

LA DIPLOMACIA DEL AZÚCAR

Cuba y Estados Unidos

NELSON P. VALDÉS *

ESTE ENSAYO versa sobre la actitud tomada en 1960 por el gobierno de Estados Unidos en general, y por el Congreso en particular, con respecto a la Revolución Cubana. La tesis presentada afirma que la cuota americana de azúcar, establecida por Estados Unidos en 1934, fue utilizada como un arma de política exterior a mediados de 1960, para destruir la línea independiente que seguían los revolucionarios cubanos.

Este acto de Estados Unidos representa la obvia consecuencia de la relación tan especial que desde 1902, se había desarrollado entre ambas naciones.

La cuota americana del azúcar, un producto de la supremacía estadounidense en la isla de Cuba, se utilizó para preservar el dominio de una gran potencia sobre una nación pequeña.

I. EL INICIO DE LA HEGEMONÍA DE ESTADOS UNIDOS

El 1º de enero de 1959 se inició una revolución social en Cuba. Era la culminación de una larga lucha que había comenzado a mediados del siglo XIX. Desde 1868 cada generación cubana vio frustrados sus sueños y derrotadas sus iniciativas. A partir de 1898 Estados Unidos se convirtió en una influencia deformadora de la economía y de la política cubanas. Los norteamericanos habían establecido su hegemonía sobre la isla y no estaban dispuestos a perderla. Al mismo tiempo, la mayor parte de ellos no tomó conciencia del impacto psicológico que su dominación tuvo sobre el carácter, el pensamiento y las aspiraciones cubanas.¹

La total dependencia de Cuba con respecto a Estados Unidos engendró rabia y frustración en muchos cubanos. Estos sentimientos son un factor esencial para la comprensión de la Revolución Cubana, y podría escribirse todo un libro acerca de cómo se fueron formando; sin embargo, nosotros sólo veremos un aspecto de la dependencia cubana.

Estados Unidos había seguido una política de intervención en los asuntos internos cubanos desde 1898, año en que las tropas norteamericanas

* Candidato doctoral de la Universidad de New Mexico. Ha publicado un estudio sobre Ernesto Guevara (M. I. T. Press). Actualmente trabaja en una obra que consta de 3 volúmenes y contiene una selección de discursos de Fidel Castro. Traducción del inglés por Marisol Loeza.

¹ C. A. M. Hennessy, "The roots of Cuban nationalism" *International Affairs*, julio 1963, pp. 345-349.

ricanas desembarcaron en la isla, en el momento en el que la derrota de los españoles parecía inminente. Como resultado del triunfo de esta "espléndida guerrita", se estableció un gobierno militar norteamericano. Cuba dejó de ser una colonia española para convertirse en un protectorado de Estados Unidos. Una de las primeras medidas tomadas por el ejército de ocupación fue el licenciamiento del ejército de liberación que habían formado los cubanos cuando en 1868 iniciaron su lucha independentista. Esto sugiere que los nuevos gobernantes no querían ningún contrapeso efectivo en su camino. Probablemente la consecuencia más importante de este período fue la Enmienda Platt, que persistiría a todo lo largo de las relaciones cubano-norteamericanas.

En 1900, una Convención Constitucional Cubana recibió instrucciones de Estados Unidos para un proyecto de constitución y para la definición, conforme al punto de vista norteamericano, del tipo de relaciones que se establecerían entre las dos naciones. En 1901 se les dijo a los cubanos que Estados Unidos retiraría sus tropas de la isla si la Enmienda Platt, que daba al gobierno norteamericano la facultad de intervenir en los asuntos internos cubanos siempre que lo considerara necesario, era incluida en la nueva constitución.

Este sentido en el que se fueron desarrollando las relaciones cubano-norteamericanas no fue totalmente alentador, pero fue mejor que la contraparte económica que se desarrolló meses después bajo los auspicios de las fuerzas norteamericanas de ocupación. La importancia de este tratado reside en el hecho de que estimuló de manera adicional a los inversionistas estadounidenses en Cuba, y que estableció una relación formal en las pautas comerciales entre Cuba y Estados Unidos. El Tratado de Reciprocidad —título más bien equívoco— establecía una reducción del 20 % en la tarifa sobre el azúcar cubano en el mercado norteamericano, y estipulaba a cambio, que Cuba garantizaría beneficios fiscales y reducciones tarifarias preferenciales del 20, 30 y 40 % a todos los productos norteamericanos en el mercado cubano.² Así era virtualmente imposible que productos de otros países compitieran con los norteamericanos. La intención del acuerdo era evidente: a cambio de una pequeña ventaja en la exportación del azúcar, el gran país del norte controlaría el mercado interno de la isla.

Obviamente el tratado tuvo grandes repercusiones sobre toda la estructura económica cubana. Primero sentó los fundamentos de una relación de dominación y dependencia, esta dependencia estructural era económica, política, militar y tecnológica; la dependencia económica de Cuba reforzaba e interactuaba con los otros aspectos de la dependencia. En segundo lugar, la dependencia económica creó un tipo especial de desarrollo económico: un sector de la economía evolucionó en gran medida, mientras que otros sectores permanecieron al margen de ese desarrollo. Cuba se convirtió en una economía monoprodutora, una economía de mono-cultivo, en la que solamente se exportaría la materia

² U. S. Tariff Commission, *The effects of the Cuban Reciprocity Treaty of 1902* Washington, Government Printing Office, 1929, p. 4.

prima; empezó a trabajar un solo producto para un solo comprador. Así quedó descartada cualquier posibilidad de desarrollo industrial.

Paralelamente a este desarrollo irregular se dio un aumento en las inversiones norteamericanas en la isla. La Enmienda Platt aseguraba estabilidad y el Tratado de Reciprocidad estimulaba el crecimiento de las empresas. Cuba se convirtió en el paraíso de los inversionistas extranjeros.

Una simple ojeada a este período muestra un índice muy apresurado de penetración económica norteamericana en la estructura económica de la isla:

Año	<i>Inversiones norteamericanas en Cuba³ (millones de dólares)</i>
1903	90
1906	159
1909	200
1911	205
1923	1 200

Resulta innecesario señalar que la mayor parte de estas inversiones se destinaba a la compra de tierras azucareras y de ingenios.⁴ Ningún otro factor económico tuvo una influencia tan permanente en la economía cubana como la expansión de estas inversiones y su concentración en unas cuantas corporaciones. Más aún, el índice de comercio entre los dos países aumentó rápidamente: para 1920 la décima parte del comercio exterior norteamericano estaba orientada hacia Cuba, mientras que el 85 % del cubano era absorbido por Estados Unidos. El 75 % de las importaciones cubanas provenía de Estados Unidos y el mismo porcentaje exportaba Cuba hacia ese mismo país.⁵

Además, las exportaciones de azúcar pasaron del 54.1 % de las exportaciones totales en 1908, al 88.6 % en 1920. Desgraciadamente en esta última década que mencionamos, la economía cubana se sustentaba exclusivamente en la exportación de la caña de azúcar a su vecino del norte,⁶ mientras que todo el cultivo, procesamiento y compra de la cosecha estaban controlados por ciudadanos norteamericanos.⁷

A pesar de que el Tratado de Reciprocidad minaba indebidamente el ritmo y aun el desarrollo del comercio y la economía cubanos, repor-

³ Alberto Arredondo, *Cuba: tierra indefensa*, La Habana, Editorial Alfa, 1945, p. 33; Emilio Roig, *Historia de la Enmienda Platt*, La Habana, Oficina del Historiador de la Ciudad, 1961, vol. 2, capítulo 3.

⁴ Julio le Riverend, "La penetración económica extranjera", *Revista de la Biblioteca Nacional José Martí*, Habana, enero/marzo 1966, pp. 11-12.

⁵ Fernando Ortiz, *Contrapunto cubano del tabaco y el azúcar*, Santa Clara, Universidad Central de las Villas, 1963, p. 84.

⁶ Jacinto Torres, *La liberación económica de Cuba*, La Habana, Universidad Popular, 1960, pp. 73-84.

⁷ Ramiro Guerra et al., *Historia de la nación cubana*, La Habana, Editorial Historia de la Nación Cubana, 1952, vol. IX, pp. 314-319.

taba en cambio algunos beneficios. Las condiciones eran obligaciones de carácter contractual para ambas partes. La mayor compensación estaba en la inexistencia de restricciones a la cantidad de azúcar cubana que entraría a la venta en el mercado norteamericano de consumo. Las condiciones restantes, por ejemplo, las tarifas preferenciales, estaban también especificadas sobre una base contractual. Sin embargo, subsiste el hecho de que este tratado establecía una "mentalidad azucarera" en Cuba. La historia del país a partir de ese momento, gravita en torno a este producto.⁸

De 1903 a 1934 el principal instrumento que se utilizó para regular el comercio del azúcar con Estados Unidos, fueron las restricciones tarifarias de 1902. En 1914, cuando empezó la primera Guerra Mundial, fue necesario que Estados Unidos estimulara la producción del azúcar, a causa de su escasez en Europa; ese año la tarifa proteccionista del azúcar disminuyó de \$ 1.34 a \$ 1.00 por cada 220 libras, y en consecuencia aumentó la producción en Cuba.

Debe señalarse el hecho de que Cuba se hizo cada vez más dependiente de la situación internacional, y sobre todo, de la política comercial de Estados Unidos. En el período de la posguerra esta dependencia produjo efectos depresivos muy serios, debido a las nuevas tendencias proteccionistas que aparecieron en Estados Unidos. En 1930, el Departamento de Comercio de ese país aprobó una tarifa en virtud de la cual los productores extranjeros de azúcar tendrían que pagar dos dólares por cada entrada de 220 libras de ese producto al mercado norteamericano. Era ésta una clara violación al tratado de 1902, pero en tiempos de crisis económicas quedan relegados todos los patrones tradicionales de comportamiento. Esta política provocó una de las peores crisis económicas en la historia de la isla.⁹

Debido a esta política el azúcar cubano fue desplazado del mercado norteamericano en 1934.¹⁰ De hecho, en 1933 la producción del azúcar disminuyó en Cuba 1.9 millones de toneladas.¹¹

En estas condiciones muchas empresas se declararon en bancarrota y fueron absorbidas por intereses norteamericanos más grandes. Hay que subrayar que éste fue también un período de centralización de la economía azucarera, y que los intereses extranjeros cobraron cada vez mayor importancia en este sector.¹²

⁸ José Alvarez Díaz *et al.*, *Cuba, geopolítica y pensamiento económico*, Miami, Duplex Paper, 1964, p. 172.

⁹ Esa crisis se inició en 1925 cuando las restricciones tarifarias de Estados Unidos aumentaron progresivamente. En el período de 1902 a 1934, Cuba pagó 2 762 millones de dólares a ese país en tarifas, a cambio de $\frac{1}{3}$ de esa cantidad que por el mismo concepto recibió. Resulta interesante ver que de 1930 a 1934, Cuba vendió a Estados Unidos 198 millones de dólares en azúcar y que éstos últimos recibieron 350 millones de dólares de los cubanos por concepto de derechos aduanales para la exportación de ese producto.

¹⁰ Jacinto Torres, *op. cit.*, p. 80.

¹¹ Grupo Cubano de Investigaciones Económicas, *Estudio sobre Cuba*, Miami, University of Miami Press, 1963, p. 656.

¹² No entra en los límites de este estudio discutir con detalle este aspecto del

II. EL SISTEMA DE CUOTA

El "New Deal" modificó por completo el comercio del azúcar entre los dos países. El 9 de mayo de 1934, la Ley Jones Costigan, también conocida como la Ley del Azúcar, fue firmada por Franklin D. Roosevelt¹³ iniciándose así un nuevo enfoque del problema de ese producto, basado en un sistema de cuotas, subsidios y un impuesto interno sumado a la tarifa. Las medidas más importantes de la Ley fueron: primero, que el Secretario de Agricultura determinaría el monto del azúcar requerida para satisfacer las necesidades anuales del país; segundo, que el mercado norteamericano del azúcar estaría dividido, a través del uso de cuotas, entre productores nacionales y extranjeros; tercero, que se gravarían los procesamientos de la caña de azúcar y de la remolacha, y que las ganancias así obtenidas se utilizarían para compensar a los productores por el ajuste de su producción a las cuotas del mercado.

A partir de ese momento, Estados Unidos asumió el derecho de fijar, de manera unilateral y periódica, la cuota cubana de azúcar. El sistema institucionalizó la gran desigualdad que ya existía entre la nación dominadora y la dominada. Consecuentemente, Cuba quedó sin ningún poder para negociar, ni instrumento para subsanar sus agravios. Peor aún, estaba todavía obligada contractualmente a dar un trato preferencial a los productos norteamericanos.¹⁴

La historia se repitió, y fue la historia de una nación que se subordina a las necesidades de otra, siendo la única diferencia que en 1934 Cuba estaba todavía más sujeta a Estados Unidos que en 1902. La Ley de mayo de 1934 aseguraba a Cuba aproximadamente el 23.6 % del mercado norteamericano, esto es, 15 % menos que el monto promedio suplido por ella de 1909 a 1929. Resulta interesante el hecho de que durante las discusiones de la Ley Jones Costigan,¹⁵ los representantes de W. R. Grace and Company, la Hershey Company, la Baltimore Association of Commerce, la Reverse Sugar Refining Co., y el Secretario de Agricultura apoyaron la aceptación de la Ley, además de la National Sugar Refining Company y Thomas L. Chadbourne. Frente a ellos, la Farm Bureau Federation y varias asociaciones de agricultores remola-

problema. El mejor análisis que de esto se ha hecho puede hallarse en: Nelson Amaro, *La Revolución Cubana*, Santiago, Universidad Católica de Chile, 1967, pp. 97-105 y Óscar Pino Santos, "Terratenientes y monopolios: la nueva y la vieja élite feudal de la Cuba Republicana", *Revista Cubana*, Habana, julio/septiembre 1959, pp. 123-141.

¹³ Antonio Núñez Jiménez, "La Industria Azucarera", *Trabajo*, Habana, mayo 1960, p. 75.

¹⁴ Antonio Núñez Jiménez, *op. cit.*, p. 81.

¹⁵ Tres meses después de que fue abrogada la Enmienda Platt y siete meses después de que el gobierno reformista de Grau San Martín fue derrocado por el ejército, encabezado por Fulgencio Batista y con la ayuda del embajador norteamericano. Ver: Robert F. Smith, *The United States and Cuba, business and diplomacy, 1917-1960*, New Haven; College and University Press, 1960, pp. 144-157 y Margaret Naegle, *Summer Welles' mediation in Cuba*, The University of New Mexico, Tesis, 1964, pp. 121-157.

cheros, denunciaron la propuesta como un "complot de Wall Street", para destruir la industria nacional del azúcar.¹⁶

Los productores nacionales de remolacha se tranquilizaron con la Enmienda Walsh que limitaba la importación del azúcar refinada. Como consecuencia de ello, ese producto proveniente de Cuba se redujo al 22 % del total de su cuota.¹⁷

Pero el manifiesto sacrificio de la economía de la nación dependiente no terminó ahí. El 24 de agosto de 1934 se firmó un nuevo Tratado de Reciprocidad entre Cuba y Estados Unidos; este nuevo acuerdo estipulaba la reducción de las tarifas que gravaban la materia prima del azúcar cubana, y ofrecía un trato preferencial a otros 35 productos de la isla. Sin embargo, a cambio de esto, los cubanos tuvieron que dar la misma concesión a 400 productos norteamericanos que limitaban seriamente cualquier posibilidad de desarrollo industrial.¹⁸

La extensión de la dependencia puede discutirse, pero difícilmente puede rebatirse su existencia. La mejor manera de demostrar el verdadero significado de este nuevo arreglo es citar al entonces embajador norteamericano en Cuba quien declaró:

A cambio el gobierno cubano nos aseguraría prácticamente el monopolio de las importaciones norteamericanas en el mercado cubano, siendo la única condición que, en vista del hecho de que Inglaterra era el principal cliente de Cuba para la porción de azúcar que no iba a Estados Unidos, el gobierno cubano desearía tal vez conceder ciertas ventajas a una categoría limitada de importaciones inglesas... Por última, en este momento las negociaciones para un acuerdo comercial con Cuba, de carácter recíproco y conforme a los lineamientos arriba señalados, no sólo revivirá a Cuba, sino que nos dará el control efectivo de un mercado que hemos estado perdiendo en los últimos años, no sólo para nuestras manufacturas, sino también para nuestras exportaciones agrícolas.¹⁹

Para Cuba las consecuencias del tratado de 1934 y de la cuota del azúcar fueron devastadoras. Después de 1933 había muy pocos ingenios y debido al relativamente pequeño tamaño de la cuota, aumentó el desempleo y los ingenios trabajaron una proporción menor a la de su capacidad total real. Más aún, los términos del sistema de cuota nunca permitirían que la industria del azúcar volviera a los niveles de producción de los años anteriores a la Depresión. De hecho, el sistema de cuota estabilizó la economía de la nación a un nivel bajo de productividad. Philip Bonsal, embajador norteamericano en Cuba en 1959 hizo en un artículo la siguiente afirmación clave:

16 *Congressional Record*, 73rd. Congress, 2nd. session, 1934, vol. 78, parte 3, pp. 3230-3233; parte 4, pp. 3632-3633.

17 The American Sugar Refining Company, *Annual Report: 1934*, Nueva York, 1935, p. 11.

18 Cuba, *Gaceta Oficial Extraordinaria*, agosto 30, 1934, pp. 1-5.

19 Department of State, *Foreign Relations of The United States*, Nueva York, 1933, vol. 5, pp. 289-290.

La Ley del Azúcar de 1934 y el Acuerdo Comercial Recíproco, llevaron a la isla de los desesperados niveles a que la había sumido la Depresión y además nuestra tarifa, a un nivel de gentil pobreza en el que el ingreso del azúcar representaba sólo un 50 % menor al índice de los años veinte, en lugar del 75 % de los años del desastre. [1932 y 1933]²⁰

Gracias a los beneficios del tratado comercial de 1934, Estados Unidos aumentó su control del mercado interno cubano. En 1933 el valor total de las exportaciones norteamericanas a Cuba fue de 22.7 millones de dólares; para 1941 había aumentado a 147.5 millones.²¹ En 1950, Estados Unidos proveyó cerca del 81 % del total de las importaciones cubanas.²² Como resultado de esta línea comercial, en el período 1948-1959 Cuba tuvo un déficit permanente en su balanza comercial con Estados Unidos.²³

Como se mencionó arriba en 1934 Cuba se aseguró un 22 % de azúcar refinada en su cuota. Una nueva ley votada por el Congreso norteamericano en 1937 redujo ese 22 % casi al 10 %. Con la segunda Guerra Mundial, Cuba entró en un nuevo período de afluencia en vista de que Estados Unidos quería asegurar el suministro de azúcar. Sin embargo, durante seis años la isla vendió el producto en cuestión a un precio inferior al mundial. En consecuencia Estados Unidos prometió a Cuba el 98 % de cualquier incremento en el consumo norteamericano. Este beneficio duró cinco años, esto es, de 1951 a 1956. A mediados de este año fue enmendada la Ley del Azúcar una vez más; de acuerdo con la modificación Cuba tenía que compartir los beneficios de un mayor consumo norteamericano. El exceso de 8.3 millones de toneladas de crecimiento del mercado fue compartido: 55 % para las áreas nacionales, 45 % para los países extranjeros; Cuba recibió el 29.5 %, es decir, 69 % menos que en el año anterior.²⁴

Este fenómeno puede explicarse de la siguiente manera: de 1921 a 1930 Cuba exportó 3.1 millones de toneladas de azúcar a Estados Unidos cada año, pero sólo 2.1 millones de 1950 a 1959; esto significa que, si bien se duplicó la población, en 1958 Cuba exportó un 25 % menos de azúcar. Desgraciadamente las importaciones cubanas de bienes norteamericanos se triplicaron del período de 1921 a 1930 al de 1950 a 1959, como consecuencia de esto se generó un amplio déficit en la partida

²⁰ Philip W. Bonsal, "Cuba, Castro & the United States", *Foreign Affairs*, vol. 45, enero 1967, p. 264.

²¹ Robert F. Smith, *op. cit.*, p. 166.

²² Department of Commerce, *Investment in Cuba, basic information for United States businessmen*, Washington, Government Printing Office, 1956, p. 138.

²³ United Nations, *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development*, Nueva York, vol. II, 1964, pp. 161-170.

²⁴ René Álvarez Ríos, "Cuba, desarrollo interno y relaciones con los Estados Unidos de Norteamérica", *Política Internacional*, Habana, vol. 2, núm. 8, octubre/diciembre 1964, pp. 59-135 y James O'Connor, *The Political economy of the prerevolutionary Cuba*, Columbia University; Disertación Doctoral, 1964, Capítulo 4.

cubana de cerca de mil millones de dólares para el período de 1950-1959.²⁵

El resultado más sobresaliente y notorio de esta dependencia fue que Cuba tuvo que limitar todavía más su productividad. Únicamente los sectores de la economía que eran complementarios de los de Estados Unidos pudieron desarrollarse. Esta relación condenó a la isla a una mínima utilización de sus recursos. Quizá esta triste situación pueda ilustrarse con algunos ejemplos. Cuba era el primer productor mundial de la caña de azúcar; esta materia prima constituía cerca del 80 % de sus exportaciones, y hasta 1958 representaba el 25 % del Producto Nacional; sin embargo, la producción de azúcar en 1956 fue de 500 000 toneladas menos que en 1925.²⁶

La Ley del Azúcar pagaba a Cuba precios superiores a los del mercado mundial, pero Cuba pagaba a su vez muy cara esa diferencia de dos centavos por libra. Debe recordarse que el sistema de cuota del azúcar se estableció primeramente para promover la expansión de la industria azucarera en los Estados Unidos continentales, y así proteger a los productores nacionales frente a la competencia extranjera.²⁷

Las restricciones a la importación de azúcar cumplían una función de apoyo artificial al precio del mercado en Estados Unidos, para que los productores norteamericanos de azúcar puedan competir con los extranjeros. Para lograr esto los productores más eficientes —como Cuba— tuvieron que reducir su producción, de manera que la prima anual de 150 millones de dólares que Cuba recibía era simplemente el resultado de una política proteccionista.²⁸ Una de las consecuencias de esto fueron las progresivas reducciones que hizo Cuba a su cuota azucarera, mientras su déficit comercial con Estados Unidos aumentaba. Desafortunadamente esta pauta azucarera hizo que la guerra fuera bienvenida como condición activadora del potencial productivo cubano. Más aún, sucesivas extensiones de períodos de paz de la Ley del Azúcar, si bien beneficiaban los intereses continentales, disminuían los privilegios que la isla obtenía de la cuota. Además, Estados Unidos tenía restricciones tan estrechas a la importación de azúcar procesada —para el consumo

²⁵ Fidel Castro, "Resumen de la historia del azúcar en relación con Estados Unidos", *Obra Revolucionaria*, junio 25, 1960, p. 33.

²⁶ Cuba. *Anuario Azucarero Cubano*, La Habana, 1957, p. 96. Toda la industria estaba administrada de manera tan irracional que en 1952, cuando Cuba produjo, contra su costumbre, siete millones de toneladas de azúcar, se adoptó una política restrictiva para que se formara un precio artificial y se creara un exceso de 1.7 millones de toneladas que se vendió en cuatro años en el mercado norteamericano. El resultado fue desastroso. En 1952 Cuba vendió menos azúcar que en los años anteriores. La consecuencia inmediata fue un descenso en la producción. El efecto de esta restricción unilateral de 1953 y de la cosecha de 1954 fue catastrófico para la economía. La contracción se empeoró. El ingreso nacional disminuyó y la balanza de pagos mostró un déficit de 8 millones de dólares, a pesar de que las importaciones disminuyeron en 128 millones. Ver: *Granma*, Habana, junio 15, 1968, p. 5.

²⁷ *New York Times*, febrero 21, 1960, p. 4.

²⁸ Raúl Roa, "En defensa de la soberanía", *Cuba 1960*, Habana, julio/septiembre 1960, pp. 41-72.

inmediato— que se le negó a Cuba un grado de procesamiento de su propia azúcar.

Con el monocultivo de la caña se desarrolló el desempleo estacional, el control extraterritorial, los desbalances económicos, el estancamiento periódico y la transferencia de enormes extensiones de tierra al control de extranjeros. Pero quizás lo peor de todo fue que la decisión de mayor importancia para la economía cubana, el monto de su cuota, era determinada por el Congreso norteamericano, en el cual Cuba no estaba representada oficialmente. Económicamente Cuba no era una nación independiente.

III. EL ROMPIMIENTO DE LA DEPENDENCIA

Para modificar esta situación el gobierno revolucionario cubano empezó por reafirmar la economía del país y las relaciones comerciales. Necesitaban ampliar esas relaciones y diversificar su producción agrícola. La meta era simple: poner fin a la dependencia de Cuba con respecto a los Estados Unidos. Para alcanzarla se promulgó la Reforma Agraria en mayo de 1959. Desgraciadamente desde el principio la ley fue muy criticada por los intereses norteamericanos establecidos en la isla.²⁹

De acuerdo con la ley agraria, los 1.9 millones de acres de tierra, propiedad de Estados Unidos, serían expropiados después de la cosecha de azúcar de 1960.³⁰ La indemnización se pagaría con bonos emitidos por el gobierno en circulante cubano, con un vencimiento de veinte años a una tasa de interés anual del 4.5 %. Los pagos se harían con base en el valor declarado de la propiedad con fines impositivos. Debe notarse que tradicionalmente el valor de la propiedad norteamericana se había fijado en una fracción de su valor real; esto es, los negociantes norteamericanos presentaban a las autoridades cifras muy pequeñas para pagar menos impuestos. Como consecuencia de ello, cuando llegó el momento de la indemnización el gobierno revolucionario ofreció a las compañías únicamente el valor que ellas habían declarado con los propósitos antes mencionados. La evasión de impuestos les resultó bastante cara.³¹

Los empresarios norteamericanos casi *in toto* se resistieron al programa de reforma y transmitieron su sentimiento al gobierno de Estados Unidos. Algunos ejemplos son proposiciones bien representativas: el presidente de la Francisco Sugar Company comunicó al Departamento

²⁹ Theodore Draper, *Castroism: theory and practice*, Nueva York, Praeger, 1965, p. 108.

³⁰ *Wall Street Journal*, marzo 8, 1960, p. 1.

³¹ *Idem*, tal vez sea necesario señalar que el impuesto fue sugerido por el Departamento de Comercio de Estados Unidos a los empresarios norteamericanos en Cuba, a través del mecanismo de la declaración de capitalización artificial, al menos diez veces más grande que los beneficios previstos. Ver: U.S. Department of Commerce, *Investment in Cuba, basic information for United States businessmen*, Washington, Government Printing Office, 1956, pp. 155-159.

de Estado su deseo de que "se iniciara una acción apropiada para proteger los intereses de nuestros accionistas".³² Un funcionario de la United Fruit Company afirmó, "el gobierno de Estados Unidos debería trabajar en relación más estrecha con las compañías norteamericanas en los negocios en Cuba y debería mostrar un mayor interés por lo que les está sucediendo".³³ Al mismo tiempo un editorial de un periódico muy prestigiado afirmaba que "el programa de la reforma agraria se ha convertido en una seria amenaza a la propiedad, la seguridad y la paz. Es un terrible golpe para las compañías extranjeras".³⁴ Entonces pedía, como la mayor parte de los intereses económicos norteamericanos en la isla, la cancelación de la cuota azucarera o la congelación de los activos cubanos en Estados Unidos.³⁵

Este sentimiento tan generalizado también se expresó en el Congreso, donde muchos de sus miembros consideraron que el programa de reforma era un complot comunista y como tal lo denunciaron. Ambos países intercambiaron acusaciones y contraacusaciones. El conflicto iba en aumento y Cuba persistía en su reorganización de la economía, incrementando sus relaciones amistosas con los países comunistas.

Con estos antecedentes podemos ahora proceder a explorar cómo la cuota azucarera fue utilizada para prevenir el desarrollo de una política cubana independiente.

IV. DEBATE EN TORNO A LA CUOTA

Tradicionalmente Cuba siempre había evitado aquellos actos que pudieran ser utilizados para justificar un corte en su cuota. La mejor política a seguir en esta época era aquella que no desafiara la hegemonía norteamericana sobre la isla. El término de expiración de la Ley del Azúcar era el 31 de diciembre de 1960. Como Cuba no se estaba comportando como se esperaba que lo hiciera, surgió la necesidad de utilizar el sistema de la cuota como un medio de persuasión económica. Se inició una presión, que iba rápidamente en aumento, para que se revisara esa ley y para negociar con Cuba. Como era de esperarse los más cercanos a la industria azucarera fueron los más vehementes.

Un factor decisivo en la economía política del azúcar es el carácter de los intereses azucareros norteamericanos. A pesar de que las cosechas constituían una fracción muy pequeña del ingreso agrícola norteamericano, muchas circunstancias aumentaron el poder político de la materia prima.³⁶ Son muchos los estados que tienen industria de azúcar de remolacha.³⁷ La caña de azúcar sólo es importante en dos estados, pero

³² *Wall Street Journal*, junio 8, p. 1.

³³ *Wall Street Journal*, marzo 8, 1960, p. 6.

³⁴ *Fortune Magazine*, julio 1959, p. 82.

³⁵ *Wall Street Journal*, abril 11, 1960, pp. 1, 8; junio 24, 1959, p. 2.

³⁶ U. S. House Committee on Agriculture, *Special study on sugar: A report*, 87th. Congress, 1st. session, Washington, Government Printing Office, 1961; High Finance in Sugar", *Analysts Journal*, agosto 1959, pp. 59-64.

³⁷ Véanse los apéndices I y II al final de este trabajo.

tiene un impacto local provincial en varias regiones de Louisiana, una de las cuales es el lugar de origen del presidente del Comité Agrícola y Forestal del Senado.

La amplia representación en el Congreso de productores de azúcar, se ve aumentada por la fuerza metropolitana de centros como Boston, Nueva York, Filadelfia, Baltimore y Nueva Orleans, que tienen grandes refinerías azucareras en la costa. Los intereses de los productores de estas zonas también tienen sus defensores nacionales, aunque con una base de alguna manera más sutil. Los californianos tienen inversiones en el azúcar hawaiano y San Francisco tiene una refinería. De hecho, la gran producción de azúcar cubana fue desarrollada por los refinadores norteamericanos, evidentemente como una fuente de materia prima de bajo costo.

Resulta de interés que el debate que se desarrolló en el Congreso reflejara algunas características económicas. Por ejemplo, el representante de un estado productor de azúcar de remolacha tendría graves diferencias con otro originario de un estado productor de caña de azúcar. Un estado sureño con grandes refinerías no llegaría a un acuerdo con aquellos otros que las tuvieran en las costas del oeste o del noreste de Estados Unidos.

Los congresistas norteamericanos querían demostrarle a Cuba que el dinero tenía una voz más potente que los diplomáticos. Esta acción fue sólo una en la serie que se inició a fines de 1959; primero, se cancelaron los créditos a los bancos cubanos, luego las corporaciones estadounidenses con empresas en Cuba exigieron pagos por adelantado, cosa que no habían hecho en cincuenta años de comercio. A esto siguió el congelamiento de las cuentas norteamericanas en la banca cubana; todo ello se hizo antes de que se confiscara ninguna propiedad norteamericana en la isla.³⁸

Las medidas arriba mencionadas revelan que la política de Estados Unidos fue, desde un principio, antirrevolucionaria. Sin embargo, se ha argumentado que la Administración Eisenhower no tuvo ninguna política de ese tipo sino hasta que Cuba empezó a establecer lazos con los países comunistas en febrero de 1960.³⁹ Esto es un verdadero mito. La compra que hizo la Unión Soviética del azúcar cubana fue utilizada únicamente para justificar una política que había estado disfrazada durante algún tiempo. Las relaciones comerciales entre Cuba y el mundo comunista no cortejaban una política antirrevolucionaria; en lugar de eso, hicieron esa política más evidente, rechazando una pretendida moderación.⁴⁰

El argumento de la moderación de la Administración Eisenhower

³⁸ *El Mundo*, Habana, febrero 5, 1960, p. 18; Raúl Roa, "En defensa de la soberanía", *Cuba 1960*, Habana, julio-septiembre, 1960, p. 65.

³⁹ Theodore Draper, *op. cit.*, pp. 143-144.

⁴⁰ Para este problema ver: Rolando E. Bonachea y Nelson P. Valdés, *United States-Cuba relations, 1898-1961*, History Seminar Paper, University of New Mexico, 1968, pp. 39-47.

está basado en una verdad a medias.⁴¹ En su Mensaje Presupuestario del 18 de enero de 1960, el presidente de Estados Unidos afirmó su deseo de extender simplemente la Ley del Azúcar más allá del término de expiración del 31 de diciembre de 1960. Al mismo tiempo, la Administración solicitó la autoridad para cancelar la cuota cubana si esto fuera necesario.⁴² En otras palabras, el gobierno de Eisenhower solicitó esa facultad antes de que los revolucionarios hubieran fundamentado cualquier tipo de relación comercial con los países comunistas.⁴³

El mito de la moderación se ha visto fortalecido por una declaración hecha por el Presidente Eisenhower en una entrevista de prensa realizada a fines del mes de enero, en la que declaró que el gobierno de Estados Unidos no había de ser partidario de tomar represalias de ningún tipo en contra de Cuba.⁴⁴ Pero el mismo día el vicepresidente Nixon advirtió que si cualquier propiedad norteamericana era expropiada sin indemnización, el Congreso podría desquitarse a través de la cuota azucarera.⁴⁵ Esta tendencia halló eco en el Congreso y tuvo un amplio alcance en la prensa norteamericana.

El 14 de febrero de 1960 Anastas Mikoyan, Premier de la URSS, firmó un pacto con funcionarios cubanos. El acuerdo establecía que la Unión Soviética compraría a Cuba cinco millones de toneladas de azúcar al precio mundial, durante un período de cinco años. De acuerdo con Cuba, ésta era la mejor manera de asegurarse mercados en caso de que su vecino del norte optara por una reducción de la cuota. Más aún, el acuerdo hizo de la URSS el segundo comprador más importante del azúcar cubana. Una de las cláusulas, que era altamente favorable a Cuba, establecía que 200 000 toneladas se pagarían en dólares, al precio mundial, y que las restantes 800 000 serían intercambiadas por maquinaria agrícola e industrial soviética.⁴⁶

El acuerdo comercial produjo varias reacciones. La Cámara Americana de Comercio, con sede en La Habana, ofreció el 12 de febrero un banquete en honor del representante soviético. Resulta interesante el que los grandes productores de azúcar, tanto cubanos como norteamericanos, apelaran a una ampliación del comercio entre Cuba y la Unión Soviética.⁴⁷ Por otra parte, la Administración Eisenhower estimó que el comercio cubano-soviético constituía una invasión de su esfera de

⁴¹ Se podría discutir si sólo las declaraciones oficiales son consideradas, y no las actividades subrepticias de la Administración.

⁴² *Wall Street Journal*, enero 21, 1960, p. 2.

⁴³ No es nuestro deseo discutir si el mero establecimiento de relaciones comerciales con un país comunista es prueba suficiente de comunismo. Tampoco queremos discutir si Estados Unidos tiene el derecho supremo de decidir con quién han de comerciar otros países. Sin embargo resulta revelador el que el gobierno norteamericano haya considerado tales relaciones económicas como un preludio a la hegemonía comunista sobre la isla. Es posible que esta creencia reflejara más que nada las características de las relaciones comerciales entre Cuba y Estados Unidos.

⁴⁴ *Wall Street Journal*, enero 27, 1960, p. 14.

⁴⁵ *The Havana Post*, enero 27, 1960, p. 1.

⁴⁶ *New York Times*, febrero, 14, 1960, p. 1.

⁴⁷ *El Mundo*, Habana, febrero 13, 1960, pp. 1, 8.

influencia.⁴⁸ Una revista especializada retrató su pensamiento de la siguiente manera:

Mayores problemas amenazan a Cuba y Estados Unidos. Fidel Castro los ha provocado al regatear comercio y ayuda con el Premier Mikoyan.⁴⁹

Poco después varios intereses económicos estaban dispuestos a presionar para obtener un corte de la cuota.⁵⁰ A partir de ese momento, el gobierno cubano adoptó una posición tratando de detener esta corriente. El 22 de febrero, el ministro cubano del Exterior entregó una nota diplomática a Washington, en la que expresaba el deseo de Cuba de reiniciar las discusiones; pero había una condición: que Estados Unidos se abstuviera, durante las pláticas, de tomar cualquier decisión unilateral que pudiera afectar a la economía cubana.⁵¹ El Departamento de Estado rechazó esta condición, describiéndola como "inaceptable".⁵² En Cuba la respuesta norteamericana se interpretó como una prueba evidente de que la cuota sería cancelada.

La intransigencia fue en aumento. El 4 de marzo de 1960, un barco de municiones francés estalló en la bahía de La Habana. Dos días después, Castro declaró que era muy posible que los mismos grupos que favorecían la cancelación de la cuota, y que presionaban a otros países para que no vendieran armas a Cuba, estuvieran involucrados en el sabotaje.⁵³ El 7 de marzo, el gobierno norteamericano negó cualquier relación con el incidente; sin embargo, una semana después, el presidente Eisenhower ordenó a la Central Intelligence Agency que iniciara el entrenamiento de los exilados cubanos para derrocar al gobierno revolucionario.⁵⁴

Las posiciones que se fueron desarrollando a partir de ese momento fueron fascinantes. Durante la primera semana de marzo, la Administración Eisenhower se acercó a los congresistas con una propuesta para extender la vigencia de la Ley del Azúcar cuatro años, y dar al presidente la facultad de cancelar la cuota. El presidente del Comité Agrícola de la Cámara Baja, Harold Cooley, se opuso a tal concesión, manteniendo que el proyecto de la Administración constituía "un arma de represión".⁵⁵ En lugar de eso, Cooley insistió en la proposición que él mismo había hecho antes: una extensión simple de un año de la duración de la Ley del Azúcar, sin cambios en la cuota, dando así más tiempo para que se esclareciera la situación cubana. La posición de Cooley

⁴⁸ Bonsal, *op. cit.*, p. 271.

⁴⁹ *Business Week*, febrero 13, 1960.

⁵⁰ *Wall Street Journal*, febrero 15, 1960, p. 15, y febrero 18, 1960, p. 6.

⁵¹ *El Mundo*, Habana, febrero 23, 1960, p. 1.

⁵² *New York Times*, marzo 1, 1960, p. 14.

⁵³ *El Mundo*, Habana, marzo 7, 1960, pp. 1, 6.

⁵⁴ Gregorio Selser, *CIA: de Dulles a Raborn*, México, Ediciones de Política Americana, 1968, pp. 92-93; Dwight D. Eisenhower, *The White House years: waging peace, 1956-1961*, Nueva York, Doubleday, 1965, Capítulo 6.

⁵⁵ *El Mundo*, Habana, febrero 10, 1960, p. 16.

consistía en que él no tenía "la intención de dejar en las manos del Ejecutivo la responsabilidad y la autoridad del Congreso, tampoco pretendo [afirmó] crear ningún rey o zar del azúcar en ningún departamento ejecutivo".⁵⁶ En torno a esta cuestión la industria azucarera mostró discrepancias bien delineadas.

La United States Beet Sugar Association, que representaba a los procesadores del este, promovía un corte "para controlar los actos anti-americanos". Robert H. Shields, presidente de la organización, propuso exactamente las mismas medidas que después presentaría Eisenhower a los congresistas. De acuerdo con Shields, el presidente debería tener la facultad de cancelar la cuota cubana "en interés de la seguridad nacional".⁵⁷ Al mismo tiempo, la National Beet Growers' Federation, que representaba a 20 000 agricultores de doce Estados, proveedores de la mayor parte del suministro nacional, se oponía a un corte en la cuota. Los productores de azúcar de remolacha argumentaban que un florecimiento vigoroso, aunque efímero, llevaría a una costosa sobre-expansión y sobreproducción, que resultarían a largo plazo más problemas que ganancias a corto plazo.⁵⁸

Las compañías que utilizaban el azúcar con propósitos industriales tomaron una posición similar. No querían reducir la cuota cubana porque el precio interno aumentaría.⁵⁹ Resulta de interés el que los refinadores de azúcar de remolacha de la costa oeste tampoco estuvieran muy entusiasmados en heredar de improviso gran parte de los negocios cubanos. De las 64 refinerías de azúcar de Estados Unidos, 24 se localizaban en California y Colorado y gran parte de las demás al oeste del Mississippi. Los costos de transporte hacia las regiones del este, que hasta entonces recibían el azúcar de caña del Caribe, absorberían una gran proporción de los beneficios de embarque del oeste.⁶⁰ Sin embargo, algunos deseaban reducir la cuota. En Estados Unidos, había productores de azúcar de caña en Louisiana y en Florida, con una asignación de 628 000 toneladas; por otra parte, los productores de remolacha producían más de dos millones de toneladas. Sin duda, los intereses del azúcar de caña querían incrementar su producción a expensas de Cuba; lo mismo por lo que se refiere a los productores de remolacha de la región noreste de Estados Unidos.⁶¹

⁵⁶ *Washington Post*, marzo 10, 1960, p. 3.

⁵⁷ *New York Times*, febrero 3, 1960, p. 9 y *Wall Street Journal*, marzo 9, 1960, pp. 1, 10.

⁵⁸ *Wall Street Journal*, marzo 9, 1960, p. 10.

⁵⁹ *El Mundo*, Habana, febrero 12, 1960, pp. 1, 6.

⁶⁰ *New York Times*, marzo 27, 1960, p. 8.

⁶¹ *Wall Street Journal*, marzo 9, 1960, pp. 1, 10 y *New York Times*, julio 4, 1960, pp. 1, 4, 5. Para el posterior crecimiento de la industria azucarera, después de la cancelación de la cuota cubana ver: "A foreign bust—a business boom", *Forbes*, abril 15, 1964, pp. 44-46; "Florida beets on a boom in sugar", *Business Week*, octubre 14, 1961, pp. 58-60; "Castro helping beet sugar picture", *Financial World*, marzo 22, 1961, p. 10; "Cuban chaos aids beet sugar firms", *Financial World*, enero 10, 1962, p. 7; "Growth expectations in the sugar industry", *Commerce and Financial Chronicle*, marzo 21, 1963, p. 1199.

La tendencia de los antiguos productores de remolacha era la de oponerse enérgicamente a cualquier cambio en el sistema de cuota. Se estaban beneficiando de un sistema estable y, por lo tanto, no querían ningún cambio en él. Mientras tanto, aquellos que querían irrumpir en el círculo de los productores pensaron que para hacerlo Cuba sería su principal instrumento. Este fue el caso de los productores de remolacha del noreste de Estados Unidos; al mismo tiempo que producían azúcar de caña, buscaban incrementar su asignación en la producción.

Varios días después, la Administración dio un primer paso. El 16 de marzo, el Senador Wallace F. Benneti (representante de Utah), introdujo un proyecto de ley en el Senado, que extendía cuatro años la Ley y hacía los siguientes cambios en el sistema de la cuota: Primero, le daba al Presidente autoridad suprema para reducir la cuota de cualquier productor extranjero, permitiendo la importación de la cantidad correspondiente de otros países; segundo, incrementaba en 200 000 toneladas las cuotas mercantiles básicas para los productores norteamericanos; y finalmente daba al Secretario de Agricultura la facultad de reducir las cuotas de los países extranjeros que estuvieran incapacitados para llenarlas, a excepción de Filipinas.⁶²

El 16 de marzo, en una conferencia de prensa, el Presidente Eisenhower afirmó que no había justificación para interpretar su solicitud de poder supremo como una medida represiva en contra de Cuba, pero añadió: "Ha habido muchas actividades en Cuba que fácilmente pueden poner en peligro nuestra fuente de aprovisionamiento."⁶³ Tal afirmación no logró convencer a nadie. Más aún, sostener que Cuba no estaría en disposición de entregar el azúcar a Estados Unidos era equívoco, para decir lo menos. De hecho, 1961 fue una de las cosechas más abundantes en Cuba.

El Comité de Agricultura de la Cámara Baja reaccionó al proyecto de manera arbitraria. El 19 de junio, en un voto estricto de partido, rechazó la propuesta de la Administración, siendo responsable la mayoría demócrata dentro del Comité. Más que acceder a la petición de la Administración, los demócratas del Comité acordaron incluir un apartado, de acuerdo con el cual el Departamento de Agricultura podría reducir la cuota de un país si éste no alcanzaba a cubrir su porción en un año dado. Así, conforme al proyecto de ley del Comité, la única manera por la cual podría verse reducida la cuota cubana en 1961 sería si la isla no lograba llenar la porción que le había sido asignada. Todos los republicanos del Comité votaron en contra de la propuesta.⁶⁴

Siguiendo la acción del Comité, los republicanos llevaron a la Cámara un nuevo proyecto. La propuesta, conocida como Ley Howen, autorizaba al Presidente a reducir la cuota cubana cuando el Congreso estuviera en receso. Obtuvieron el apoyo de gran parte de los produc-

⁶² *Congressional Record*, vol. CVI, Parte 5, 86th Congress, 2nd session, pp. 5697-5698.

⁶³ *New York Times*, marzo 17, 1960, pp. 14, 16.

⁶⁴ *Wall Street Journal*, junio 2, 1960, p. 5; *New York Times*, junio 6, 1960, p. 3.

tores y refinadores nacionales, porque una de sus cláusulas pedía un aumento de 200 000 toneladas en la producción nacional de azúcar. Debe señalarse que para marzo los líderes agrarios republicanos de la Cámara Baja, modificaron su antagonismo a la propuesta de la Administración.⁶⁵ El 14 de junio presentaron un proyecto de cancelación de la cuota cubana, proyecto que el senador Cooley llamó "una verdadera confesión de las intenciones de la Administración de utilizar la cuota como un instrumento de venganza".⁶⁶ El proyecto republicano forzaba al Comité de Agricultura de la Cámara a anunciar que llamaría a atestiguar al Secretario de Estado sobre si la Administración realmente quería utilizar la Ley del Azúcar como un instrumento de política exterior.

El 22 de junio, después de una sesión a puerta cerrada con Christian Herter, el presidente Cooley y los líderes demócratas del Comité de Agricultura de la Cámara modificaron su actitud; ese día abandonaron sus posiciones con respecto a la facultad presidencial para cancelar la cuota. Aquí está implicado el uso que hacen los republicanos del anti-comunismo. El representante William E. Miller, presidente del Comité Republicano del Congreso, acusó a los demócratas, en varias ocasiones, de castristas y de dar al comunismo una prima a través de su ley. El espectro del comunismo fue mucho más fuerte que el pensamiento económico racional;⁶⁷ ya sea esto, o que el representante Miller se diera cuenta de que la posición de la Administración y de la U. S. Beet Sugar Association, cuyas oficinas se localizaban en el estado que él representaba, sólo podrían obtener apoyo con ese tipo de argumento. En consecuencia, su propuesta, que hasta ese momento no se había llevado ante la Cámara, fue retirada. En su lugar, el Comité aprobó una versión revisada.

Una de las cláusulas del nuevo proyecto de ley reflejaba dos cosas: la sospecha demócrata con respecto a la Administración republicana, y las necesidades de los intereses económicos representados por los demócratas. La propuesta excluía del juego de la política la concesión de la autoridad para cancelar la cuota; esto es, si se cortaba la cuota cubana, para 1961 no podría haber un aumento de la cuota interna; en lugar de eso, la cuota pasaría a los países pequeños.⁶⁸ Después de todo, los demócratas no querían que en año de elecciones un presidente republicano ofreciera ventajas económicas a estados republicanos productores de remolacha.

Además, a los estados demócratas con refinerías en la costa les interesaba importar la caña de azúcar porque les resultaba más barato; por otra parte, los intereses de los productores de remolacha, que contaban con el apoyo de los estados del oeste con menor densidad de población,

⁶⁵ *Ibid.*, marzo 21, 1960, p. 2.

⁶⁶ *Ibid.*, junio 15, 1960, p. 2.

⁶⁷ *New York Times*, junio 22, 1960, p. 3.

⁶⁸ *Wall Street Journal*, junio 23, 1960, p. 2.

giraban en torno a que en ese momento la cuota cubana fuera cubierta por los productores nacionales.⁶⁹

El 27 de junio el Comité Ejecutivo de la Cámara Baja aprobó la nueva ley azucarera que autorizaba al Presidente a fijar la cuota cubana "en bien del interés nacional".⁷⁰ Una medida que beneficiaba muy poco a los productores norteamericanos de remolacha, al dar a los países pequeños la cuota cubana. Tres días después la Cámara sancionaba la ley.

Luego la cuestión pasó al Senado, donde el poder de los pequeños productores de remolacha era mayor. El 2 de julio de 1960, último día de sesiones, el Senado se negó a considerar la proposición de la Cámara, y en lugar de eso aprobó por unanimidad una resolución que de hecho autorizaba al Presidente a cancelar la cuota cubana.⁷¹

La resolución estaba dirigida a los expertos en relaciones internacionales del Senado porque aseguraba un freno a la acción presidencial; el Presidente no podría cortar por completo la cuota, porque no podía encontrar azúcar en ningún otro lado. A los estados productores de remolacha les satisfizo tal resolución, puesto que eliminaba la preferencia de la Cámara Baja por los productores extranjeros de azúcar de caña, y les daba tiempo a los agricultores nacionales dedicados al cultivo de la remolacha, para lanzar una ofensiva en la siguiente sesión del Congreso. La Cámara Baja devolvió inmediatamente la resolución diciendo que se trataba de una nueva ley azucarera. Sin embargo, después de una sesión que duró toda la noche del 2 de julio a la mañana del día siguiente, en la que la ley pasó de una a otra cámara repetidas veces, el Congreso decidió preparar para la firma del Presidente la resolución HR 12311, y clausuró su período de actividades para reiniciarlo en el mes de agosto.⁷²

El 6 de julio el Presidente Eisenhower canceló la cuota cubana;⁷³ poco después de que Cuba expropiara las refinerías de petróleo que se habían negado a procesar el petróleo cubano. Debe observarse que esta diplomacia del petróleo fue desarrollada por el Departamento de Estado y llevada a cabo por las corporaciones petroleras norteamericanas para forzar un rompimiento entre los dos países.⁷⁴

Es necesario discutir más este incidente, porque la Administración lo utilizó para presionar al Congreso y obtener el apoyo indispensable,

⁶⁹ Debe notarse que en un principio los productores de remolacha se opusieron a cualquier cambio en la cuota; pero cuando cayeron en la cuenta de que la reducción era inminente, trataron de sacar el mayor provecho de ello y de obtener la asignación de gran parte de la cuota. Los intereses agrícolas vieron una posible reducción como una oportunidad para entrar en el rígido sistema azucarero y obtener una participación en el mercado del azúcar. Ver: *Clovis News Journal*, junio 21, 1960.

⁷⁰ *Wall Street Journal*, junio 28, 1960, p. 6.

⁷¹ *Congressional Record*, 86th Congress, 2nd session; vol. CVI, Parte 12, pp. 15711-

15729.

⁷² *New York Times*, julio 4, 1960, p. 1.

⁷³ *Wall Street Journal*, julio 7, 1960, p. 3.

⁷⁴ Theodore Draper, *op. cit.*, p. 144.

solicitado por Eisenhower, para cancelar la cuota cubana de azúcar.⁷⁵ Además, este episodio muestra una vez más las maquinaciones norteamericanas para mantener su control sobre un país pequeño.

El 20 de noviembre de 1959, el gobierno cubano había firmado un acuerdo petrolero con una compañía norteamericana de inversiones con sede en Nueva York. Esta compañía representaba los intereses económicos de la Superior Oil Company of Venezuela; de acuerdo con el arreglo, Cuba adquiriría 250 000 barriles de petróleo crudo a un precio menor en un 25 % al que exigían las refinerías de la isla. Una de las razones por las cuales este precio era tan elevado, se hallaba en el mecanismo que habían desarrollado las corporaciones petroleras. Cuba decidió que el capital extranjero no podría repatriar más del 50 % de sus ganancias, destinando el sobrante a la reinversión. Entonces las corporaciones optaron por obtener proporcionalmente sus beneficios de la elevación de precios en las ventas efectuadas al margen de la corporación.⁷⁶

Más aún, en ese momento las refinerías exigían el pago al contado de sus importaciones de petróleo. Tradicionalmente esta transacción siempre se había hecho con una base crediticia, pero en septiembre de 1959 los bancos norteamericanos cancelaron los créditos a Cuba.⁷⁷ Las refinerías de petróleo que antes habían esperado años el pago, ahora lo exigían de inmediato. Como Cuba no podía en ese momento pagar al contado, las refinerías detuvieron sus importaciones de petróleo, Cuba reaccionó comprándolo a Venezuela a través de la Superior Oil Company, pero no pudo hallar cómo transportarlo.⁷⁸ Debido a esto entró en contacto con un proveedor soviético. El precio de éste último era un 29 % menor al de los productores norteamericanos, incluido el transporte. Pero cuando el petróleo crudo llegó a la isla, las refinerías se negaron a procesarlo. De acuerdo con una declaración que hicieron las compañías, no podrían refinar el petróleo ruso por "la interdependencia histórica de las compañías integradas."⁷⁹

Cuba y las refinerías no se podían plegar a sus mutuas exigencias. Si cedían las últimas se desataría, a partir de este precedente, una reacción en cadena. Por otra parte, los cubanos tenían derecho a exigir

⁷⁵ *New York Times*, junio 30, 1960, julio 1, 1960.

⁷⁶ El mecanismo a través del cual las refinerías obtenían su petróleo era muy interesante. Primero que nada eran subsidiarias de amplios consorcios internacionales petroleros de Estados Unidos (Texaco, Standard Oil). En segundo lugar, las subsidiarias cubanas comprarían su petróleo a las venezolanas en \$2.80 por barril, aun cuando en Venezuela pudiera comprarse la misma cantidad por \$2.10. En consecuencia, el consumidor cubano pagaba la diferencia y las grandes corporaciones mantenían el monopolio del petróleo en el mercado cubano. Ver: "Una zancadilla que se volvió boomerang", *Trabajo*, agosto 1960, pp. 86192.

⁷⁷ *Obra Revolucionaria*, Habana, junio 11, 1960, pp. 14-15.

⁷⁸ "Cuba gets oil; Tanker owners get warning", *The Oil and Gas Journal*, julio 18, 1960, p. 82; John H. Lind, "The Cuban oil refinery expropriations", *The Magazine of Wall Street*, julio 16, 1960, p. 452.

⁷⁹ "Castro's militia takes Texaco refinery", *The Oil and Gas Journal*, julio 4, 1960, p. 76.

que las compañías refinaran el petróleo del Estado.⁸⁰ El 29 de junio fueron nacionalizadas las refinerías.⁸¹ Tal acto fue considerado por Estados Unidos como una agresión económica y respondió una semana después con la cancelación de la cuota azucarera.

Resulta evidente entonces cómo los diferentes intereses económicos actuaron en contra de la Revolución Cubana. Todavía más, estas veladas agresiones económicas obligaron a Cuba a solicitar la ayuda de la Unión Soviética. Cuando así lo hizo, Estados Unidos acusó a la isla de convertirse en cabeza de puente del comunismo. Tal parece que estaban esperando que los revolucionarios cubanos se cruzaran de brazos y permitieran que los norteamericanos realizaran esos actos sin responder ellos.

La cuota se canceló aún para lo que quedaba del año 1960, porque de acuerdo con Dwight Eisenhower:

Ahora el gobierno de Cuba está siguiendo una ruta que despierta serias dudas con respecto a si Estados Unidos puede, a largo plazo, seguir contando con ese país para el suministro de cantidades tan grandes de azúcar. Creo que fracasaríamos en nuestro cometido frente a nuestro pueblo, si no diéramos los pasos necesarios para reducir nuestra dependencia, en cuanto a un producto alimenticio de primera necesidad, con respecto a un país que se ha embarcado en una política deliberadamente hostil hacia Estados Unidos.⁸²

V. CONCLUSIÓN

El debate en el Congreso en torno a la cuota fue bastante peculiar; la mayoría de los congresistas aceptó la idea de enseñar a los revolucionarios de La Habana las "realidades económicas de la vida". Ni una sola voz se alzó para denegar este derecho. De hecho, el interés se centró en obtener un pedazo del pastel de la cuota azucarera. El Congreso se atribuyó la facultad de determinar el futuro económico de la isla. Más aún, estos congresistas no tenían ni la menor idea acerca de la muy especial relación que existía entre los dos países. Consideraban la prima del azúcar como una prueba concreta de la buena voluntad y de la caridad de Estados Unidos. De hecho éste era el meollo de las diferencias entre Cuba y su vecino del norte. Los cubanos consideraban el tratamiento preferencial un instrumento que ligaba a la isla con Estados Unidos, y que mantenía la hegemonía de un Estado poderoso sobre una Cuba dependiente.

La revolución social en Cuba estaba tratando de lograr un destino libre del control de Estados Unidos, Washington no pudo entenderlo —o lo entendió demasiado bien.

La Revolución Mexicana debía haber enseñado a Estados Unidos que las represalias económicas hacen mucho más mal que bien en

⁸⁰ *The Oil and Gas Journal*, junio 13, 1960, p. 82, junio 20, 1960, p. 96; *Foreign Policy Bulletin*, septiembre 15, 1960, pp. 5-6.

⁸¹ *El Mundo*, junio 30, 1960, p. 1.

⁸² *Department of States Bulletin*, vol. XLIII, julio 25, 1960, p. 40.

las relaciones internacionales. No es necesario decir que el gobierno norteamericano sólo vio las realizaciones y no las aflicciones que la isla obtenía bajo su égida; en consecuencia, los actos cubanos orientados hacia una mayor independencia fueron vistos como una amenaza directa. Ciertamente esos actos eran un peligro para la hegemonía norteamericana sobre la isla, y es aquí donde reside el principal error de Estados Unidos. Su poder fue utilizado para prevenir el desarrollo de una Cuba independiente. De 1902 a 1959 los cubanos no dieron una respuesta adecuada al patrón de dependencia que se dio entre los dos países. De manera trágica la falta de comprensión de los norteamericanos creó las condiciones a través de las cuales la isla pasó de una a otra dependencia. Quizá sólo podría concluirse que los países pequeños no pueden forjar sus propios destinos; en verdad una triste conclusión.

APÉNDICE I

PRODUCCIÓN DE AZÚCAR EN ESTADOS UNIDOS⁸³

Estados productores de azúcar de remolacha: Ohio, Indiana, Illinois, Michigan, Wisconsin, Minnesota, Iowa, North Dakota, South Dakota, Nebraska, Kansas, Texas, Montana, Idaho, Wyoming, Colorado, New Mexico, Utah, Nevada, Washington, Oregon y California.

Estados productores de azúcar de caña: Louisiana y Florida.

Producción anual de azúcar de remolacha (acres cultivados): 1960, 976 800; 1961, 1 128 800; 1962, 1 181 900; 1963, 1 285 000; 1964, 1 459 600.

Producción anual de azúcar de caña (acres cosechados): 1960, 307 000; 1961, 474 800; 1962, 512 000; 1963, 438 000; 1964, 546 600.

APÉNDICE II

MAYORES PRODUCTORES Y REFINADORES DE AZÚCAR EN ESTADOS UNIDOS⁸⁴

Mayores refinadores de azúcar

1. American Sugar Refining.
2. National Sugar Refining.
3. Savannah Sugar Refining.
4. Sucrest Corporation.

Mayores productores de azúcar de remolacha

1. Great Western Sugar.
2. Amalgamated Sugar.
3. Holly Sugar.
4. American Crystal Sugar.

Mayores productores de azúcar de caña

1. United States Sugar.
2. Central Aguirre Sugar.

⁸³ U. S. Department of Agriculture, *Agricultural Statistics*, Washington, Government Printing Office, 1961, pp. 80, 85; *Ibid.*, 1962, pp. 80, 85; *Ibid.*, 1963, pp. 80, 85; *Ibid.*, 1965, pp. 80, 85.

⁸⁴ *Forbes* abril 15, 1964, p. 44.