal of International Relations*. 2: 139-174.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Womack, Brantly. 2006. *China and Vietnam: The Politics of Asymmetry*. New York: Cambridge University Press.

ⁱ Uno de los grandes errores del diagnóstico estadounidense sobre Cuba en las últimas décadas, típico también de los poderes mayores en las relaciones asimétricas inestables, ha sido la personalización del conflicto en Fidel Castro, ignorando el atractivo y poder movilizador del nacionalismo en la cultura cubana como factor estructural.

ⁱⁱ Aquí uso el concepto de cultura propuesto por Alexander Wendt (1999) a nivel macro-sistémico. La condición anárquica del sistema internacional es compatible con diferentes lógicas.

ⁱⁱⁱ El término viene del ajedrez.

^{iv} Robert Axelrod (1984) ha explicado como la interdependencia puede generar dinámicas dominantes de cooperación estable y recíproca del tipo “tit por tat”. El enfoque constructivista ha producido varios estudios de caso en los que la cooperación no es solo racional estratégica, sino también social, lo que genera cambios en los roles e identidades de los actores (estados y sociedades) participantes (Neumann 1996).

^v Sobre el tema de la homogeneidad de sistemas y la homogeneización escribió en extenso Fred Halliday (1992).

^{vi} Una visión cubana nacionalista del tema de la normalización de relaciones entre Cuba y EE.UU fue presentada por el académico y ex embajador cubano Carlos Alzugaray (2000).