

LA CUESTIÓN CUBANA EN LOS FOROS MULTILATERALES

CLAUDE HELLER

DESDE LA DÉCADA DE LOS SESENTA Y A PARTIR de la evolución de la Revolución hacia un régimen socialista, la atención internacional sobre el caso de Cuba ha figurado de manera notable, en diversos momentos, bajo diferentes coyunturas y con distintos propósitos, en la agenda de los organismos multilaterales de vocación universal y regional, así como en otros foros de diálogo y concertación política. El propósito del presente ensayo es analizar la consideración que ha merecido este tema particularmente sensible para las relaciones interamericanas, en el que convergen y se entrecruzan intereses de diferentes países, particularmente de los Estados Unidos, y que incide en la política interna de más de un país latinoamericano.

LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS Y EL GRUPO DE RÍO

Regionalmente, es bien conocido el papel que desempeñó la Organización de Estados Americanos (OEA) en la estrategia estadounidense de aislamiento de Cuba, impulsada particularmente en la VIII y en la IX Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebradas respectivamente en Punta del Este y en Washington en 1962 y 1964. Las resoluciones relativas a la exclusión de Cuba del sistema interamericano y a la ruptura de relaciones diplomáticas con la nación caribeña por parte de aquellos estados que aún sostenían relaciones formales con ella, con la excepción de México, condicionaron la posición hemisférica de Cuba hasta mediados de la década de los setenta.

Cabe señalar, sin embargo, que, a raíz de la decisión adoptada en Punta del Este, se estableció una controversia con el gobierno cubano sobre la competencia de la organización regional para seguir tratando asuntos relativos a ese país. En efecto, al solicitar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) información al gobierno sobre la materia de su competencia, Cuba argumentó que fue arbitrariamente excluida de la OEA

y que en consecuencia resultaba improcedente la información solicitada: "Ni jurídica, ni factual, ni moralmente la Organización de los Estados Americanos tiene jurisdicción, ni competencia sobre un Estado al que se ha privado ilegalmente de sus derechos",¹ posición que ha mantenido invariablemente el gobierno de La Habana.

La CIDH argumentó en cambio que la medida de suspensión, adoptada por la OEA, había sido dirigida al gobierno de Cuba y no al Estado cubano, por lo que ella no podía renunciar a su ineludible obligación de observar el respeto de los derechos humanos en todos los estados miembros de la Organización.² Este argumento ha sido retomado desde entonces por la Comisión para llevar el seguimiento de la situación de los derechos humanos en Cuba y darle el trámite reglamentario a las comunicaciones o reclamaciones recibidas sobre la misma. Además de ello, dicho órgano ha considerado que Cuba, signatario de la Carta de Bogotá, lo es también de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre de 1947, lo cual lo obliga a respetar los compromisos asumidos en materia de derechos humanos ante los estados miembros de la OEA. Éste ha sido de hecho, y hasta la fecha, el único vínculo institucional procurado por la OEA con Cuba. Debe recordarse, independientemente de lo anterior, que Cuba es miembro de la Organización Panamericana de la Salud, uno de los organismos especializados del sistema interamericano, pero sólo en la medida en que es también la oficina regional de la Organización Mundial de la Salud.

No fue sino hasta los años setenta cuando el debate en torno a Cuba comenzó a modificarse en el ámbito regional, con el surgimiento de gobiernos en la región que aspiraban a una mayor independencia en su política exterior y que en consecuencia buscaban normalizar sus vínculos con la nación caribeña. Fue así como en la XVI Reunión Extraordinaria de Consulta, celebrada en 1975 en San José de Costa Rica, se decidió, por una amplia mayoría, dejar en libertad "a los Estados Parte en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca para que de acuerdo con la política e interés nacionales de cada uno, normalicen o conduzcan sus relaciones con la República de Cuba al nivel y en la forma que cada Estado estimare conveniente". Si bien ello permitió la reanudación de relaciones con varios países, las turbulencias en la vida política del hemisferio, con la irrupción de regímenes militares así como la injerencia cubana en los asuntos internos de naciones latinoamericanas, imposibilitaron cualquier acercamiento

¹ Nota del ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, Raúl Roa, al presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Manuel Bianchi Gundián, La Habana, 4 de noviembre de 1964. *Informe de la CIDH*, OEA, anexo II, Washington, DC, 1967.

² Nota del presidente de la CIDH al ministro de Relaciones Exteriores de Cuba. *Ibid.*

institucional. Más aún, el gobierno de La Habana, a partir de su amarga experiencia, no dejó de considerar y de denunciar a la OEA como un mero instrumento de la política estadounidense en la región.

A lo largo de la década de los ochenta, la Guerra de las Malvinas, por un lado, y la crisis centroamericana a raíz del triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua, la guerra irregular contra ese país y las tensiones fronterizas con sus vecinos, el estallido del conflicto armado interno en El Salvador, así como la inestabilidad y la violencia en Guatemala, por el otro, agudizaron la crisis regional y pusieron en evidencia la incapacidad de la OEA para enfrentar los desafíos que ella representaba. La parálisis de los organismos internacionales, además de la falta de credibilidad y la desconfianza en la OEA que generaba su actuación pasada, alejada del respeto al derecho internacional, estuvieron en el origen de nuevas iniciativas de la diplomacia regional como lo fueron el Grupo de Contadora y, posteriormente, su Grupo de Apoyo, mismos que precedieron la constitución del Grupo de Río.

En el desarrollo de sus gestiones y dadas las implicaciones internacionales de la crisis, el Grupo de Contadora no ignoró el papel de otros actores en la trama centroamericana y estimó que la pacificación de Centroamérica requería no sólo de la voluntad política de los gobiernos directamente involucrados (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), sino también de la aportación constructiva, mediante la vía diplomática, de aquellos otros estados que ejercían una influencia considerable en los acontecimientos en la zona. Fue así como, a lo largo de sus gestiones pacificadoras de 1983 a 1987, el Grupo de Contadora otorgó particular importancia a la contribución de los llamados "países con vínculos e intereses en la región", eufemismo bajo el cual se designaba en realidad a Cuba y a los Estados Unidos, y emprendió diversas gestiones de alto nivel ante sus gobiernos.

En el caso de Cuba, sus estrechas relaciones con el gobierno sandinista en Nicaragua, así como su influencia y sus vínculos con los movimientos armados de la región, particularmente el FMLN en El Salvador y la URNG en Guatemala, eran uno de los principales factores que considerar. A lo largo de estos años, se mantuvieron consultas informales con el gobierno cubano, cuyos representantes seguían asiduamente, igual que los estadounidenses, las deliberaciones del Grupo de Contadora.³

³ En junio de 1983 los presidentes de Colombia, México, Panamá y Venezuela decidieron dirigirse al presidente Reagan y al comandante Fidel Castro para informarles de sus gestiones y solicitar su contribución al proceso de paz. En su respuesta, Castro comunicó el pleno apoyo de Cuba a Contadora y destacó la disposición de Nicaragua para negociar los di-

Las propuestas de paz promovidas por Contadora incluían en materia de seguridad, en primer lugar, todos aquellos compromisos que deberían ser incorporados en la negociación del instrumento jurídico internacional, la llamada Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, y que se referían a la presencia militar extranjera en la región, como era el caso de las maniobras militares conjuntas en territorios de los países centroamericanos, de las bases e instalaciones militares y de los asesores militares estacionados en el área. El objetivo fundamental consistía en la eliminación o regulación de todas aquellas modalidades de la presencia militar extranjera que, por su carácter intimidatorio, afectaban la estabilidad y la confianza en la región. En segundo lugar, la negociación abarcaba compromisos relativos a la prohibición de apoyos político, militar, financiero y logístico a las fuerzas irregulares que utilizaban el territorio de un Estado para emprender acciones en contra de países vecinos, así como a la erradicación del tráfico de armas y de todo apoyo a actos de terrorismo, subversión y sabotaje.

Desde la perspectiva de Contadora, se trataba de impulsar una propuesta global que recogiera las preocupaciones legítimas de los gobiernos centroamericanos y garantizara “un equilibrio razonable de fuerzas” mediante concesiones recíprocas entre las partes involucradas, sin vulnerar ni comprometer su soberanía e independencia. Para ello, resultaba indispensable el concurso de Cuba y de los Estados Unidos. Además de sostener un contacto constante con sus gobiernos, Contadora propuso que el acuerdo de paz contara con un protocolo adicional, de naturaleza similar a los protocolos adicionales del Tratado de Tlatelolco, que consagra la voluntad de respetar los acuerdos incluidos en el Acta de Contadora, instrumento jurídico que debería contener el fruto de las negociaciones entre los cinco gobiernos centroamericanos.

La concertación latinoamericana sentó las bases de la pacificación de Centroamérica, a la vez que amplió la agenda regional más allá de la problemática que le dio origen, lo que desembocó en la constitución formal en 1987 del Mecanismo de Consulta y Concertación Política, más conocido popularmente como el Grupo de Río, y que se reúne desde entonces anualmente en cumbres de jefes de Estado y de gobierno. En diversas ocasiones el tema de Cuba ha sido motivo de discusión, sin que se alcancen acuerdos significativos, pues han prevalecido diferencias sustanciales sobre

ferentes temas de la agenda. Asimismo, comprometió el respaldo cubano “a toda solución que resulte aceptable para Nicaragua, para las fuerzas revolucionarias de El Salvador, para aquellas que en Centroamérica se esfuerzan por transitar el camino definitivo hacia la independencia nacional y las transformaciones democráticas”.

los consensos aparentes de los comunicados conjuntos. Ello fue particularmente cierto durante la primera presidencia de Carlos Menem en Argentina, el presidente que más insistía en que el Grupo de Río se pronunciara críticamente sobre la evolución política de Cuba. La situación interna del país, los derechos humanos, las medidas unilaterales adoptadas por los Estados Unidos contrarias al derecho internacional han sido debatidos en algunas ocasiones, sin que se lleguen a formular pronunciamientos públicos y mucho menos sin que de ello se deriven gestiones especialmente concertadas.

Sin embargo, en la medida en que el gobierno de los Estados Unidos y el Congreso de ese país adoptaron gradualmente, a partir de 1992, más disposiciones coercitivas con implicaciones extraterritoriales —con la llamada Ley Torricelli, la cual reforzaba el embargo económico al prohibir a subsidiarias de compañías estadounidenses establecidas en terceros países comerciar con Cuba, y sobre todo a raíz de la entrada en vigor, en marzo de 1996, de la Ley para la Solidaridad Democrática y la Libertad de Cuba, Ley Helms-Burton, después de la llamada “crisis de las avionetas”—,⁴ los países de la región se vieron obligados por las circunstancias a pronunciarse sobre el particular de manera individual o colectiva a través de los organismos regionales y los foros de concertación.

La Ley Helms-Burton generó una de las mayores controversias internacionales de los últimos años, al poner en tela de juicio la vigencia de principios jurídicos fundamentales para la convivencia entre los estados y al sentar un peligroso precedente para el futuro del sistema multilateral de comercio internacional a fines del siglo XX. Tanto desde una perspectiva política como del derecho internacional, el tema provocó serias divergencias entre países amigos, aliados estratégicos y socios comerciales de los Estados Unidos, y afectó de manera inevitable las relaciones interamericanas.

Así, el Grupo de Río debió pronunciarse a ese respecto expresando su rechazo a la adopción de legislaciones nacionales con efectos extraterritoriales que obstaculizaran el comercio internacional y la inversión de otros países con terceros estados, así como el libre tránsito de personas, y que fueran contrarias al derecho internacional y a los objetivos de la Organización Mundial del Comercio. En contravención del principio de respeto a

⁴ En febrero de 1996, dos avionetas piloteadas por miembros de la agrupación anticasquista “Hermanos al Rescate” fueron derribadas por el gobierno de Fidel Castro, quien alegó que sobrevolaban el espacio aéreo cubano. “Hermanos al Rescate” había violado el espacio aéreo cubano en ocasiones anteriores para, entre otras cosas, diseminar folletos en contra del régimen cubano, y este último había advertido al grupo que de continuar con tales actividades las avionetas serían derribadas.

la soberanía de los estados, la nueva legislación pretendía la aplicación extraterritorial de normas internas de los Estados Unidos, y la sumisión a la jurisdicción de una corte de distrito de ese país, en controversias resultantes de una acción emprendida por un gobierno extranjero.

En la Cumbre del Grupo de Río, celebrada en 1996 en Cochabamba, Bolivia, y a instancias de México, se decidió emprender una iniciativa en el marco del XXVI periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, que se efectuaría unos días después en Panamá. En un hecho sin precedentes, la Asamblea adoptó, con el único voto en contra de los Estados Unidos, la resolución denominada "Libertad de Comercio e Inversión en el Hemisferio", (AG/RES.1364 XXVI-0/96), en la cual, además de reiterar las posiciones asumidas por el Grupo de Río y otros estados, se encomendó al Comité Jurídico Interamericano que examinara, de manera prioritaria en su siguiente periodo de sesiones, y presentara su opinión al Consejo Permanente sobre la validez conforme a derecho internacional de la legislación Helms-Burton. Pocos meses después, dicho Comité llegó a la conclusión de que la mencionada legislación no guardaba conformidad con el derecho internacional.

A partir de entonces, y teniendo en cuenta que los presidentes Bill Clinton y después George W. Bush decidieron renovar cada seis meses la suspensión de las disposiciones más controvertidas de la Ley Helms-Burton (el título tercero mediante el cual ciudadanos estadounidenses pueden reclamar legalmente contra empresas extranjeras que "trafiquen" con propiedades confiscadas por el gobierno cubano), la Asamblea General de la OEA adopta anualmente y sin debate una resolución de trámite sobre "Libertad de Comercio e Inversión en el Hemisferio", en la que solicita al Consejo Permanente que le informe sobre el desarrollo de la cuestión.

El consenso latinoamericano y caribeño existente en torno a la adopción de legislaciones extraterritoriales no se mantiene, sin embargo, en lo que se refiere al debate sobre el eventual reingreso de Cuba en la OEA, tema que resurge en ocasiones y sobre el cual se manifiestan opiniones contradictorias y frecuentemente condicionadas por la persistencia del conflicto bilateral con los Estados Unidos.

En la década de los noventa, en el nuevo contexto de fin de la Guerra Fría y del aislamiento internacional de Cuba, el acercamiento con América Latina se convirtió en uno de los objetivos prioritarios de la política exterior cubana. A fines de 1995 y principios de 1996, una vez superadas las más difíciles etapas a raíz de la disolución de la Unión Soviética y del bloque socialista e iniciado su proceso de gradual apertura económica, Cuba, como parte de su estrategia internacional, inició gestiones informales con los países miembros del Grupo de Río manifestando su interés en aproxi-

marse al foro de concertación política regional en calidad de observador y pretendiendo incluso su ingreso al mismo. El tema fue tratado en diversas ocasiones por el entonces canciller Roberto Robaina con las más altas autoridades de varios países, entre ellos México, siendo la idea bien recibida en un principio. La crisis de las avionetas de febrero de 1996 y sus repercusiones internacionales pospusieron toda posibilidad de acercamiento con el Grupo de Río. En cambio, las gestiones tendientes a promover su posterior ingreso a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) culminaron con éxito.

De manera paralela a estos planteamientos y como expresión de un nuevo clima en la vida política del hemisferio, la cuestión de Cuba resurgió en los debates de la OEA al ser planteada por el secretario general, César Gaviria, en ocasión del XXV periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General celebrado en Montrouis, Haití, en junio de 1995. En su discurso de la sesión inaugural, el secretario general abordó ampliamente el tema y se refirió al anacronismo de las secuelas de la Guerra Fría al indicar que se habían convertido "en reliquias de museo las motivaciones que por décadas alimentaron los antagonismos" entre los países del hemisferio y Cuba, y que, en ese contexto, la comunidad interamericana no podía permanecer pasiva ante "la tragedia humana que representaba un pueblo cubano atrapado en la terquedad de los rencores mutuos".⁵ En ese sentido, en palabras de Gaviria, el debate sobre el presente y el futuro de Cuba había sido monopolizado por las posiciones más extremas, y era claro que el país merecía una oportunidad. Si bien una solución del problema tenía sin duda una dimensión bilateral, a su juicio, la comunidad interamericana tendría que asumir de manera ineludible sus responsabilidades, lo cual debería expresarse inevitablemente en el ámbito multilateral de acuerdo con lo que llegaran a decidir los estados miembros de la OEA.

El secretario general se refirió en concreto a la necesidad de que Cuba avanzara en la reforma de su sistema económico y de su sistema político, en un proceso que implicara mayores libertades económicas y un avance hacia un sistema pluralista y de libertades políticas, y de respeto por los derechos humanos, precisando que algunos de estos cambios ya estaban en marcha en dicho país. En ese contexto, Gaviria se preguntaba si no habría llegado ya el momento de que la comunidad interamericana desempeñara un papel más activo en el tema, e invitó a los estados miembros a reflexionar sobre la manera en que aquélla podría contribuir a promover los cambios en Cuba y lograr su reinserción en el sistema interamericano.

⁵ Discurso del secretario general en la sesión inaugural del XXV periodo de sesiones de la Asamblea General de la OEA, Puerto Príncipe, 5 de junio de 1995.

El discurso de César Gaviria tuvo un fuerte impacto en la Asamblea, y su conclusión, en el sentido de que los países del hemisferio tenían objetivos idénticos y sólo diferencias en cuanto los medios para alcanzarlos, se vio de hecho corroborada en las deliberaciones informales que tuvieron lugar durante la misma reunión: mientras que un grupo de países, entre ellos México, se mostraba favorable al reingreso de Cuba a la Organización sin establecer condiciones previas en particular, otros países, principalmente Argentina y los Estados Unidos, desestimaron cualquier posibilidad recordando las exigencias de celebración de elecciones libres y de plena vigencia de los derechos humanos en ese país, lo cual equivalía a anteponer un cambio de régimen político. Los acontecimientos ya referidos de febrero de 1996 enrarecieron otra vez el ambiente y generaron un nuevo periodo de tensión internacional que alejaba cualquier posibilidad de modificación sustancial en el ámbito regional.

Sin embargo, a pesar de la persistencia de posiciones encontradas en torno a Cuba, era claro que, a mediados de la década pasada, el debate sobre el tema se desarrollaba bajo un nuevo contexto regional con el fin de la Guerra Fría, coincidiendo además con la creciente normalización de las relaciones bilaterales de Cuba con varios países del hemisferio, y los signos incipientes de un proceso de reformas económicas en la nación caribeña. La visita del papa Juan Pablo II en enero de 1998 contribuyó a generar nuevas expectativas sobre las posibilidades de cambios significativos en la isla.

Bajo diferentes coyunturas, los gobiernos de México y Canadá, así como del Caribe anglófono, no dejaron de insistir en la necesidad de la plena reintegración de Cuba al sistema interamericano, con la convicción de que ello contribuiría a la distensión regional y a una nueva etapa de las relaciones hemisféricas. México fue el país que se pronunció de manera más clara al favorecer la integración latinoamericana sin exclusiones ni condicionamientos. Así, respaldó el proceso de acercamiento de Cuba con América Latina mediante la plena participación cubana en foros de concertación política y económica como la Cumbre Iberoamericana, la Asociación de Estados del Caribe y la ALADI. Con el mismo espíritu alentó la presencia creciente de Cuba en los flujos económicos y comerciales, y la expansión de sus vínculos con el mundo, convencido de que el turismo, la inversión, el comercio y la cultura favorecían el cambio social y propiciaban el acercamiento y la confianza, lo que aminoraba las tensiones internacionales. En contrapartida, el aislamiento y el asedio generaban reacciones defensivas por parte de Cuba, agudizaban los conflictos y reducían las posibilidades de entendimiento.

Por su parte, Canadá inició un proceso de “diálogo constructivo” de alto nivel a fin de fortalecer la relación bilateral más allá del comercio y de la inversión, siendo de hecho uno de los países que más aprovecharon la apertura de la economía cubana. Se estableció una agenda amplia que abarcaba, entre otros temas, la cooperación en materia de derechos humanos. El canciller Lloyd Axworthy y el primer ministro Jean Chrétien viajaron a Cuba. El gobierno canadiense pensaba que su estrategia alentaría al gobierno de Castro a comprometerse con un proceso gradual de democratización y de cambios políticos, lo cual no ocurrió y provocó evidentemente una reacción de desaliento.

En la XXVIII Asamblea General de la OEA celebrada en Caracas, Venezuela, en 1998, la delegación de México planteó que si bien existían diferencias evidentes entre los estados miembros en torno al tema de Cuba, ello no debería ser obstáculo para abordarlo. Incluso flotó en el ambiente la idea de lanzar una iniciativa que, por lo menos, autorizara al secretario general a establecer un contacto con los gobiernos interesados en la cuestión, constituyendo una especie de grupo de países amigos, a fin de dar seguimiento al tema cubano e iniciar alguna aproximación institucional al mismo. La idea no llegó a plasmarse en un proyecto de resolución y la presencia en Caracas de la secretaria del Departamento de Estado como jefe de la delegación estadounidense, hasta entonces poco usual en las asambleas de la OEA, no fue del todo ajena al temor de que una iniciativa sobre Cuba llegara a prosperar en el foro regional, teniendo en cuenta el antecedente de 1996 en Panamá, cuando los Estados Unidos se vieron sorprendidos por el desarrollo de los acontecimientos.

Si bien el gobierno cubano ha visto con curiosidad y suspicacia el debate generado en torno a su eventual reincorporación a la OEA, ha manifestado en diversos tonos y de manera informal que no la está solicitando “por la puerta chica” y, mucho menos, bajo condicionamientos externos inaceptables para su soberanía. Corresponde en todo caso a la organización regional reparar el daño provocado con la decisión adoptada en Punta del Este en 1962.

Como ya se indicó anteriormente, la CIDH no ha dejado de examinar la situación de los derechos humanos en Cuba a partir de la información de la cual dispone. En los últimos años, dicho órgano ha compartido en gran medida la visión del secretario general, al señalar que la comunidad interamericana tiene la responsabilidad de crear condiciones externas que permitan que la sociedad cubana supere la situación que la afecta con miras a lograr una irrestricta vigencia de los derechos humanos. En ese sentido, y sin ambigüedad alguna, la CIDH ha considerado que los efectos adversos de las sanciones económicas y otras medidas unilaterales dirigí-

das al aislamiento del régimen cubano constituyen un obstáculo para crear las condiciones necesarias para lograr una transición pacífica y gradual hacia un sistema de gobierno democrático.⁶

Al reconocer que la prolongada política de embargo económico, comercial y financiero ha tenido un grave impacto en el deterioro progresivo de las condiciones de vida del pueblo cubano a lo largo de las últimas décadas, y que ha incidido de manera negativa en el clima político y en la realidad económica al inhibir la apertura del sistema en gran medida formado y justificado por una percibida necesidad de hacer frente a presiones externas, la Comisión ha manifestado que todo programa de reformas, tanto en el campo de los derechos civiles y políticos como en el de los derechos económicos y sociales, se vería facilitado mediante la terminación de las medidas unilaterales impuestas contra Cuba. En síntesis, a juicio de dicho órgano, si la comunidad internacional desea contribuir a fomentar una transición pacífica a la democracia y el respeto de los derechos humanos, debe replantear su estrategia.

En el marco del Grupo de Río, si bien se ha establecido que la democracia representativa es el fundamento de la legitimidad de los sistemas políticos y condición indispensable para la paz, la estabilidad y el desarrollo de la región, también se ha apuntado la necesidad de que la OEA, como foro político de diálogo, entendimiento y cooperación hemisférica, tenga total representatividad,⁷ aludiéndose así a la ausencia de Cuba que sigue siendo, por las circunstancias señaladas, la principal asignatura pendiente de la organización regional. Como se recordará, uno de los propósitos de la OEA es el de promover y consolidar la democracia representativa pero dentro del respeto del principio de no intervención.

En el curso de los últimos años, el fortalecimiento de las instituciones democráticas se ha consolidado como un tema preponderante de la agenda hemisférica. Se trata de estimular su desarrollo y garantizar su defensa en situaciones críticas que podrían representar un retroceso político, y de desalentar acciones de fuerza que pudieran significar la abrupta interrupción del orden constitucional en detrimento de los gobiernos democráticamente electos. A lo largo de la década de los noventa, se construyó el andamiaje de la OEA en materia de democracia a través del Compromiso de Santiago de 1991, la resolución 1080, la creación de la Unidad de Promoción de la Democracia y el Protocolo de Washington de 1992, cuyas acciones se inscriben en la dirección mencionada.

⁶ Véase CIDH, *Informe anual 2000*, situación de los derechos humanos en Cuba, capítulo IV, párrafos 92-97. OEA/Ser.L/VI II.11. 16 de abril de 2001.

⁷ Documento "Acta de Veracruz", sobre la consolidación de los consensos básicos del Grupo de Río, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1999.

Más recientemente, la adopción de la cláusula democrática por la tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec en abril de 2001, y la suscripción de la Carta Democrática Interamericana en Lima en septiembre de ese año, en cuyo artículo Iº se señala que los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla, confirmarían la tendencia de que no hay espacio en la organización regional para los gobiernos no democráticos, de acuerdo con los parámetros establecidos. Se dificulta en consecuencia el reingreso de Cuba en las actuales circunstancias.

La gran paradoja es que si ello ocurre en el ámbito multilateral, por otro lado, no ha sido el impedimento para que Cuba prosiga con éxito la normalización de sus relaciones con América Latina y el Caribe. En la actualidad, Cuba mantiene relaciones diplomáticas con cerca de 30 países, siendo Honduras el último en establecerlas en enero de 2002. Cabe señalar, sin embargo, que las relaciones de Cuba con la gran mayoría de los países latinoamericanos han estado frecuentemente sujetas al padrón de voto de los gobiernos de la región en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre temas que afectan directamente a Cuba. Ello ha provocado de manera cíclica severas crisis bilaterales, como lo ha ilustrado en 2002 el enfriamiento con Argentina y México y, en un caso más extremo, la ruptura de relaciones diplomáticas con Uruguay.

LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Si bien Cuba había estado en la agenda del sistema de Naciones Unidas más por el contexto de la Guerra Fría, en ocasión de la crisis de los misiles de 1962, que por su evolución política interna, fue a fines de los ochenta cuando los Estados Unidos comenzaron a desplegar una intensa actividad en el seno del organismo con el propósito de condenar a Cuba y propiciar su mayor aislamiento internacional. A las exigencias de la Guerra Fría, en el sentido de que el régimen cubano dejara de intervenir y de promover la subversión en América Latina, que dejara de constituir una base de la Unión Soviética en el continente americano, y de que retirara sus tropas de Angola, la administración de Reagan fue la primera en introducir nuevos condicionamientos asociados a la vida política interna de la isla. Así, el gobierno estadounidense inició en 1987 una ofensiva diplomática procurando introducir en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH), en Ginebra, una resolución sobre la situación que estos derechos guardaban en Cuba para condenar al gobierno de La Habana e imponer un monitoreo permanente a través de un relator especialmente

designado. Dicha decisión, estrechamente asociada a la política interna estadounidense y no a un hecho de excepcional importancia que se hubiese producido en Cuba y que ameritara la movilización de la comunidad internacional, generó de inmediato profundas controversias diplomáticas, principalmente en América Latina, cuyos gobiernos se vieron sometidos a intensas presiones para pronunciarse en un sentido o en un otro. A partir de entonces, el tratamiento del caso de Cuba en la CDH ha sido uno de los ejemplos más ilustrativos de la politización de dicho órgano. La CDH se ha convertido en un escenario adicional de enfrentamiento cubano-estadounidense.

El primer intento estadounidense por presentar un proyecto de resolución fracasó en 1987, por un estrecho margen, ante una moción de procedimiento presentada por la India a fin de que la CDH no se pronunciara al respecto. De la misma manera, prosperó una segunda moción india relativa a un proyecto de resolución cubano sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Unidos.

El gobierno de los Estados Unidos volvió a insistir en el tema al año siguiente ejerciendo mayores presiones por la vía diplomática. En la medida en que avanzaba el proceso de concertación latinoamericana iniciado por el Grupo de Contadora, y profundizado con la creación del Grupo de los Ocho, el gobierno de México, junto con otros de la región, promovió la adopción de un enfoque constructivo orientado a la cooperación entre Cuba y la ONU en materia de derechos humanos. Así, en 1988, con el impulso de México, Argentina, Colombia y Perú, y como alternativa a un nuevo proyecto estadounidense que dividía a los gobiernos, se logró la adopción por consenso de una resolución mediante la cual el gobierno de Cuba invitó a una misión de la CDH, encabezada por su presidente e integrada por cinco miembros del buró en representación de los diversos grupos regionales que la integran, a realizar una visita a fin de observar la situación de los derechos humanos en ese país y recoger toda la información relevante en la materia, en contacto con las autoridades, organizaciones sociales y sectores de la sociedad cubana.

El seguimiento del proceso, una vez presentado el informe de la misión, fue el principal punto de discordia, ya que mientras que los Estados Unidos y sus aliados más cercanos procuraron integrar definitivamente el caso de Cuba en la agenda de la CDH por medio de la designación de un relator especial con claros propósitos políticos, para México y otros países se trataba de promover un enfoque constructivo garantizando la continuidad de la comunicación y de los contactos directos entre el gobierno de Cuba y la Secretaría General de la ONU. En esa dirección se adoptó la decisión 1989/113, por medio de la cual se acogía la voluntad del gobierno de

Cuba de cooperar con el secretario general en el mantenimiento de sus contactos directos sobre los asuntos y cuestiones contenidos en el informe, mismos que serían tratados por el alto funcionario internacional “de manera apropiada”.

En el curso de los siguientes dos años, el cambio en la correlación de fuerzas en la política mundial, a raíz de la desaparición del bloque socialista, y las presiones ejercidas sobre países latinoamericanos que habían desempeñado un importante papel con el propósito de evitar la politización del tema, obligaron a algunos de éstos, como Argentina, a cambiar radicalmente de posición. Fue así como, en 1991, los Estados Unidos lograron enmendar un proyecto latinoamericano inscrito en la línea de la cooperación con el secretario general de la ONU, al proponer la designación de un representante especial con un amplio mandato para establecer contactos con el gobierno y “los ciudadanos de Cuba”, lo cual rebasaba los términos originales de la decisión 1989/113, al incluir por supuesto a nacionales cubanos residentes fuera de su país, en particular en los Estados Unidos, y al solicitar a la Comisión la preparación de un informe en su siguiente periodo de sesiones para garantizar la continuidad del tema. La adopción de la resolución 1991/68 por 22 votos a favor, seis en contra y 15 abstenciones, significó la ruptura del consenso y del frágil equilibrio logrado en los años anteriores a lo largo de intensas negociaciones diplomáticas.

Con ello se vino abajo un importante esfuerzo latinoamericano orientado a promover la mejoría de la situación de los derechos humanos en Cuba a través de la cooperación de su gobierno con la ONU, como se había logrado en un principio gracias a las gestiones descritas, y a desalentar enfoques que obedecían más a la lógica del enfrentamiento que a una genuina preocupación por los derechos humanos. Al quebrarse la concertación latinoamericana e imponerse una resolución desfavorable y desproporcionada, el gobierno cubano la rechazó por sus motivaciones políticas con el argumento adicional de que implicaba un trato selectivo, injusto y discriminatorio, y endureció su posición en el marco de la CDH al no permitir, bajo motivo alguno, la presencia en su territorio del relator especial sueco que fue designado. No obstante, Cuba expresó que continuaría colaborando con los mecanismos y procedimientos establecidos de la ONU aplicables a todos los estados miembros.

Al perderse esta oportunidad histórica, el debate sobre la situación de los derechos humanos a partir de 1992 se ha convertido en una discusión estéril y en un círculo vicioso con resultados poco productivos. Todavía en 1994, el gobierno cubano, preocupado por su imagen, mostró interés en encontrar alguna fórmula que permitiera que los países latinoamericanos recuperaran la iniciativa en la materia a fin de superar el enfrentamiento

bilateral con los Estados Unidos. Fue así como las autoridades de La Habana llegaron incluso a considerar una fórmula distinta de la resolución de la CDH, como sería la invitación a un grupo de personas de renombre internacional, incluyendo algunos premios Nobel, a que visitaran la isla. Esta iniciativa no se concretó. En cambio, el gobierno cubano fue el primero en invitar en ese año al Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, José Ayala Lasso, cuyo puesto acababa de ser creado por la Asamblea General siguiendo las recomendaciones de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en junio de 1993.

La situación parlamentaria no se modificó y año con año se ha venido aprobando una resolución condenatoria de Cuba, aunque el apoyo a la misma se ha reducido notablemente. Esto refleja el malestar de un número considerable de países ante la politización del debate, las presiones de alto nivel y el desequilibrio de los textos presentados en los que, entre otras cuestiones, se ha hecho caso omiso del efecto de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos del pueblo cubano, condenadas por la propia Asamblea General de la ONU en forma abrumadora. Además se han abordado cuestiones de la estricta competencia del Estado cubano que rebasan el mandato de la propia Comisión, con el claro propósito de alentar un cambio de régimen político de ese país.

De hecho, a lo largo de la década de los noventa, y como podrá observarse en el cuadro anexo, al ser considerada la iniciativa impulsada por los Estados Unidos, el número de abstenciones aumentó sensiblemente hasta 1997 (15 en 1991, 21 en 1992, 15 en 1993, 20 en 1994, 23 en 1995, 28 en 1996 y 24 en 1997), y a partir de entonces se incrementaron los votos en contra, siendo el punto culminante en 1998 cuando el proyecto de resolución fue incluso derrotado. La resolución, presentada en los tres años posteriores por países de Europa Oriental, fue nuevamente aprobada en 1999 (21 a favor, 20 en contra, incluyendo a México, y 12 abstenciones), en 2000 (21 a favor, 18 en contra y 14 abstenciones, incluyendo a México), y en 2001 (22 a favor, 20 en contra y diez abstenciones, también incluyendo a México). En 2002, el proyecto presentado por Uruguay, y que contó con el copatrocinio de varios países latinoamericanos, fue adoptado nuevamente, con el apoyo de México, por un estrecho margen de dos votos de diferencia.

En los últimos años, la resolución adoptada ha expresado la preocupación por la continua violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en Cuba, ha exhortado a su gobierno a asegurar el respeto de tales derechos y a establecer el marco apropiado para garantizar el Estado de derecho, sobre la base de las instituciones democráticas y la independencia del sistema judicial, y lo ha invitado a cumplir su compromiso para con la democracia y los derechos humanos contraído en la Cumbre

Iberoamericana de Santiago de Chile de 1996 y reiterado en la novena Cumbre de La Habana en 1999.

CUADRO 1

Votación sobre Cuba en la CDH:1991/2002

<i>Año</i>	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
A favor	22	23	27	24	22	20	19	16	21	21	22	23
En contra	6	8	10	9	8	5	10	19	20	18	20	2
Abstenciones	15	21	15	20	23	28	24	18	12	14	10	9

Fuente: actas de la Comisión de Derechos Humanos e Informes de la Delegación de México (1991-2002).

La resolución adoptada en 2002 pretendió responder a un enfoque más constructivo que de enfrentamiento, al reconocer los esfuerzos hechos por Cuba en materia de derechos sociales, “pese a un entorno internacional adverso”, y al invitar al gobierno a avanzar en el campo de los derechos humanos, civiles y políticos en consonancia con la Declaración Universal de Derechos Humanos. En su parte medular, se solicitó que la Alta Comisionada de los Derechos Humanos enviara un representante personal a Cuba para cooperar en la aplicación de la resolución. El gobierno cubano rechazó la resolución señalando que era más injerencista e intervencionista que las aprobadas en los años anteriores, al no limitarse a criticar a Cuba y al pretender establecer un mecanismo de monitoreo contrario a las normas de la CDH. Las acusaciones de La Habana, en el sentido de que los países latinoamericanos copatrocinadores habían presentado un proyecto impuesto por los Estados Unidos, suscitaron agrias fricciones bilaterales, incluso con aquellos que se limitaron a votar favorablemente la resolución.

Si en materia de derechos humanos ha sido colocada a la defensiva, Cuba, por su parte, introdujo en la agenda de la Asamblea General de la ONU, a partir de la adopción de la Ley Torricelli en 1992, el tema relativo a la “necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba”. Ello ha permitido desde entonces la aprobación anual de una resolución en la que la Asamblea, preocupada por la promulgación y aplicación de leyes y medidas cuyos efectos extraterritoriales afectan la soberanía de otros estados y los intereses legítimos de entidades o personas bajo su jurisdicción, así como la libertad de comercio y navegación, exhorta a todos los estados a abstenerse de actuar en tal sentido, en cumplimiento de sus obligaciones y de

conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional y los compromisos que han contraído al suscribir libremente instrumentos jurídicos internacionales que consagran la libertad de comercio y navegación. En consecuencia, la Asamblea ha instado a los estados donde existen ese tipo de leyes o medidas a que, en el plazo más breve posible y de acuerdo con su ordenamiento jurídico, tomen las medidas necesarias para eliminarlas o anular su efecto.

En la medida en que el Congreso estadounidense aprobó disposiciones tendientes a reforzar y ampliar el bloqueo, la resolución fue incorporando los pronunciamientos de las cumbres iberoamericanas relativos a la necesidad de eliminar la aplicación unilateral de medidas de carácter económico y comercial contra otro Estado que afecten el libre desarrollo del comercio internacional. La preocupación de la comunidad internacional aumentó sensiblemente a partir de la promulgación de la Ley Helms-Burton, en marzo de 1996, por sus severas implicaciones para la vigencia del derecho internacional.

De 1992 a 2001, y como se podrá apreciar en el cuadro siguiente, la comunidad internacional se ha pronunciado crecientemente de manera abrumadora sobre este tema, pasando de 59 votos a 167 a favor en los dos últimos años.

CUADRO 2

Votaciones en la Asamblea General de la ONU sobre el bloqueo a Cuba: 1992-2001

<i>Año</i>	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
A favor	59	88	101	117	137	143	157	155	167	167
En contra	3	4	2	3	3	3	2	2	3	3
Abstenciones	71	57	48	38	25	17	12	8	4	3

COMENTARIO FINAL

Como se pudo observar a lo largo de este ensayo, el tratamiento del caso de Cuba en los organismos internacionales ha sido sumamente polémico y ha tendido a polarizar las posiciones de gran parte de la comunidad internacional. Ello en gran medida como consecuencia de la politización de una problemática que tiene como telón de fondo la persistencia del conflicto entre Cuba y los Estados Unidos, y su proyección en los foros multilaterales. Independientemente de la carga política del tema, la posición de

numerosos países ha estado condicionada fundamentalmente por la preocupación de garantizar la vigencia de los principios del derecho internacional en las relaciones entre los estados y prevenir peligrosos precedentes que pongan en duda su permanencia.

A lo largo de los últimos diez años, las diversas resoluciones adoptadas en el seno de los organismos internacionales, en las condiciones anteriormente descritas, principalmente en la ONU, no han alcanzado el objetivo que persiguen ni han modificado tampoco de manera sustancial la situación en torno a Cuba. Ni el gobierno cubano ha modificado sus políticas en materia de derechos humanos, en el sentido deseado por quienes han patrocinado las iniciativas en la materia, ni tampoco el gobierno de los Estados Unidos ha levantado las medidas coercitivas unilaterales adoptadas en contra de la isla, a pesar de haberlo solicitado así una mayoría abrumadora de países. No obstante la adopción ritual de textos, existe una parálisis que refleja el *impasse* entre La Habana y Washington, y que expresa los límites de acción de la comunidad internacional.

En el ámbito interamericano, las posibilidades de cambio son reducidas dado el veto existente en el marco de la OEA inducido por su socio mayor y la evolución doctrinaria que ha tenido la organización en los últimos años, en el sentido de reafirmar claramente la vocación democrática de sus miembros y el compromiso de salvaguardar y de promover la democracia como régimen político de la región, lo cual imposibilita en las circunstancias actuales el reingreso de Cuba. En el marco de la ONU, varios de los países latinoamericanos asociados en el Mecanismo de Consulta y de Concertación Política lograron desempeñar inicialmente un papel activo y constructivo en la consideración de la problemática de los derechos humanos, hasta que dicho esfuerzo se vio nulificado por la presión estadounidense. Hasta recientemente, América Latina había sido incapaz de articular una posición, si no común, por lo menos de mayor entendimiento entre los países más interesados y que eran los protagonistas en la materia, siendo gobiernos de otra región, y no necesariamente por intereses propios, los que asumieron la iniciativa en el foro competente. Este vacío se explica también porque el tema de Cuba sigue siendo sensible en la agenda interna de la región y porque frecuentemente los gobiernos, además de las presiones externas de las que son objeto a la hora de definir sus posturas, sufren las presiones de sus partidos políticos, congresos, organizaciones sociales o círculos de opinión. México, entre otros países, es un buen ejemplo de la intensidad de este debate y de las pretensiones de influir en la posición oficial en uno u otro sentido.

En 2002, varios países latinoamericanos volvieron a asumir la iniciativa en la CDH presentando una resolución cuyos objetivos difícilmente prospe-

rarán ante el rechazo del gobierno cubano por las razones anteriormente mencionadas. La desconfianza y la polarización siguen dominando el tratamiento del tema y, en el actual escenario, no existen las condiciones para propiciar una mayor cooperación del gobierno cubano. Ello no obsta, sin embargo, para que América Latina y el Caribe impulsen, con imaginación y espíritu constructivo, acciones multilaterales que, en el marco del respeto del derecho internacional y en congruencia con las relaciones diplomáticas que sostienen con Cuba, favorezcan su reintegración plena a la vida regional, la normalización de sus vínculos con el mundo y el desarrollo de sus instituciones de acuerdo con valores universalmente reconocidos.