

LA POLÍTICA DE CANADÁ HACIA CUBA: EVOLUCIÓN DEL COMPROMISO CONSTRUCTIVO

CRISTINA WARREN

INTRODUCCIÓN

A PARTIR DE UNA BREVE REVISIÓN HISTÓRICA de las relaciones entre Canadá y la Cuba de Fidel Castro, este trabajo analiza la política exterior canadiense de *compromiso constructivo* que en 1994 puso en marcha el gobierno liberal de Jean Chrétien. El trabajo identifica el desarrollo de dicha política en sus diferentes fases, para después evaluar sus perspectivas.

REVISIÓN HISTÓRICA DE LAS RELACIONES ENTRE CANADÁ Y LA CUBA DE CASTRO

Cuba y Canadá establecieron relaciones diplomáticas en marzo de 1945. Históricamente, y en gran medida en función de la distribución de poder y autoridad en el gobierno canadiense, la naturaleza de las relaciones oficiales con Cuba se ha visto influida significativamente por el primer ministro en turno y por su ministro del Exterior. En este sentido, el tipo de relaciones que estos funcionarios han mantenido con sus contrapartes estadounidenses ha sido también un factor importante.¹

Aunque la relación bilateral ha experimentado problemas y controversias desde que Fidel Castro llegó al poder en 1959, todos los gobiernos canadienses, tanto liberales como conservadores-progresistas, han mantenido una relación cordial con el régimen de La Habana, en oposición a la política aislacionista de los Estados Unidos.

¹ John Kirk y Peter McKenna, "Canadian-Cuban Relations: Principled Pragmatism in Action?", en John Kirk y Peter McKenna (comps.), *Cuba Today: The Events Taking Place in Cuba and Issues for Canadian Policy*, Ottawa, The Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), 1999, p. 38.

Durante el gobierno de John Diefenbaker, primer ministro cuando Castro tomó el poder, los conservadores-progresistas establecieron una relación especial con la isla. Canadá y México fueron los dos únicos países en el continente que no rompieron relaciones políticas y económicas con La Habana en 1962, a pesar de la presión diplomática de los estadounidenses; y Canadá nunca secundó el embargo que los Estados Unidos impusieron a Cuba.² Esta relación especial continuó, incluso tras la derrota de los conservadores en 1963, a manos de los liberales encabezados por Lester Pearson, quien fue primer ministro hasta 1968.

Los gobiernos liberales de Pierre Elliott Trudeau, primer ministro de 1968 a 1979 y de 1980 a 1984, desarrollaron relaciones más cálidas con Cuba. La era de Trudeau fue testigo del inicio de un programa de ayuda canadiense a Cuba en 1973. En enero de 1976, Trudeau se convirtió en el primer mandatario canadiense que visitara la isla desde la llegada de Castro al poder. Sin embargo, pese a la estrecha relación personal establecida entre Trudeau y Castro, las relaciones oficiales se enfriaron debido a las críticas, tanto internas como provenientes de los Estados Unidos, que al respecto recibió el gobierno de Ottawa. En mayo de 1978, el gobierno canadiense impuso sanciones a la ayuda que brindaba a Cuba, debido a la participación militar de este país en África.³

Las sanciones se mantuvieron durante el gobierno conservador de Brian Mulroney, de 1984 a 1993, y continuaron después de la severa crisis económica que enfrentó Cuba tras el derrumbe de la Unión Soviética. En respuesta a la tormenta que azotó la isla en marzo de 1993, fenómeno que agravó aún más la ya de por sí crítica situación económica de los cubanos, el gobierno de Mulroney envió ayuda, aunque simbólica y con mucho retraso.⁴ No obstante, en comparación con gobiernos anteriores, el de Mulroney, considerado por muchos como pro estadounidense, fue el más notorio en su oposición a la política de Washington hacia Cuba. Un hecho ilustrativo

² Esta relación especial tenía una dimensión que sólo recientemente salió a la luz. En su trabajo de investigación titulado "Our Men in Havana: Washington and Canadian Intelligence on Castro's Cuba, 1959-1963", Don Munton, profesor del Programa de Estudios Internacionales de la Universidad del Norte de Columbia Británica, afirma que Canadá realizó actividades de espionaje en la isla para los Estados Unidos, desde principios hasta mediados de la década de los sesenta, proveyendo a la CIA de información sobre desarrollos políticos y militares. Los diplomáticos canadienses comenzaron a dar información sobre el gobierno de Fidel Castro a pedido expreso de Washington luego del rompimiento diplomático y la salida de los representantes estadounidenses de Cuba.

³ David R. Morrison, *Aid and Ebb Tide: A History of CIDA and Canadian Development Assistance*, Waterloo, Ontario, Wilfrid Laurier University Press, 1998, p. 124.

⁴ John Kirk, "In Search of Canadian Policy", *Canadian Foreign Policy*, vol. 2, núm. 2, otoño de 1994, pp. 75, 78-79.

de las prioridades canadienses en materia de política exterior fue la promulgación de la Ley sobre Medidas Extraterritoriales en el Extranjero (Foreign Extraterritorial Measures Act o FEMA) en 1985, la cual estableció el precedente de declarar ilegal el que los residentes canadienses acataran los intentos de los Estados Unidos de imponer leyes extraterritoriales.⁵ Más adelante, el gobierno de Canadá fortaleció esta legislación con el propósito de obstaculizar las consecuencias de la Ley para la Democracia en Cuba, de 1992 (conocida como Ley Torricelli),⁶ aprobada por los Estados Unidos para reforzar el embargo contra Cuba.

EL SURGIMIENTO DEL COMPROMISO CONSTRUCTIVO: EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR CANADIENSE

Surgimiento del compromiso constructivo

En junio de 1994, el gobierno liberal de Jean Chrétien —elegido en octubre de 1993 por una mayoría aplastante y que continúa en el poder hasta la fecha— anunció varios ajustes a la política seguida hacia Cuba, de los que resultó lo que fue denominado como política de compromiso constructivo. Con esta política, los vínculos entre ambos países se ampliaron y profundizaron como no había ocurrido con ningún gobierno anterior. De hecho, ningún otro régimen al que el gobierno de los Estados Unidos se haya opuesto tanto ha sido acogido de forma tan cálida y estrecha por Ottawa, ni ha habido otro país de tan poca significación económica para Canadá que haya atraído tanta atención por parte de quienes dirigen la política exterior canadiense.⁷ A partir de vínculos modestos en las áreas de turismo, ayuda humanitaria, comercio e inversión, las modificaciones de la política de Chrétien se fueron desarrollando hasta incluir: el incremento de los contactos de alto nivel; la reintegración de Cuba en la categoría de

⁵ Maxwell A. Cameron, "Canada and Latin America", en Fen Osler Hampson y Christopher J. Maule (comps.), *Canada among Nations, 1990-1991: After the Cold War*, Ottawa, Carleton University Press, 1991, p. 111.

⁶ Julia Sagebien, "The Canadian Presence in Cuba in the Mid-1990s", *Cuban Studies*, núm. 26, 1996, pp. 148-149.

⁷ Kim Richard Nossal, "The Evolution of Canadian Policy toward Cuba since 1993", ponencia presentada en el congreso organizado por el ITAM y la Universidad de La Habana, "Las relaciones de América del Norte y Cuba durante el periodo posterior al TLCAN", celebrado en México el 11 y 12 de diciembre de 2000, p. 1. Según el informe del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de octubre de 1994, la suma total del comercio entre ambos países ascendió a 305 millones de dólares canadienses en 1993.

países elegibles para recibir ayuda oficial para el desarrollo, a través del sector no gubernamental canadiense; el aumento de la ayuda humanitaria; la expansión del apoyo a la promoción de compañías canadienses en busca de oportunidades de negocios en Cuba, incluido el financiamiento federal para realizar estudios de viabilidad comercial; y el impulso a la participación plena de Cuba en asuntos internacionales. Estas iniciativas se acordaron sin ningún tipo de condición formal. La preocupación por la situación de los derechos humanos en Cuba se manifestó en el apoyo a las resoluciones de las Naciones Unidas y mediante los contactos regulares de funcionarios de la embajada canadiense con activistas de derechos humanos y de la comunidad religiosa en la isla.

En ese giro político, subyacía el deseo del gobierno canadiense de participar en un posible proceso de reformas cubano desde sus primeras etapas, mediante una asesoría y una ayuda que apuntalaran un cambio positivo y ordenado en las esferas política y económica de la isla.⁸ En otras palabras, se trataba de apoyar un movimiento hacia una transición pacífica, el total respeto por los derechos humanos, las instituciones gubernamentales genuinamente representativas y la economía abierta, además de una eventual reintegración a las instituciones hemisféricas.⁹ La nueva postura del gobierno con respecto a las relaciones bilaterales se hizo evidente en junio de 1994, cuando Christine Stewart, entonces secretaria de Estado para América Latina y África, pidió el retorno de Cuba al organismo hemisférico en su discurso ante la XXIV Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Belém, Brasil. En diciembre de ese mismo año, durante la Primera Cumbre de las Américas en Miami, el primer ministro Chrétien insistió en que Cuba debería ocupar un lugar en ese foro.¹⁰

Las relaciones de Canadá con los Estados Unidos

La elección de octubre de 1993 llevó al poder a Jean Chrétien, un primer ministro que se proponía establecer con los Estados Unidos una relación radicalmente distinta de la seguida por su antecesor conservador-progresis-

⁸ Gobierno de Canadá, "Notes for an Address by the Honourable Christine Stewart, Secretary of State for Latin America and Africa, to the Economist Conferences Second Round Table with the Government of Cuba", *Statement*, 94/32, 20 de junio de 1994, p. 3.

⁹ Lloyd Axworthy, "Why Canada is Involved So Closely with Cuba", *Globe and Mail*, 19 de marzo de 1998.

¹⁰ Éste fue el primero de muchos llamados por parte de Canadá, hasta la revisión de su política en 1999, para que Cuba se reintegrara a la familia del hemisferio occidental, incluida la Tercera Cumbre de las Américas, por realizarse en Canadá en 2001.

ta, de centro derecha, Brian Mulroney. Durante su campaña electoral, Chrétien utilizó con éxito el descontento de los votantes con el gobierno de Mulroney, por lo que muchos consideraban una posición excesivamente amistosa con los Estados Unidos, que pretendía construir un vínculo de mayor cooperación con Washington. Chrétien prometió que, bajo su gobierno liberal, Canadá mantendría una relación más equilibrada con los Estados Unidos.

La evolución de la política estadounidense hacia Cuba, durante la década de los noventa, le brindó al gobierno de Chrétien la oportunidad perfecta para construir ese equilibrio. Al tener como telón de fondo la tradición canadiense de utilizar la relación con la Cuba de Castro como símbolo de la independencia del país respecto de los Estados Unidos, la profundización de la relación con la isla tiene lugar en 1992, cuando los Estados Unidos endurecen su política mediante la aprobación de la Ley Torricelli. Esto le demostró claramente a la opinión pública de Canadá que la política exterior de su país no iba siempre de la mano de los Estados Unidos.

La estrategia hemisférica de Canadá

Las relaciones de Canadá con Cuba durante el régimen liberal de Chrétien deben ser analizadas, además, desde una perspectiva amplia, que incluya las tendencias internacionales que han acercado más al país con las naciones de América Latina en el curso de los últimos 20 años y, particularmente, desde finales de los ochenta.

Como estrategia de política exterior, Canadá ha recurrido tradicionalmente a las instituciones multilaterales y a sus lazos con Europa para contrarrestar el dominio de los Estados Unidos y sus acciones unilaterales. Sin embargo, debido en gran parte al creciente interés de Europa por su propia región, Canadá empezó recientemente a mirar hacia otras regiones, en busca del mismo tipo de contrapeso que antes le proporcionaban sus vínculos europeos. A pesar de que Canadá siempre había visto a América Latina como un área bajo el predominio de los Estados Unidos y, por esa razón, incapaz de equilibrar sus lazos con este país, varios acontecimientos a partir de fines de los ochenta le permitieron ver la región con renovado interés. En particular, desde el fin de la Guerra Fría la región ha aceptado la democracia representativa y la liberalización económica. Además, las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina son cada día más constructivas, lo que ha reemplazado el patrón regional de relaciones dictadas por los Estados Unidos.

A diferencia del antiguo primer ministro Brian Mulroney, quien veía la relación entre Canadá y América Latina como una extensión lógica de sus lazos con los Estados Unidos, los liberales bajo Chrétien consideraban que una conexión multilateral con el hemisferio constituía el principal espacio regional donde –desde una perspectiva global– podría ejercer la influencia necesaria para contrarrestar la integración siempre mayor de Canadá con los Estados Unidos.¹¹ Así, sobre la base de decisiones importantes adoptadas por Brian Mulroney, como la integración a la OEA en 1990 y la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Chrétien ha realizado un esfuerzo concertado para profundizar las relaciones comerciales y diplomáticas con la región latinoamericana. Canadá ha llegado a ser un actor dinámico en el hemisferio, particularmente en asuntos multilaterales, incluyendo la actividad en la OEA y en el proceso de la Cumbre de las Américas, donde ha centrado su atención en temas como gobernabilidad, consolidación democrática y libre comercio en el continente. El hecho sin precedentes de que el gobierno canadiense fuera anfitrión de seis grandes reuniones hemisféricas entre 1999 y 2001 es la manifestación más evidente de su actividad en la región.¹²

Los liberales en el periodo de Chrétien sabían que Canadá, como la segunda nación más rica, industrializada y tecnológicamente avanzada del continente, podría actuar como contrapeso a la abrumadora presencia de los Estados Unidos. Reconocieron que acentuar su independencia de los Estados Unidos les daría una buena imagen en América Latina y, por ende, fortalecería su estrategia para con la región. La política de compromiso hacia Cuba, en oposición a la política de aislamiento de los Estados Unidos, era muy conveniente al gobierno canadiense para sus propósitos. De esta manera, el gran logro diplomático sería presidir el reingreso de Cuba al ámbito hemisférico. Como fue reconocido por el ministro de Asuntos Exteriores, Lloyd Axworthy (1996-2000), al comentar las diferencias entre las políticas canadiense y estadounidense hacia Cuba: “Estamos siendo corteses, pero claramente diferentes. Y eso no pasa inadvertido en el conti-

¹¹ Maureen Appel Molot, “Canadá y América Latina: ¿amigos por siempre?”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 1, núm. 3, otoño-invierno de 2001, p. 132.

¹² Dichos eventos fueron: los XIII Juegos Panamericanos en Winnipeg (23 de julio a 8 de agosto de 1999), la Novena Conferencia de Esposas de Jefes de Estado de América (29 de septiembre a 1º de octubre de 1999), el Quinto Foro de Negocios de las Américas (1º a 3 de noviembre de 1999), la Reunión Ministerial del ALCA en Toronto (3 y 4 de noviembre de 1999), la Asamblea General de la OEA en Windsor (4 a 6 junio de 2000) y la Tercera Cumbre de las Américas en Quebec (20 a 22 de abril de 2001).

nente. La perspectiva independiente de Canadá hacia Cuba ha suscitado muchas reacciones interesantes en Latinoamérica."¹³

El gobierno canadiense era consciente de que, además de perjudicar los intereses económicos inmediatos de su país, particularmente en la comunidad del Caribe, una transición caótica en Cuba podría dañar su estrategia regional. Una situación de inestabilidad podría casi seguramente acarrear la intervención de los Estados Unidos de forma tal que produciría fisuras políticas en un continente siempre temeroso del ejercicio del poder militar estadounidense.

Cuba después de la Guerra Fría

Sin embargo, para comprender mejor el cambio radical de la política exterior canadiense hacia Cuba que tuvo lugar cuando los liberales llegaron al poder, es preciso examinar con más detalle la situación cambiante dentro de Cuba, a inicios de los noventa, la manera en que el gobierno canadiense interpretó esos acontecimientos, y cómo éstos afectaban a actores e intereses de Canadá.

En respuesta a la severa crisis económica que siguió al derrumbe de la Unión Soviética y de Europa Oriental, las autoridades cubanas iniciaron un proceso de reestructuración económica, que incluía diversas políticas tendientes a atraer el comercio y la inversión, que tan desesperadamente necesitaban para sobrevivir en el nuevo entorno internacional. Entre 1993 y 1996, el gobierno cubano puso en marcha varias reformas económicas, entre las cuales destacaban la legalización del uso del dólar estadounidense, la autorización de ciertos tipos de negocios familiares, el permiso para abrir mercados agrícolas privados y la aprobación de una nueva ley sobre inversión extranjera.¹⁴

Aunque en el ámbito político el alcance de las reformas fue mucho más limitado, sí hubo algunos signos de cambio, como las modificaciones para elegir a los delegados a la Asamblea Nacional mediante determinados elementos del sistema de elección directa, y cierto grado de competencia entre los candidatos en el ámbito municipal. Por otra parte, el Partido Comunista (PC) permitió la entrada en sus filas de cristianos y miembros de otras comunidades religiosas, y el gobierno consintió en la formación de organiza-

¹³ Hon Lloyd Axworthy, "An Interview with the Minister of Foreign Affairs", *Canadian Foreign Policy*, vol. 4, núm. 3, invierno de 1997, p. 3.

¹⁴ Arch Ritter, "Cuba's Economic Performance and the Challenges Ahead", *FOCAL Background Briefing*, febrero de 2002, p. 3.

ciones sociales más independientes del propio gobierno y del PC, que contribuirían al debate público sobre las nuevas circunstancias de la isla.

Para los observadores del gobierno de Canadá, el carácter azaroso y vacilante de la reforma económica cubana era reflejo del debate político en las altas esferas del gobierno isleño acerca del alcance que debía tener, así como una consecuencia de la inexperiencia y falta de conocimientos para diseñar una estrategia de recuperación económica basada en los modelos de libre mercado. A pesar del carácter tentativo de los cambios económicos, se consideró que la liberalización económica había llegado a un punto en que era difícil volver atrás. De acuerdo con esta interpretación, las reformas representaban el inicio de un proceso sostenido de transformaciones económicas y la semilla de un posible cambio político. Además, el gobierno canadiense compartía la preocupación expresada por los líderes cubanos de que el proceso de reformas debía llevarse a cabo con sumo cuidado, para evitar el derrumbe de la infraestructura social y el caos, lo que sí había ocurrido en la Unión Soviética como resultado de cambios que se dieron sin control.

Los vínculos establecidos entre las organizaciones no gubernamentales (ONG) cubanas, recientemente autorizadas, y la sociedad civil canadiense también repercutieron en las relaciones entre ambos países. Dado que los subsidios provenientes de Moscú disminuían, el gobierno cubano, necesitado de auxilio financiero, buscó fuentes alternativas de recursos y rebautizó como ONG a varias organizaciones masivas y *think-tanks* asociados a la burocracia del Comité Central, a sabiendas de la atracción que las ONG ejercían en la comunidad internacional. Asimismo, varios ministerios crearon ONG paralelas y nacieron otras, todas autorizadas por el gobierno. Éste exhibió a las nuevas ONG ante la comunidad de donantes internacionales en conferencias celebradas en 1992 y 1993, durante las cuales los representantes extranjeros y las ONG cubanas discutieron una variedad de proyectos de cooperación. Muchos de éstos tenían el propósito de apoyar las prioridades del gobierno de la isla y atraer más capitales de inversión foráneos al sector social cubano.

Tales aperturas del lado cubano fueron acogidas con entusiasmo por una comunidad canadiense organizada y articulada de ONG y académicos. Varios de estos grupos e individuos ya habían establecido vínculos con Cuba¹⁵ y, muchos de ellos, sumamente interesados en la política canadiense

¹⁵ De acuerdo con el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, en su informe de octubre de 1994 sobre las relaciones de Canadá con Cuba, algunos de estos grupos eran: la Iglesia Unida de Canadá, el Canadian Foodgrains Bank, Oxfam Canada, Ottawa-Cuba Connection, CUSO, el Centro Jesuita para la Fe Social y la Universidad Carleton.

hacia la isla, comenzaron a presionar al gobierno para que estrechara dicha relación, sobre todo para que se ampliara la ayuda para el desarrollo, al mismo tiempo que expresaban sus críticas a la política de los Estados Unidos.¹⁶ Los puntos de vista de muchos de estos individuos y grupos fueron tomados en cuenta durante el proceso de revisión de la política exterior, lo cual implicó numerosas consultas públicas y elaboración de informes para los comités conjuntos del parlamento, todo ello propiciado por el nuevo gobierno durante 1994 y 1995.

La agenda económica del gobierno liberal

A raíz de las reformas económicas iniciadas en Cuba, las empresas comerciales canadienses también empezaron a interesarse en las posibilidades de negocios en la isla. Con este propósito, un número significativo de gobiernos provinciales entabló conversaciones de alto nivel con Cuba. Varias empresas canadienses ya establecidas allí —la más importante de las cuales era Sherritt International, que desde 1991 trabajaba en la industria del níquel y en el sector petrolero y del gas en la isla—¹⁷ aspiraban a que las relaciones

¹⁶ El más activo en este sentido era John Kirk, profesor de la Universidad de Dalhousie en Halifax. Además de escribir numerosos artículos en los que analizaba las relaciones canadienses con la isla y hacía llamados para que se modificaran las políticas para con Cuba (por ejemplo, "In Search of a Canadian Policy towards Cuba", *Canadian Foreign Policy*, vol. 2, núm. 2, otoño de 1994), Kirk participaba en otras actividades relacionadas con la isla que tuvieron lugar o se iniciaron en este periodo. Entre otras, fue coorganizador, con Archibald Ritter, de un simposio celebrado en septiembre de 1993 en la Universidad de Carleton, llamado "Cuba in the International System: Normalization and Integration"; fue consultor de varias ONG canadienses, como Oxfam-Canada, CUSO, las iglesias Unida y Anglicana, bajo los auspicios del Canada-Cuba Interagency Project (CCIP); fue consejero y traductor para el entonces premier de Nueva Escocia, John Savage, en los viajes de dos delegaciones comerciales a Cuba, en 1994 y 1996; consultor para varias compañías canadienses, entre ellas Sherritt International, que trabaja en Cuba en los sectores del níquel, la inversión y la ingeniería. Entre otras de las actividades que realizó después de 1994, fue testigo en los comités de Asuntos Exteriores y de Relaciones Cuba-Canadá-Latinoamérica del Senado y la Cámara de los Comunes durante 1995-1996; autor de "Back in Business: Canada-Cuba Relations after 50 Years" (Ottawa, FO-CAL Papers, 1995), y de un informe sobre las prioridades de investigación canadienses en Cuba para el International Development Research Centre (IDRC) en 1996.

¹⁷ De acuerdo con el informe de octubre de 1994 del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional sobre las relaciones de Canadá con Cuba, en 1993 había al menos 19 *joint-ventures* en la isla en las que participaban empresas cubanas y canadienses, principalmente en el sector minero; las exportaciones a Cuba fueron del orden de 133.75 millones de dólares canadienses, que comprendieron primordialmente alimentos, maquinaria y piezas de repuesto; las importaciones canadienses sumaron 171.5 millones, compuestas esencialmente de níquel, azúcar y pescado. En 1993, las importaciones canadienses de níquel cu-

se mantuvieran cálidas con el gobierno cubano, de cuya buena voluntad dependían sus ganancias. Aunque bastante modestos, estos intereses comerciales tuvieron repercusión en el gobierno liberal de Chrétien, el cual contaba entre sus prioridades la restauración económica de Canadá y la eliminación del déficit fiscal. De acuerdo con los liberales, Canadá debía apoyar una economía internacional basada en el libre comercio y en un régimen de normas que impulsara sus intereses económicos en un mundo competitivo. Este énfasis se sustentaba en varios factores, el más obvio de ellos era el papel esencial que siempre ha desempeñado el comercio exterior en el bienestar de Canadá.¹⁸ Sin embargo, a fin de contrarrestar la creciente integración de Canadá con los Estados Unidos,¹⁹ los liberales hicieron hincapié en la importancia de diversificar su comercio atendiendo a los mercados emergentes, como América Latina y el Caribe.

La primacía de la economía en la política exterior de Canadá se evidenció en el manejo que el gobierno liberal hizo del tema de los derechos humanos. Se argumentó que el gobierno no podía darse el lujo de adoptar una perspectiva unidimensional en sus relaciones bilaterales y, por ende, la política diplomática en materia de derechos humanos tendría que equilibrar la protección de estos últimos y las garantías de acceso de los productos canadienses. Con respecto a las sanciones comerciales, se alegó que, más que modificar el comportamiento de los gobiernos transgresores, éstas perjudicarían a Canadá, por lo que serían utilizadas únicamente en consenso con otros países y como último recurso. En su lugar, el gobierno canadiense presionaría en cuanto a los derechos humanos a través de los mecanismos multilaterales y mediante el apoyo a la labor del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

bano, a través de Sherritt International, representaron más de 60% del total de sus importaciones de Cuba. Gobierno de Canadá "Notes for an Address by the Honourable Christine Stewart, Secretary of State for Latin America and Africa, to the Economist Conferences Second Round Table with the Government of Cuba", *Statement*, 94/32, 20 de junio de 1994, p. 3.

¹⁸ En la actualidad, más de 40% del producto interno bruto de Canadá puede atribuirse al comercio. Véase Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), "Trade and Economic Policy", 12 de julio de 2002, http://www.DFAIT-maeci.gc.ca/trade/trade_policy-en.asp.

¹⁹ Canadá y los Estados Unidos son los socios comerciales más importantes que tiene el uno para el otro; cada día cruzan la frontera común 1 200 millones de dólares estadounidenses. El volumen del comercio bilateral entre estos países ha aumentado a más del doble desde 1994. Estados Unidos es el inversionista extranjero de más peso en Canadá y el destino más frecuente de las inversiones canadienses. Véase Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), "Canada-US Economic Partnership", 19 de abril de 2002, <http://www.DFAIT-maeci.gc.ca>.

Una venta fácil

La puesta en marcha de la política de los liberales fue facilitada en gran medida por el discurso político que predominaba en Canadá, que simpatizaba con la isla y su sistema, y también por una opinión pública sumamente entusiasta con la nueva estrategia del gobierno. Aún más, la intención de intensificar las relaciones con la isla prácticamente no encontró oposición. Un factor importante en este sentido es el hecho de que, dado que la comunidad de exiliados cubanos en Canadá es pequeña, los gobiernos de turno no han sido objeto de presiones políticas por parte de la misma.²⁰

Las iniciativas políticas del gobierno fueron bien recibidas en Canadá.²¹ Por ejemplo, en abril de 1996, 71% de los canadienses encuestados apoyaba el comercio con Cuba y, de hecho, la isla era uno de sus destinos turísticos favoritos, incluso antes del giro en la política exterior.²² Aunque miles de canadienses han viajado a Cuba y la mayoría percibe lo sombrío del panorama en ese país, su reacción consiste en culpar a los Estados Unidos por el embargo comercial, y no se alarman demasiado por la represión política. Esto es lo que revela el comentario de Marcus Gee, del periódico *Globe and Mail*:

Es una regla sin excepciones: cuando se violan los derechos humanos en China, Indonesia o Irán, los canadienses interesados en el asunto me bombardean con faxes o correos electrónicos en los que denuncian al gobierno en cuestión. En cambio, cuando los derechos humanos son violados en Cuba, me bombardean con faxes y correos electrónicos en los que condenan al gobierno de los Estados Unidos. Encontramos fervientes simpatizantes en los principales sindicatos canadienses, como los del sector automovilístico, en congregaciones como las de la Iglesia Unida, y en los altos niveles del Partido Liberal de Canadá. ¿Delirios de una minoría aislada? Desafortunadamente no. Todo tipo de canadienses inteligentes e influyentes consideran que Castro y su dictadura han sido mal entendidos.²³

²⁰ De acuerdo con las estadísticas del Servicio de Inmigración y Ciudadanía de Canadá, el número de residentes permanentes originarios de Cuba que fueron admitidos entre enero de 1980 y diciembre de 2001 fue de alrededor de 7 175. Entre éstos, más de 4 900 entraron desde 1994.

²¹ *Globe and Mail*, 3 de abril de 1996.

²² Según datos de octubre de 1994 del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, en su descripción de las relaciones con Cuba, cerca de 120 000 canadienses visitan la isla cada año, lo que representa más de la tercera parte de los turistas extranjeros que recibe Cuba.

²³ Marcus Gee, "Recognize Castro for What He Is", *Globe and Mail*, 10 de marzo de 1999.

Un ejemplo del discurso político sobre Cuba que a menudo se escucha en Canadá es el comentario de Gilbert Parent, vocero de la Cámara de los Comunes, quien sugirió públicamente que la Asamblea Nacional cubana, unipartidista, no es muy diferente de la legislatura de New Brunswick, donde el Partido Liberal ganó todos los escaños en las elecciones provinciales de 1987.²⁴

Los beneficios que acarrearía una política exterior característicamente canadiense hacia Cuba, que satisficiera a los habitantes de la provincia de Quebec, entre quienes se encontraban algunos de los más fervorosos simpatizantes de la isla, no pasaron inadvertidos por el gobierno federal, en momentos en que la unidad del país se hallaba en una situación precaria.²⁵ Los vínculos entre Quebec y la Cuba castrista datan de los primeros días de la Revolución. La orientación centro-izquierdista de los gobiernos de Quebec desde los sesenta y sus demandas de mayor autonomía encontraron eco en el gobierno de Castro, quien envió decenas de jóvenes ingenieros agrícolas a capacitarse en las granjas de esa provincia. Por su parte, cuatro miembros del grupo separatista radical, Frente de Liberación de Quebec (Front de Libération du Québec, FLQ), encontraron asilo en Cuba en los setenta. Cuando La Habana inauguró su primera misión comercial en Canadá, en 1976, escogió a Montreal, puerto que Cuba utiliza como puente importante para su comercio internacional.²⁶ Aunque esto difícilmente pudo haber sido una motivación primordial para el cambio de la política exterior hacia Cuba, las implicaciones que este enfoque tenía para la agenda sobre la unidad del país no deben haber sido ignoradas por el gobierno liberal.

EL COMPROMISO CONSTRUCTIVO ASCENDENTE

La política exterior de Lloyd Axworthy

Dos elementos esenciales para comprender el cambio radical de la política canadiense hacia Cuba durante el gobierno de Chrétien son la posición y

²⁴ Mike Trickey, "Speaker Lauds Cuban 'Democracy'", *The Citizen*, 10 de marzo de 1998.

²⁵ En esas fechas estaba por realizarse un referendo sobre la autonomía de la provincia de Quebec, el cual resultó impulsado por una paradójica situación en la que el líder de la oposición en el parlamento fue a la vez el principal promotor del rompimiento del Estado canadiense. Las elecciones provinciales en Quebec, en septiembre de 1994, llevaron al poder a un partido cuyo primer objetivo era la separación de la provincia del resto de Canadá y el reconocimiento internacional de su estatuto soberano.

²⁶ Nomi Morris, "A Latin Love-in", *Macleans*, 15 de enero de 1996.

las acciones de Lloyd Axworthy, el entonces miembro del parlamento (liberal) por Winnipeg South Centre. Cuando el Partido Liberal ganó las elecciones de 1993, Lloyd Axworthy no fue nombrado ministro de Asuntos Exteriores, como se esperaba,²⁷ aun cuando había sido el crítico sobre asuntos de política exterior del Partido Liberal desde 1990 y también el creador de su plataforma de política exterior.²⁸ Sin embargo, Axworthy fue designado para dicho cargo luego del cambio de gabinete que tuvo lugar en enero de 1996, cuando los federalistas ganaron por un estrecho margen el referendo sobre Quebec. Su reputación como reformista social y su posición en el ala izquierda del Partido Liberal envió el mensaje de que el gobierno de Chrétien quería hallar un equilibrio aceptable entre los imperativos comerciales y la justicia social. Esto era políticamente importante, dado que el gobierno se había alejado de la orientación activista e internacionalista del Manual de Política Exterior del Partido Liberal y de la plataforma electoral del Libro Rojo de 1993, que favorecían el comercio y un déficit moderado.

En la evolución que tuvo la política canadiense hacia Cuba después de 1993 fue evidente la influencia de Axworthy, crítico de asuntos internacionales de la oposición, que pugnaba por una postura más independiente respecto de los Estados Unidos (contraria a "la política de ser secuaces de los Estados Unidos").²⁹ Inspirado en la política de la "tercera opción" de Pierre Trudeau, de los setenta, este enfoque y la ideología en que se sustentaba constituyeron el núcleo de la estrategia del gobierno liberal hacia el continente americano. Aunque reconocía que el comercio y las buenas relaciones diplomáticas con los Estados Unidos eran fundamentales para los intereses del país, Axworthy consideraba que eso no implicaba la ausencia de conflictos. Su opinión se fundamentaba en la convicción de que en el periodo posterior a la Guerra Fría el sistema internacional pasaba por una fase de cambio estructural, lo que permitía a Canadá desempeñar un papel

²⁷ En cambio, se le nombró ministro de Desarrollo de Recursos Humanos, cargo que desempeñó hasta su designación como ministro de Asuntos Exteriores. Fue André Ouellet, el miembro del parlamento (liberal) por Papineau-Saint-Michel en Quebec, quien se encargó del Ministerio de Asuntos Exteriores. Aun cuando la especialidad de Ouellet no eran las relaciones exteriores, el gobierno necesitaba que un quebequense francófono ocupara un cargo de alto nivel para fortalecer su postura en el referendo que sobre la soberanía de la provincia estaba por realizarse, pues preservar la unidad del país era una de las prioridades del gobierno. Andrew Cohen, "Canada in the World: The Return of the National Interest", *Behind the Headlines*, verano de 1995.

²⁸ Partido Liberal de Canadá, *Creating Opportunity: The Liberal Plan for Canada*, Ottawa, 1993. También conocido como el "Libro Rojo".

²⁹ *Idem*. Véase también Lloyd Axworthy, "Canadian Foreign Policy: A Liberal Party Perspective", *Canadian Foreign Policy*, vol. 1, invierno de 1992-1993.

más significativo en los asuntos internacionales, función que debería buscar consciente y activamente. De acuerdo con esta perspectiva, la era de la interdependencia compleja ofrecía a las potencias medias, como Canadá, la oportunidad de asumir el liderazgo en un cierto número de asuntos, no mediante el uso de la fuerza, sino por medio de la diplomacia, la persuasión, la formación de coaliciones y la opinión pública internacional. Entre las prioridades de Canadá, como el Tratado para la Eliminación de las Minas Terrestres, las armas convencionales, los derechos de los niños, los derechos humanos internacionales y la construcción de la paz,³⁰ uno de los “nichos” que Axworthy favorecía era Cuba, en el cual pudo aplicar una orientación distintiva. Axworthy consideraba que desarrollar medidas para promover la confianza entre los Estados Unidos y Cuba, y lograr la reintegración de la isla al sistema internacional, beneficiaría a los intereses de Canadá en materia de política exterior. Mientras Cuba y los Estados Unidos se adaptaban al periodo de la posguerra fría, “la posibilidad de un conflicto no debía ser descartada”. Este conflicto podría tensar las relaciones bilaterales y multilaterales en el hemisferio, lo cual iría en contra de los objetivos canadienses. Axworthy consideraba que Canadá tenía un papel especial que desempeñar y una oportunidad real que aprovechar, dados sus 50 años de relaciones bilaterales continuas con Cuba, al asumir una función estabilizadora.³¹

La Ley Helms-Burton

En cuanto Axworthy fue nombrado ministro del Exterior, comenzó a dedicarle gran parte de su tiempo al caso cubano, lo cual se debió tanto a un interés personal como a la repentina intensificación del conflicto cubano-estadounidense, apenas después de que asumiera el cargo. Entre el 15 y el 24 de febrero de 1996, el gobierno castrista reprimió las actividades de Concilio Cubano, una asociación sin precedentes de 130 grupos de oposición y defensores de los derechos humanos que habían solicitado el permiso oficial para celebrar una conferencia nacional del 24 al 29 de febrero de

³⁰ Fen Hampson y Dean Oliver, “Pulpit Diplomacy”, *International Journal*, vol. 53, núm. 3, verano de 1998, p. 380.

³¹ Brian Stevenson, “Too Close to the Americans, Too Far from the Americas: A Liberal Policy towards the Hemisphere”, en Maureen Appel Molot y Fen Osler Hampson (comps.), *Canada among Nations: Vanishing Borders*, Don Mills, Oxford University Press, 2000, pp. 240-241.

1996.³² El 24 de febrero, Cuba derribó dos avionetas Cessna desarmadas, que tripulaban cuatro cubano-estadounidenses, con lo cual la isla llegó a ocupar un lugar en la agenda de la campaña electoral para la presidencia de los Estados Unidos y propició la promulgación, el 12 de marzo, de la Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática Cubanas (Libertad), conocida como Ley Helms-Burton, que endureció aún más el embargo contra la isla. El 23 de marzo, durante el V Pleno del Comité Central del PC, Raúl Castro pronunció un discurso de línea dura en el que lanzó ataques contra todo lo que pretendiera socavar el socialismo, con lo cual se anunciaba una represión genuina.

La aprobación de la Ley Helms-Burton tuvo un impacto importante en las políticas exterior e interior de Canadá y eclipsó los otros asuntos. El gobierno canadiense objetó enérgicamente lo que interpretó como una aplicación extraterritorial de las leyes estadounidenses, hecho que atacaba directamente al corazón de las preocupaciones liberales con respecto a la independencia de la política exterior,³³ y puso en marcha una serie de medidas en respuesta a ello.³⁴ La oposición fue unánime a lo largo del espectro político canadiense, y el gobierno incluso alentó y legitimó el rechazo público a la Helms-Burton, que comprendió diversos tipos de protestas.³⁵ Gobierno, empresarios, académicos, ONG y analistas censuraron el unilateralismo estadounidense y el embargo en contra de Cuba, a la vez que apoyaron a la isla en su conflicto comercial con los Estados Unidos. Pero aún más significativo fue el hecho de que la Ley Helms-Burton al parecer ejerció un efecto catalizador en la política liberal del gobierno hacia la isla, al abrir las puertas hacia una participación más activa de Canadá en Cuba.³⁶

³² Amnistía Internacional, "Government Crackdown on Dissent", AMR 25/14/96, abril de 1996, página electrónica de Amnistía Internacional.

³³ Stevenson, *op. cit.*, p. 241.

³⁴ Una de ellas era una ley para indemnizar a cualquier compañía canadiense que resultara afectada. El gobierno interpuso airadas protestas contra la legislación estadounidense. Ottawa vinculó a Canadá en la impugnación presentada ante la Organización Mundial de Comercio por la Unión Europea, que también se oponía a la Helms-Burton. Asimismo, el gobierno canadiense se dio a la tarea de reforzar la Ley sobre Medidas Extraterritoriales en el Extranjero, de 1985, que prohibía a los residentes canadienses acatar cualquier medida extraterritorial de los Estados Unidos.

³⁵ Por ejemplo, la Iglesia Anglicana de Canadá hizo un llamado para que la gente vacacionara en Cuba y no en los Estados Unidos, y Oxfam Canadá organizó una campaña por correo y los medios de comunicación para boicotear los viajes de placer a Florida.

³⁶ Kim Richard Nossal, "The Evolution of Canadian Policy toward Cuba since 1993", *op. cit.*, pp. 3 y 4.

La postura de Axworthy con respecto a Cuba

Con todo lo anterior como antecedente, el vicepresidente cubano Carlos Lage escribió a Axworthy una carta en la que le sugería sostener un encuentro privado en Europa, a fin de estrechar las relaciones entre ambos países. Lage insistía en que, a pesar de las declaraciones de Raúl Castro, Cuba seguía abierta a los negocios y comprometida con la reforma económica.³⁷ Dichas conversaciones llevaron a la firma de la Declaración Conjunta de los Ministros de Asuntos Exteriores de Cuba y Canadá, en enero de 1997 (también conocida como “los 14 puntos”), durante la muy publicitada visita de Axworthy a la isla.³⁸ Este amplio acuerdo fue el que enmarcó la relación bilateral y ambas naciones convinieron en atenerse a él para trabajar de manera conjunta, sin ningún tipo de condición formal, para lo cual optaron por el diálogo y la revisión periódica de sus avances. Sobre la base de actividades que ya estaban en marcha, se dio un impulso considerable a la asistencia para el desarrollo, el comercio, la inversión, el intercambio cultural, los contactos diplomáticos y el apoyo a Cuba en los foros internacionales. El gobierno de Canadá comenzó a brindar ayuda técnica dirigida a reformar las instituciones cubanas. En el terreno de las reformas económicas, empezó a trabajar con los principales ministerios relacionados con la economía de la isla. En lo relativo a los derechos humanos y la gobernabilidad, Canadá ofreció a Cuba asesoría acerca de los sistemas legal y judicial de la isla, y compartió sus experiencias sobre cómo fortalecer los mecanismos para recibir las quejas de los ciudadanos, fomentar los intercambios en el parlamento y estructurar diálogos de alto nivel en el área de los derechos humanos.

Por insistencia de Axworthy, se instó a los cautelosos altos funcionarios de Asuntos Exteriores de Canadá a que apoyaran las iniciativas hacia Cuba,³⁹ las cuales se facilitaron en gran medida por la atinada cooperación

³⁷ Michael Bell, Eugene Rothman, Marvin Schiff y Christopher Walker, “Back to the Future? Canada’s Experience with Constructive Engagement in Cuba”, *Institute for Cuban & Cuban-American Studies Occasional Paper Series*, septiembre de 2002, p. 12.

³⁸ Durante estos años se dio mucha difusión a las visitas a Cuba del ministro de Asuntos Exteriores Axworthy, en enero de 1997 y de 1999, y la del primer ministro Chrétien en abril de 1998, a lo que se sumaban los contactos habituales entre altos funcionarios de ambos países.

³⁹ Michael Pearson, un antiguo consejero de los ministros de Asuntos Exteriores, André Ouellet (1993-1996) y Lloyd Axworthy (1996-1997), comenta que los funcionarios con mayor antigüedad del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional no estaban muy entusiasmados con el acercamiento a Cuba que proponía el gobierno liberal. Véase Michael Pearson, “Reflections on Implementing Canadian Foreign Policy”, *Canadian Foreign Policy*, vol. 6, núm. 2, invierno de 1999, p. 10.

del ministro con las ONG y otros miembros de la sociedad civil canadiense que tenían interés en ampliar las relaciones con Cuba.

El interés de Axworthy por el papel que desempeñan las ONG y su influencia en la formulación de políticas surgió tempranamente, junto con su convicción de que éstas podrían romper las tan arraigadas nociones burocráticas. Axworthy había participado en los movimientos de derechos civiles de los sesenta y como miembro de la Iglesia Unida apoyaba el activismo social de esta institución. Crítico sobre asuntos de política exterior, había trabajado muy estrechamente con especialistas académicos, organizaciones de derechos humanos, grupos étnicos y diversas ONG para elaborar la política exterior del Partido Liberal. Cuando se convirtió en ministro de Asuntos Exteriores en 1996, todos aquellos contactos y experiencias previas le sirvieron para que las ONG se prestaran a ayudarlo a realizar la "parte difícil" de dichas tareas.⁴⁰ Utilizando los recursos a su alcance, consiguió financiar y cultivar sus propias redes de relaciones.⁴¹ Obtuvo un amplio apoyo para sus iniciativas políticas entre la comunidad de ONG canadienses al vincularlas a menudo al sistema político por medio de convenios "de asociación". No es coincidencia que entre los principales organizadores de las protestas de 1996 contra la Ley Helms-Burton estuvieran Oxfam Canadá y la Iglesia Anglicana de Canadá, ambas receptoras de fondos "de asociación" a través de la Canadian International Development Agency (CIDA).⁴²

⁴⁰ John English, "In the Liberal Tradition: Lloyd Axworthy and Canadian Foreign Policy", en Fen Osler Hampson y Maureen Appel Molot (comps.), *Canada among Nations: The Axworthy Legacy*, Don Mills, Oxford University Press, 2001, p. 105.

⁴¹ Axworthy incrementó considerablemente el número de asesores políticos, centralizó el control de las comunicaciones en los casos de iniciativas clave, designó un grupo de consejeros ministeriales compuesto por académicos selectos, se reunía frecuentemente con los representantes de diversas ONG internacionales, y cooptó y rediseñó el Centro para la Elaboración de la Política Exterior de Canadá (Canadian Centre for Foreign Policy Development) a fin de nutrir los lazos con las universidades y los grupos de interés sobre asuntos internacionales, a lo largo del territorio de país. Esta estructura paralela se manejaba directamente desde la oficina del ministro. Daryl Copeland, "In the Liberal Tradition: Lloyd Axworthy and Canadian Foreign Policy", en Osler Hampson y Appel Molot, *op. cit.*, pp. 154 y 155.

⁴² Kim Richard Nossal, "The Evolution of Canadian Policy toward Cuba since 1993", *loc. cit.*, p. 12.

EL ENFRIAMIENTO DE LAS RELACIONES

La presión para mostrar los resultados de la política

El activismo y la notoriedad de la postura de Axworthy hicieron que crecieran las expectativas por los resultados de la política de compromiso. Un factor muy importante a este respecto fue la guerra de palabras con los Estados Unidos y, en particular, con el senador republicano Jesse Helms, entonces presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, la cual fue ampliamente cubierta por los diarios canadienses. La batalla retórica con los Estados Unidos acerca del caso de Cuba y las declaraciones de Canadá en las que se criticaba la política estadounidense, mientras se defendía el compromiso constructivo, incrementaron la presión para que se demostrara cómo las iniciativas canadienses estaban teniendo éxito al llevar a Cuba hacia un sistema democrático con total respeto a los derechos humanos.

La primera visita de Axworthy a Cuba, en enero de 1997, es un buen ejemplo de esa guerra de palabras. Era el funcionario canadiense de más alto nivel que visitaba la isla desde que el primer ministro Trudeau lo hiciera en 1976. Este hecho fue muy censurado en los Estados Unidos; el Departamento de Estado declaró que la visita constituía un error pues legitimaba al gobierno de Castro, y Jesse Helms comparó el comportamiento de los canadienses con la política de apaciguamiento hacia Hitler y los nazis en 1938.⁴³ A su vez, las declaraciones de Axworthy parecían respaldar a Cuba en su lucha contra los Estados Unidos. Durante su viaje a Washington, en marzo de 1998, donde pronunciaría el discurso de clausura de la conferencia por el quincuagésimo aniversario de la OEA, Axworthy criticó la política estadounidense hacia Cuba, al afirmar que el embargo impuesto erróneamente por Washington era el responsable de la pobreza del pueblo cubano, no el régimen comunista represivo de Castro.⁴⁴ Tales comentarios fueron la respuesta a las acusaciones del vocero de Jesse Helms en el sentido de que Axworthy estaba ayudando a que "Castro hiciera dinero a costa de las mujeres y los niños cubanos".⁴⁵

A fin de justificar la postura del gobierno, las declaraciones de los funcionarios canadienses tendían a recalcar el éxito que estaban teniendo las acciones para propiciar un cambio positivo en la isla, mientras se opacaba

⁴³ "Cuba Visit Likened to Appeasing Hitler", *Globe and Mail*, 24 de enero de 1997.

⁴⁴ Paul Koring, "Axworthy, Helms Aide Slug It Out on Cuba", *Globe and Mail*, 7 de marzo de 1998.

⁴⁵ *Idem*.

la tendencia negativa que en realidad se estaba dando. Durante esa misma visita a Washington, Axworthy elogió el progreso hecho por el régimen castriista: "Cuba está experimentando una transición muy interesante. Los cubanos están entrando en la economía del dólar, por ejemplo; empiezan a aceptar algunas formas de empresa privada; también están modificando sus leyes fiscales y de administración de justicia. [Cuba] se está comprometiendo más con la democratización, con [...] el desarrollo de los derechos humanos."⁴⁶ El gobierno de Canadá dio a conocer la noticia de la liberación del disidente Ismael Sombra, en mayo de 1997, y su exilio en Canadá, como un resultado concreto de su política exterior hacia Cuba y una muestra de los beneficios del compromiso constructivo.⁴⁷ En 1998, la primera edición de *Canada World View*, publicación del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (DFAIT), destacó la política de Canadá hacia Cuba como un ejemplo del compromiso del país y del éxito obtenido en promover los derechos humanos. Según esta publicación:

Nosotros [el gobierno canadiense] hemos sostenido un diálogo continuo con Cuba desde que se firmó el acuerdo [la declaración conjunta], diálogo que ha comprendido foros específicos para los derechos de las mujeres y los niños, así como discusiones sobre la participación de las organizaciones no gubernamentales. La liberación de cientos de prisioneros [siguiendo un llamado del papa Juan Pablo II durante su visita a Cuba en enero de 1998] es signo de que Cuba está dando algunos pasos hacia una mayor apertura. (Canadá aceptó a 19 de esos prisioneros de conciencia en febrero de 1998.)⁴⁸

En realidad, después de un periodo de avances irregulares en cuanto a reformas políticas y económicas, el clima político de la isla se había endurecido notablemente. Una serie de discursos de Fidel Castro y de su hermano Raúl, así como los proyectos de resolución del PC, dados a conocer antes de su V Congreso, en octubre de 1997, indicaban el retorno a un nacionalismo más militante y cerrado, así como una línea política más dura que reflejaba la preocupación de los líderes por conservar el poder. Aunque la Cuba posterior a la Guerra Fría no es el monolito totalitario que a menudo pintan sus oponentes, pues en este periodo se permitió cierto grado de debate interno —siempre que no estuviera demasiado organizado o fuera muy crítico del gobierno, o siempre que no abogara por un acercamien-

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (DFAIT), "Axworthy Welcomes Released Cuban Writer", 12 de mayo de 1997.

⁴⁸ Oficina del Primer Ministro, "Canada Accepts 19 Cuban Prisoners of Conscience", 26 de febrero de 1998.

to con los Estados Unidos—, la tendencia interna general había sido negativa. Este deterioro ocurría a pesar de que más países ya habían establecido nexos con la isla. Aunado al endurecimiento político y la falta de avances en materia de derechos civiles y políticos esenciales, durante este periodo se incrementó el número de detenciones de corta duración y el acoso, así como el exilio forzado de activistas políticos. Por ejemplo, en julio de 1997, los cuatro líderes del Grupo de Trabajo de la Disidencia Interna (conocido como el “Grupo de los Cuatro”) fueron arrestados y acusados de difundir “propaganda enemiga”, a raíz de la respuesta que dieran a uno de los proyectos de resolución publicados en vista del V Congreso del PC, respuesta en la que criticaban a este último por no dar una solución adecuada a los problemas económicos del país. Los avances hacia una apertura religiosa a gran escala, luego de la visita del papa Juan Pablo II en enero de 1998, se estancaron. La puesta en marcha lenta y en ciertos casos regresiva de las reformas económicas frustró negocios extranjeros y sofocó al incipiente sector privado de la isla.

Canadá mantuvo sus contactos a altos niveles, a pesar del estancamiento de la transición en la isla, lo cual propició que un pequeño número de académicos cuestionara la sinceridad del compromiso de su país con los derechos humanos y la eficacia de la política canadiense.⁴⁹ Se expresó preocupación por la posibilidad de que la asistencia para el desarrollo brindada por Canadá estuviera siendo utilizada para fortalecer el clientelismo político cubano, y que algunos proyectos, en principio muy valiosos, se estuvieran empleando de hecho para mantener el poder del régimen, como era, por ejemplo, valerse del sistema fiscal como arma para sofocar al naciente sistema de negocios privados. También existía la preocupación de que el elevado número de deserciones entre los cubanos que participaban en algunas actividades de cooperación fuera socavando el impacto de la ayuda canadiense. Se decía que muchas de las actividades en el área de la gobernabilidad, como los intercambios entre el parlamento canadiense y la Asamblea Nacional cubana, y la asistencia técnica para crear una comisión de denuncias ciudadanas, eran completamente inapropiadas e incluso contraproducentes, dado el carácter profundamente autoritario del siste-

⁴⁹ Véanse los trabajos presentados en la Mesa Redonda de la FOCAL en Ottawa del 6 de marzo de 1998: John Kirk y Peter McKenna (comps.), *Cuba Today: The Events Taking Place in Cuba and Issues for Canadian Policy*, *op. cit.*; Arch Ritter, “The Human Rights and Governance Dimension of Canada-Cuba Relations”, ponencia presentada en el XVIII Congreso de The Canadian Association for Latin American and Caribbean Studies (CALACS), Vancouver, 19-21 de marzo de 1998. Para una crítica mordaz de la política canadiense hacia Cuba, véase Yvon Grenier, “Our Dictatorship: Canada’s Trilateral Relations with Castro’s Cuba”, en Appel Molot y Osler Hampson, *op. cit.*, pp. 247-273.

ma político y económico de Cuba, y por el hecho de que la élite gobernante no daba signo alguno de querer abandonar el sistema unipartidista. Se afirmaba que la política de Canadá había permitido que el régimen cubano acrecentara su legitimidad y credibilidad internacional, y que consiguiera ciertos triunfos en su batalla de relaciones públicas contra los Estados Unidos, pero sin que la isla experimentara progreso alguno en el área de los derechos humanos y en su desarrollo democrático.

En términos del impacto político, los medios (impresos, en particular) tuvieron un peso muy grande, pues vigilaban muy de cerca las actividades canadienses, cada vez más numerosas en Cuba, y solicitaban al gobierno que justificara sus políticas y mostrara resultados concretos de sus iniciativas para generar confianza y persuadir de manera discreta. El 11 de marzo de 1998, un editorial del *Globe and Mail* de Toronto llegó incluso a pedir a Lloyd Axworthy que aclarara públicamente la posición del gobierno en relación con Cuba.⁵⁰ Un análisis de la prensa realizado por el DFAIT en 1998, sugería que la mayoría de los periodistas canadienses parecía estar de acuerdo en que debía prestarse más atención a la pobreza y al desprecio sistemático por los derechos humanos en la isla. Las opiniones diferían, sin embargo, respecto de la forma en que habría de promoverse el cambio. Mientras algunos artículos favorecían la postura canadiense de compromiso constructivo, los editoriales de los principales diarios nacionales no estaban de acuerdo. Estos últimos argüían que era moralmente condenable apoyar a uno de los regímenes más represivos del mundo, al brindarle asistencia para desarrollo e inversión.⁵¹

La visita del primer ministro a Cuba y el "Grupo de los Cuatro"

La visita del primer ministro Jean Chrétien a Cuba, los días 27 y 28 de abril de 1998, ampliamente cubierta por los medios canadienses, se usó para examinar en privado el tema de los derechos humanos con Castro, aunque también se tocaron muchos otros asuntos, como el comercio y la inversión, el terrorismo internacional y el narcotráfico. Chrétien presentó a Castro los nombres de cuatro prisioneros políticos, líderes del Grupo de Trabajo de la Disidencia Interna, a quienes quería que se liberara. Castro aceptó la lista de nombres pero no dio ninguna señal acerca de cómo respondería a la petición. El primer ministro logró avances en relación con un tratado

⁵⁰ Para la respuesta de Loyd Axworthy, véase: "Why Canada is Involved So Closely with Cuba", *Globe and Mail*, 19 de marzo de 1998.

⁵¹ Bell *et al.*, "Back to the Future?", *op. cit.*, p. 16.

para proteger la inversión extranjera, y con un acuerdo mediante el cual el gobierno cubano le pagaría a la Confederation Life Insurance Company una indemnización de 12 millones de dólares canadienses, por los bienes que le habían sido expropiados tras la Revolución de 1959.⁵² Asimismo, en una reunión celebrada ya tarde en la noche, Castro prometió vagamente que consideraría la posibilidad de adherirse al Acuerdo Internacional de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.⁵³ Sin embargo, el primer ministro regresó a su país sin haber conseguido un avance sustancial en materia de derechos humanos, lo que alimentó más las críticas de los medios a la política oficial.

Diez meses más tarde, Castro le respondió al gobierno de Canadá acerca de los cuatro disidentes, quienes fueron sometidos a un juicio cerrado, el 1º de marzo de 1999, por el cargo de sedición. Dos semanas antes del juicio, el gobierno cubano había promulgado la Ley para la Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba, por la cual se coartó aún más la libertad de expresión en la isla, al intimidar a los periodistas y académicos, y reprimir a los disidentes. A pesar de las acciones tras bambalinas de los canadienses, que se sumaban a las del Vaticano y a varios líderes europeos para convencer a Castro de que liberara a los disidentes,⁵⁴ los cuatro líderes fueron encontrados culpables y sentenciados a entre tres y medio y cinco años de prisión. Para expresar su inconformidad, y como una táctica de presión diplomática, el 15 de marzo de 1999 Chrétien informó al gobierno cubano que su país revisaría las actividades bilaterales que habían acordado.⁵⁵ Se adujeron varias razones para tal revisión, incluida la falta de cooperación de Cuba en materia de derechos humanos en las Naciones Unidas y con respecto a la reforma de esta organización.⁵⁶

LA POLÍTICA ACTUAL

El cambio de posición

La revisión de las relaciones bilaterales que ordenó el primer ministro Chrétien ha conducido a una nueva fase del compromiso constructivo. La

⁵² Kirk y McKenna, "Canadian-Cuban Relations", *op. cit.*, p. 42.

⁵³ *Ibid.*, p. 47.

⁵⁴ Joel-Denis Bellavance, "PM Orders Review of Cuban Relations after Critics Jailed", *National Post*, 16 de marzo de 1999.

⁵⁵ Oficina del Primer Ministro, "Statement by the Prime Minister", 15 de marzo de 1999.

⁵⁶ Edward Greenspon y Jeff Sallot, "Chrétien Lashes Out at Cuba's Jailing Dissidents", *Globe and Mail*, 16 de marzo de 1999.

nueva política parte del reconocimiento de que Cuba prefiere continuar con su aislamiento diplomático a aceptar cualquier tipo de compromiso internacional tendiente a propiciar un cambio político interno, como lo ha demostrado su intransigencia ante las preocupaciones de Canadá sobre las violaciones de los derechos humanos.⁵⁷ Como reconoció públicamente después de que se retirara del gobierno Lloyd Axworthy, principal arquitecto y fuerza motriz de la política de compromiso constructivo: "Les abrimos las puertas, pero se negaron a pasar [...] En esencia, lo que nos dijeron fue que no nos entrometiéramos."⁵⁸

El objetivo del compromiso constructivo sigue siendo preparar el camino para la transición, al moderar el comportamiento del régimen de Castro y evitar la inestabilidad regional, preparando a Cuba para la democracia, lo que sería posible sólo cuando Castro abandone el poder. Canadá sigue oponiéndose a la aplicación de sanciones a Cuba y apoya la normalización de relaciones entre la isla y los Estados Unidos. Como lo expresara el ex representante de Canadá ante la OEA: "Nuestra opinión es que una combinación de asistencia para el desarrollo y de una relación abierta, y no las sanciones, es lo que favorecería el tránsito hacia una reforma política y económica más amplia. [Sólo] la globalización significará el fin del experimento cubano."⁵⁹

Sin embargo, se tomó la decisión estratégica de reducir el perfil del tema cubano en la política exterior de Canadá y en su diplomacia pública.⁶⁰ Aunque se hacen esfuerzos concertados para responder a los desacuerdos bilaterales con réplicas moderadas, los funcionarios canadienses al mismo tiempo critican ahora a Cuba, lo que contrasta con la actitud anterior de reservarse comentarios de esa naturaleza para las conversaciones privadas con el gobierno cubano. Como declararan varios miembros del gobierno canadiense, entre ellos el ex ministro de Asuntos Exteriores, John Manley, durante la reunión de la Fundación Canadiense de las Américas (FOCAL) el 8 de junio de 2001: "Criticar la política del embargo estadounidense no significa una aceptación sin reservas del *statu quo* en Cuba."⁶¹ Sin embargo,

⁵⁷ Jeff Sallot, "Canada Gets Tough on Cuba", *Globe and Mail*, 29 de junio de 1999.

⁵⁸ Lawrence Marin, "Cuba Blew its Chance", *Montreal Gazette*, 21 de marzo de 2001.

⁵⁹ Larry Luxner, "Canada, Brazil and Mexico All Agree on One Thing: US Policy Makes Non Sense", *Cubanews*, vol. 10, núm. 7, agosto de 2002, pp. 1 y 6.

⁶⁰ *Oxford Analytica*, "Canada-Cuba: Bilateral Relations Growth Hampered", 5 de agosto de 2002.

⁶¹ Tales declaraciones también fueron emitidas por el ex representante de Canadá ante la OEA, Peter Boehm, durante la conferencia: "Cuba: What Next?", organizada por el Inter-American Dialogue en Washington, D.C. en junio de 2002.

en la práctica, la censura pública hacia Cuba se ha acallado y no es frecuente.

El aspecto más significativo de la nueva posición de Canadá hacia la isla fue la decisión de condicionar su apoyo a la reintegración de Cuba a la comunidad del hemisferio occidental a que el gobierno de Castro diera una clara muestra de su voluntad de emprender reformas políticas y económicas. De acuerdo con el ex ministro de Asuntos Exteriores, John Manley: "Si Cuba diera pasos firmes hacia una aceptación más amplia de las normas democráticas, Canadá ejercería un papel protagónico en las discusiones para reintegrar a la isla al sistema interamericano."⁶²

Aunque Canadá suspendió los contactos ministeriales con Cuba en junio de 1999, como protesta diplomática por el encarcelamiento de los disidentes del "Grupo de los Cuatro",⁶³ aquéllos fueron restablecidos en el otoño de 2002.⁶⁴

Mientras los programas acordados en la etapa de la revisión de la política exterior continúan sin cambio, las iniciativas nuevas o ampliadas han sido examinadas casuísticamente para asegurar que apoyen los nuevos objetivos y áreas prioritarias, como las relativas a la reforma de las políticas económicas, la sociedad civil, el desarrollo social y económico, y la ayuda humanitaria directa.⁶⁵ Los contactos con funcionarios cubanos y la programación de proyectos entre gobiernos han continuado, especialmente en lo relacionado con la asistencia técnica para modernizar el Estado, y la reforma económica. Luego de admitir que el régimen cubano no aceptará bajo ninguna circunstancia, ni en la práctica ni en el diálogo, el concepto liberal de los derechos económicos y políticos, Canadá ha puesto fin a la mayoría de los programas de derechos humanos que tratan directamente con el gobierno cubano.⁶⁶ La participación de académicos y de ONG canadienses continúa en muy diversos ámbitos que abarcan desde la agricultura hasta

⁶² John Kirk, "Canada-Cuba Relations: Is the Honeymoon Over?", ponencia presentada en la reunión de Latin American Studies Association (LASA), en Washington, D.C., 6-8 de septiembre de 2001, p. 7.

⁶³ Algunas de las actividades suspendidas fueron una misión de negocios dirigida por el ministro de Comercio Internacional y la visita del ministro de Cooperación Internacional. Véase Jeff Sallot, "Canada Gets Tough on Cuba", *Globe and Mail*, 29 de junio de 1999.

⁶⁴ En noviembre de 2002, el secretario de Estado para Latinoamérica, Denis Paradis, encabezó una delegación de parlamentarios y hombres de negocios para participar en la Feria de Comercio Internacional de La Habana.

⁶⁵ Durante el proceso de revisión, el gobierno detuvo un proyecto de salud conjunto Canada-Cuba en Haití, y canceló otro proyecto que proveería al sistema judicial cubano de tecnología de cómputo. Véase Sallot, "Canada Gets Tough on Cuba", *Globe and Mail*, 29 de junio de 1999.

⁶⁶ *Oxford Analytica*, "Canada-Cuba", *loc. cit.*

la salud, y, más recientemente, el medio ambiente. Se sigue poniendo énfasis en incorporar a actores de la sociedad civil en Cuba (los autorizados por el gobierno cubano), incluida la Iglesia católica. Cabe señalar que, en términos generales, Canadá ha mantenido su nivel de ayuda oficial para el desarrollo (AOD) a Cuba. La AOD fue de 8 490 millones de dólares canadienses en el año fiscal 2000-2001, suma inferior a la cifra récord de 1997-1998, que ascendió a 10 971 millones, pero superior a la registrada en el periodo 1999-2000, de 7 190 millones.⁶⁷

El comercio, la inversión y el turismo se mantienen sin cambios. El comercio bilateral en 2001 totalizó 753 millones de dólares canadienses, lo que significó un incremento de 12.1 millones respecto del año anterior, pero inferior al total de 814.7 millones registrado como récord en 1998.⁶⁸ En 2001 Cuba recibió 350 mil visitantes canadienses, cifra muy superior a los 144 mil de 1995.⁶⁹

Los funcionarios de la embajada canadiense en Cuba siguen manteniendo contactos regulares con los disidentes cubanos, y Canadá continúa criticando las violaciones de los derechos humanos en la isla ante las Naciones Unidas.

Ataques verbales de Cuba

La revisión de la política exterior ordenada por el primer ministro Chrétien y el consiguiente cambio en la postura del país suscitaron varias disputas bilaterales y un número creciente de ataques verbales por parte de Castro, quien en varias ocasiones se expresó negativamente sobre Canadá y a menudo aludió al país como ejemplo de las prácticas económicas y valores sociales decadentes de Occidente. Estas disputas y las declaraciones de Castro aparecieron regularmente en las páginas principales de los diarios canadienses.

El 26 de julio de 1999, Castro se refirió a Canadá durante un discurso de cuatro horas dirigido a la nación, con motivo del Día de la Revolución, discurso que normalmente estaba reservado para atacar a los Estados Uni-

⁶⁷ Canadian International Development Agency (CIDA), "CIDA Statistical Report on Official Development Assistance (Fiscal Year 2000-2001)", página electrónica del CIDA.

⁶⁸ Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (DFAIT), "Canada-Cuba Trade and Investment", julio de 2002, página electrónica del DFAIT. Las principales exportaciones hacia Cuba son: computadoras, productos alimentarios agrícolas (cereales, carne, lácteos y legumbres), vehículos automotores y refacciones, equipo electrónico y sulfuro. Las principales exportaciones cubanas son: mineral de hierro, azúcar, tabaco, mariscos y cobre.

⁶⁹ *Ibid.*

dos. Castro acusó a ambos países de fraguar planes para perjudicar a Cuba durante los Juegos Panamericanos que se realizarían en Canadá, y calificó a este país como un "territorio enemigo".⁷⁰

Los ataques verbales de Cuba contra Canadá se exacerbaron en la medida en que se acercaba la celebración de la Tercera Cumbre de las Américas, que tendría lugar en Quebec, del 20 al 22 de abril de 2001. Cuba no fue invitada. El estilo franco, característico de John Manley, ministro de Asuntos Exteriores desde octubre de 2000, también desempeñó un papel importante en el enfrentamiento retórico entre los dos países. En el mismo mes, Canadá apoyó, como siempre, la resolución presentada por los checos ante la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en la que se condenaban los abusos cubanos en esa área.

La Cumbre destacó de manera clara el cambio de actitud de Canadá respecto de la reintegración de Cuba. En respuesta a los análisis y debates originados en algunos sectores de la opinión pública canadiense, el gobierno no se vio forzado a retractarse abiertamente de sus promesas de ayudar a Cuba para reingresar a las instituciones hemisféricas, y también de las peticiones presentadas para la participación cubana en las cumbres de 1994 y 1998.

John Manley defendió el hecho de que Cuba no hubiera sido invitada a la Cumbre de 2001, ni siquiera a la audiencia parlamentaria sobre la misma que había tenido lugar en marzo, atribuyendo esto a la falta de compromiso de los cubanos en materia de principios democráticos.⁷¹ Explicó la ausencia de Cuba como el resultado, no de una exclusión deliberada y consciente, sino de la renuencia de Cuba a signar varios de los acuerdos de la Cumbre tendientes a salvaguardar la democracia representativa, lo cual era una prioridad para Canadá. "Me parece que el primer ministro expresó el punto de vista —creo que después de la Cumbre de Santiago— de que sería deseable que Cuba asistiese [...] pero no hemos visto ningún progreso en Cuba. Por el contrario, hemos presenciado continuas violaciones de los derechos humanos, a la libertad de expresión y a las normas

⁷⁰ David Roberts y Beverly Smith, "Canada Avoids War of Words with Castro", *Globe and Mail*, 28 de julio de 1999.

⁷¹ En un discurso ante la Canadian Society, en Nueva York, reprendió al gobierno cubano por no haber sentado siquiera los rudimentos de un "proceso democrático", a pesar de la significativa ayuda y apoyo que Canadá le había brindado. Cuestionando el diálogo sobre derechos humanos y la Declaración Conjunta de 14 puntos entre Canadá y Cuba, Manley admitió: "Para ser perfectamente franco, no hemos visto muchos resultados de eso." Véase Steven Edwards, "Cuba Keeps Itself on Sidelines: Manley", *National Post*, 10 de abril de 2001.

democráticas. Por ende, no es de sorprender que no hubiese ninguna iniciativa para incluir a Cuba en el proceso.”⁷²

Como respuesta, y refiriéndose además a los enfrentamientos entre los manifestantes y la policía de Quebec, el gobierno cubano emitió una declaración en la que criticó “la forma brutal en que las autoridades canadienses están reprimiendo las demostraciones pacíficas de quienes protestan contra los crímenes que intentan perpetrarse contra los derechos políticos y económicos de los pueblos de América Latina y el Caribe. Son gobiernos que engañan al mundo autonombrándose defensores de los derechos humanos, mientras tratan a su población de esa manera.”⁷³ El gobierno cubano también atacó a Manley: “Con su lenguaje intrigante y anticubano, confirma su creciente subordinación o alineamiento a la política exterior del imperio estadounidense.”⁷⁴

En su último encuentro con los medios, al término de la Cumbre, Chrétien comentó que los cubanos no podían culpar a nadie sino a ellos mismos por no tener un lugar en aquella mesa. Afirmó que había intentado ayudar al gobierno cubano, durante su visita de abril de 1998 a La Habana, instando a Castro a que mejorase la situación de los derechos humanos en su país, a cambio de lo cual su reingreso a la comunidad interamericana sería más fácil. Chrétien relató una conversación privada con Castro durante una de sus sesiones de trabajo: “Le dije, permítanos ayudarlo a ayudarse [...] y respondió que no.”⁷⁵

Inmediatamente después de la Cumbre, Castro dedicó más de una hora en la televisión de su país para atacar a Canadá y su primer ministro Chrétien, al que llamó “fanático creyente del capitalismo” y acusó de actuar como herramienta de la política exterior de los Estados Unidos. Con respecto a la carta de protesta de Axworthy al ministro del Exterior cubano, de marzo de 1999 —en la que planteaba que si Cuba deseaba llegar a ser una sociedad más transparente y abierta debía permitir la entrada al país de observadores de derechos humanos, como Amnistía Internacional—,⁷⁶ Castro declaró que dicha carta era “arrogante, injerencista y vengativa”. También criticó a Canadá por haberse retractado del esfuerzo

⁷² Sheldon Alberts, “Why Cuba Was Not Invited”, *National Post*, 10 de abril de 2001.

⁷³ “Mensaje de Fidel a los protestantes en Quebec”, Embajada de Cuba en Canadá, 20 de abril de 2001.

⁷⁴ Andrew Cawthorne, “Excluded Cuba Slams ‘Brutal’ Canada as US Pawn”, *Reuters*, 21 de abril de 2001.

⁷⁵ Conferencia de clausura de la Cumbre de las Américas, CBC Television, 22 de abril de 2001.

⁷⁶ Jeff Sallot, “Canada Gets Tough on Cuba”, *Globe and Mail*, 29 de junio de 1999.

conjunto para brindar ayuda médica a Haití.⁷⁷ Los ataques contra Canadá continuaron hasta mayo. Durante el desfile del 1º de mayo, se exhibieron marionetas que caricaturizaban y ridiculizaban a Chrétien y otros líderes hemisféricos. Asimismo, el 21 de mayo de 2001, en la edición en español de *Granma International*, se publicó un extenso artículo que criticaba la forma en que el gobierno trataba a los pueblos aborígenes en Canadá y se tildaba de hipócrita su postura en el asunto de los derechos humanos en la isla.

Motivaciones y perspectivas de la política canadiense

A partir de estas discrepancias bilaterales, las relaciones se han mantenido con marcadas reservas, lo cual es de esperar que continúe. Cabe señalar que la experiencia con Cuba ha generado muchas ambivalencias en relación con la eficacia del compromiso constructivo dentro del gobierno canadiense. Algunos políticos han concluido que no funciona; otros, parafraseando a Winston Churchill, sostienen que es la peor política, excepto todas las demás.⁷⁸ A pesar de la incertidumbre, resultado de la falta de una reforma política y económica significativa en Cuba, es de esperarse que las relaciones se mantengan en el nivel actual, así sea tan solo para evitar el enorme esfuerzo que requeriría desviar la trayectoria histórica de las relaciones bilaterales. En consecuencia, es previsible que la posición canadiense se mantenga, en gran medida, a través de la inercia burocrática, en función del marco heredado del periodo de Axworthy, y en respuesta a los intereses prioritarios de los canadienses. Estos factores ayudan a explicar el restablecimiento de los encuentros oficiales de alto nivel en noviembre de 2002, bajo Bill Graham, quien reemplazó a John Manley en el Ministerio de Asuntos Exteriores en enero de 2002.

En las relaciones de Canadá con la isla prevalecen los intereses de los empresarios, del sector turístico, de las ONG y de los académicos, todos los cuales pugnan por que se continúe con la política establecida. Además, en su mayoría, la opinión pública sigue apoyando la aplicación de una política exterior abierta y abarcadora, a pesar de los reveses que ello le ha acarreado a Canadá.⁷⁹ No existe un grupo de cabildeo poderoso que demande el fin del compromiso, ni tampoco el gobierno canadiense enfrenta presiones por parte de grupos de interés internos que busquen mayor participación

⁷⁷ Paul Adams, "Castro Rails Against Canada, Chrétien", *Globe and Mail*, 27 de abril de 2001.

⁷⁸ Bell *et.al*, "Back to the Future?", *op. cit.*, p. 15.

⁷⁹ *Oxford Analytica*, "Canada-Cuba", *op. cit.*

en los asuntos de los derechos humanos o la gobernabilidad en la isla. Aunque los medios han criticado mucho la postura del gobierno, la cobertura de las noticias procedentes de Cuba ha disminuido notablemente desde que éste adoptó una actitud más mesurada. Tampoco la presión estadounidense ha sido un factor de peso en la formulación de la política canadiense. Los gobiernos de los Estados Unidos se han acomodado de manera sorprendente a la política de participación de Canadá.⁸⁰

Los académicos y las ONG canadienses atentos al tema cubano, que abarcan desde los grupos solidarios de la izquierda hasta grupos e individuos apolíticos, siguen estando muy interesados en mantener sus vínculos con la isla y en que continúen ejerciéndose las partidas de asistencia para el desarrollo de Cuba. Las preocupaciones centrales de estos grupos han sido primordialmente los temas del desarrollo y la ayuda humanitaria. Aunque algunas ONG con sede en Canadá y dedicadas a los derechos civiles y políticos se interesan por la situación de los derechos humanos en la isla, Cuba no es sino uno más entre los muchos países que tienen en su agenda, por lo que dichas organizaciones ejercen un impacto mínimo en la formación del discurso público sobre Cuba en Canadá.

Es altamente improbable que las relaciones puedan expandirse en virtud de objetivos empresariales, dados los pocos resultados de la reforma económica en Cuba y, en particular, por la incapacidad de este país para generar divisas extranjeras para adquirir los productos importados. En consecuencia, el sector privado canadiense —grupo que fuera sumamente optimista al inicio del compromiso constructivo— está renuente a incrementar su presencia en un ambiente de alto riesgo para los negocios, como el cubano. De esta manera, una sola empresa, Sheritt International, ha concentrado una proporción inmensa de la actividad empresarial canadiense en Cuba, con intereses en los sectores de la agricultura, la energía, la hotelería, la minería y la telefonía móvil. Aunque el comercio con la isla no es lo suficientemente importante para permitir un cabildeo político significativo, tanto a la industria del níquel como a la del turismo les conviene el mantenimiento de la política actual de Canadá.

En última instancia, la cantidad de energía política que Canadá decida invertir para enfrentar con seriedad el reto de Cuba será el resultado directo de la importancia que le otorgue a su política exterior hacia América Latina en su conjunto. Aunque han sido fuerzas dinámicas las que impulsaron y siguen moldeando las relaciones cada vez más extensas de Canadá con estos países, es demasiado pronto para determinar si, además de Mé-

⁸⁰ *Idem.*

xico, tales contactos llegarán a constituir una prioridad comparable a los vínculos más sólidos que ya tiene con Europa, Asia y, especialmente, con los Estados Unidos. Lo que sí queda claro, sin embargo, es que el éxito de las relaciones más profundas de Canadá con el resto del continente dependerá del progreso real que se logre en los asuntos económicos y de gobernabilidad a lo largo de toda la región.

Traducción de LORENA MURILLO S.