

## CUBA Y LA OEA: CAMBIO Y CONTINUIDAD

### *Cuba and the OAS: change and continuity*

Arturo LÓPEZ LEVY

Universidad de Denver (Estados Unidos)

✉ [alopezca@du.edu](mailto:alopezca@du.edu)

BIBLID [1130-2887 (2009) 52, 107-130]

Fecha de recepción: mayo del 2009

Fecha de aceptación y versión final: junio del 2009

**RESUMEN:** La Carta de la OEA proclamó la norma de gobernabilidad democrática que validó la importancia de la democracia representativa como central a la paz y estabilidad del hemisferio occidental. Aunque ese compromiso normativo tuvo sentido en la era de la política del buen vecino, el multilateralismo y la no intervención, el abandono por Estados Unidos de esos principios desde la administración Eisenhower debilitó la norma y creó una crisis de legitimidad en la OEA a raíz de los casos de Guatemala en 1954 y Cuba en 1962. La aprobación de la Resolución VI en la reunión de cancilleres de 1962, excluyendo a Cuba de la OEA debido a la ideología marxista de su gobierno fue un caso de institucionalización contraproducente de la norma de gobernabilidad democrática. Este artículo explora el ciclo de retroceso y renovación de la norma de gobernabilidad democrática a través del examen del tratamiento de Cuba en la OEA desde 1962 hasta la Asamblea General n.º 39 de la OEA en San Pedro Sula en junio de 2009.

*Palabras clave:* constructivismo, legitimidad, Cuba, normas internacionales, OEA, relaciones interamericanas.

**ABSTRACT:** The OAS charter proclaimed a norm of democratic governance which validated the importance of representative democracy as central to peace and stability in the Western Hemisphere. While this normative commitment made sense in the era of the good neighbor policy, multilateralism and non intervention, U.S. abandonment of these principles since the Eisenhower Administration weakened the norm and created a crisis of legitimacy in the OAS through its treatment of Guatemala in 1954 and Cuba in 1962. The approval of Resolution VI in the meeting of foreign affairs ministers in 1962, excluding Cuba from the OAS because of its government's Marxist ideology was a case of counterproductive institutionalization of the democratic governance norm. This article explores the cycle of regress and renewal of the democratic governance norm through an examination of the OAS treatment of Cuba since 1962 to the 39<sup>th</sup> OAS General Assembly in San Pedro Sula in 2009.

*Key words:* constructivism, legitimacy, Cuba, international norms, OAS, Interamerican relations.

## I. INTRODUCCIÓN

En la VIII reunión de consulta de cancilleres de Punta del Este en 1962 la Organización de Estados Americanos (OEA) separó al gobierno de Fidel Castro del organismo continental. Los documentos de la OEA desde entonces precisaron que Cuba seguía siendo miembro de la organización y que sólo su gobierno era separado de ésta. En la práctica, desde 1962, Cuba, tanto su gobierno como su sociedad, fue excluida de toda cooperación económica, política o cultural dentro del sistema interamericano, con la excepción de la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Este trabajo analiza la historia de la relación de Cuba con la OEA desde 1959 hasta la Asamblea General n.º 39 de la organización continental en San Pedro Sula, Honduras en junio del 2009. El tratamiento de Cuba en la OEA corrobora tanto el poder hegemónico de Estados Unidos en el sistema interamericano como sus limitaciones. El trato del tema cubano en la OEA ilustra que la articulación de la hegemonía estadounidense en el hemisferio occidental está lejos de ser definida en los términos de poder duro que sugiere la escuela realista<sup>1</sup>. Hegemonía y jerarquía en las relaciones internacionales no son sinónimos de imperio o dominación<sup>2</sup>.

Siguiendo una perspectiva constructivista de las relaciones internacionales, este estudio indaga «por qué» y «cómo» ha cambiado la relación entre Cuba y la OEA. El análisis sigue el discurso de la OEA sobre su identidad y la aplicación de la norma<sup>3</sup> hemisférica de gobernabilidad democrática al caso cubano. Las resoluciones de la OEA expresan estrategias retóricas y balances entre las diferentes imágenes de Cuba y las concepciones de política exterior hacia ella de los Estados miembros.

Uno de los temas centrales de indagación en la literatura constructivista en relaciones internacionales ha sido explicar el proceso de emergencia, difusión y retroceso de las normas internacionales. El trabajo clásico de Martha Finnemore y Kathryn Sikkink (1998:

1. La premisa fundamental del realismo en las Relaciones Internacionales es que la anarquía es la principal característica del sistema internacional, en el que los Estados soberanos son los actores centrales. De la condición de anarquía, los realistas deducen una permanente posibilidad de guerra. La escuela realista está en permanente polémica con la escuela liberal que apunta a la existencia de una sociedad global que funciona junto a los Estados en lo interno y externo y en la que la guerra sólo ocurre en casos extremos. En oposición a los argumentos de esas dos concepciones, la escuela constructivista enfatiza el papel de las ideas y la cultura del sistema internacional desde la perspectiva de que la anarquía en el sentido hobbesiano es sólo una de las variantes de ausencia de gobierno no necesariamente de gobernabilidad internacional. Para una discusión de la escuela realista en relaciones internacionales ver J. DONNELLY (2000).

2. Para una discusión de los conceptos de jerarquía regional y orden internacional local versus los conceptos tradicionales de imperio y dominación ver D. LAKE (2009: 25-58). Contrario a la escuela realista que enfatiza la diferencia entre gobierno a nivel nacional y anarquía en el sistema internacional, David Lake propone un continuo más útil entre independencia total de los Estados en un extremo e Imperio en el otro.

3. El concepto de normas en este estudio sigue la definición de P. KATZENSTEIN (1996: 5). Se refiere a la «expectativa colectiva de que actores con una identidad específica sigan un comportamiento apropiado de la misma».

887-917) explica el «ciclo de vida» por el cual una norma se convierte en parte de la estructura de la sociedad internacional. Según este criterio las normas: 1) «emergen» al ser formuladas por lo que las autoras llaman «empresarios de la norma»; 2) Pueden entrar luego en una «cascada» cuando son adoptadas por cada vez más actores motivados por el deseo de legitimación o conformidad; y, 3) Son «internalizadas» cuando los actores las convierten en criterio central de su proceder.

Frente a esta dirección de progreso en el desarrollo de la norma, otros constructivistas han estudiado el retroceso de éstas. Ryder McKeown (2009: 5-25) ha propuesto un «ciclo normativo de muerte» (reto, cascada inversa y expiración) por el cual normas que han emergido, entrado en cascada o internalizado pueden retroceder o morir.

Este análisis estudia el tratamiento de Cuba en la OEA desde la norma de gobernabilidad democrática formulada en la Carta de la OEA en Bogotá en 1948. La investigación parte de concebir la resolución anticomunista de 1954 contra Guatemala y la resolución VI de Punta del Este de 1962 contra Cuba como actos de institucionalización contraproducente. El estudio demuestra que la norma de gobernabilidad democrática hemisférica sufrió en legitimidad y resonancia positiva como resultado de la manipulación anticomunista de ésta. La investigación describe la trayectoria y causas de ajuste normativo en los marcos de la organización.

Este análisis sigue la lógica propuesta por Hidemi Suganami (2008: 327-356) sobre la importancia del estudio de las trayectorias de procesos en la sociedad internacional. Se explica la redefinición de la norma de identidad democrática en la OEA a partir del contraste entre los discursos de un punto inicial (la resolución VI de Punta del Este, 1962) y un punto final (la Carta Democrática Interamericana, 2001). En la investigación de las causas de cambio de discurso se buscó la aparición de incoherencias retóricas entre la interpretación mayoritaria de la identidad de la organización y el tratamiento específico al único país de la región fuera de ésta.

Las dos formas fundamentales de medir la capacidad de una norma para moldear comportamientos ha sido a través de su institucionalización doméstica o en organismos internacionales; o bien, de su resonancia en el discurso y las políticas de los actores. Cada discurso de la OEA sobre Cuba incluye: 1) una imagen de dicho país que expresa un balance de ideas, no siempre un consenso dentro de la organización; 2) una discusión sobre la identidad de la OEA y la relación apropiada entre ésta y Cuba comunista; y, 3) una definición sobre las políticas disponibles y óptimas hacia Cuba por los Estados de la región.

La exclusión de Cuba de la OEA desde 1962 no implicó una congelación del lugar ni del discurso sobre la separación de Cuba en el sistema interamericano. El tratamiento del tema cubano es síntoma del carácter cambiante de la OEA y las normas regionales en que descansa. Este estudio demuestra cómo los contenidos de soberanía, identidad democrática y no intervención variaron desde 1959 en el sistema interamericano. Es a través de esas normas estructuradas a partir de mecanismos de hegemonía, no de dominación, que el discurso sobre Cuba en la OEA se estructura.

En 1962, la hegemonía estadounidense en la región definió la defensa de la democracia en la OEA en términos anticomunistas. Fue un caso de institucionalización

contraproducente, entendida como el proceso por el cual una norma es institucionalizada en un sendero histórico incoherente a sus propósitos proclamados. Aunque en 1962 el gobierno cubano no había realizado las elecciones multipartidistas prometidas por Fidel Castro cuando era opositor, Cuba fue excluida de la OEA no por falta de democracia, sino por tener un gobierno marxista-leninista y una relación de alto perfil con la Unión Soviética y la República Popular China. Según la resolución VI de Punta del Este que expulsó al gobierno cubano y su antecedente –la resolución anticomunista de Caracas de 1954 contra el gobierno de Jacobo Arbenz en Guatemala– no importaba cuán popular fuera un gobierno marxista o si había sido elegido democráticamente, su mera ideología lo hacía «incompatible» con el sistema interamericano.

Ése no es el caso de la resolución 1080 y de la Carta Democrática Interamericana (CDI) aprobada en 2001. Ese desarrollo normativo fue resultado de la evolución de la norma de gobernabilidad democrática y su relación con otro pilar del sistema interamericano: la norma de no intervención. Aunque es inapropiado generalizar en términos de democratización en la década de 1970, pues varios gobiernos democráticos fueron sustituidos por dictaduras, el continente sí se pluralizó ideológicamente con regímenes militares de izquierda, derecha y partidos que se alternaron en el poder. Como resultado de ello y del ingreso de los países del Caribe a la organización, el pluralismo ideológico y el derecho de los países a establecer relaciones con poderes de fuera de la región fueron aceptados como norma de la OEA. Ese desarrollo contribuyó a que la norma de gobernabilidad democrática, renovada a partir de las aperturas políticas que pusieron fin a aquellas dictaduras, enfatice hoy la dimensión procesal de la democracia más que los resultados de ésta.

El estudio concluye que la situación entre Cuba y el sistema interamericano es subóptima. Antes de la Asamblea General n.º 39 de San Pedro Sula, la OEA necesitaba derogar oficialmente la Resolución VI por sus propias razones, independientemente de que ocurrieran cambios políticos en Cuba. Dicha resolución era incompatible con la interpretación vigente de la norma de gobernabilidad democrática, que no se basa en exclusiones ideológicas o de alianzas internacionales, y enrarecía cualquier diálogo con Cuba.

Eso, sin embargo, no implica una aceptación automática del gobierno cubano en la OEA pues existen incompatibilidades entre el sistema unipartidista cubano y la democracia representativa enunciada en la CDI como derecho de los pueblos y practicada en la totalidad de los Estados miembros. La Resolución 2438<sup>4</sup> sobre Cuba, de junio de 2009 en San Pedro Sula, abre la posibilidad de un diálogo e interacción entre Cuba y la OEA sin condicionamientos humillantes, desde los principios y normas generales que la organización ha adoptado para todos sus miembros.

Aun sin cambiar el sistema político cubano y sin una membresía cubana plena en la OEA, una relación más activa entre Cuba y el sistema interamericano es deseable. Además de su presencia en la Organización Panamericana de la Salud, Cuba puede ser integrada a esfuerzos continentales como la Convención Interamericana contra el

4. Resolución 2438 sobre Cuba de la Asamblea General n.º 39 de la OEA, San Pedro Sula, 2009. OAS, AG, Res. 2438. XXXIX-O-09 consultada en Internet en la dirección <http://www.oas.org/39ag/espanol/>.

terrorismo; los instrumentos de la OEA contra el tráfico de estupefacientes y las pandemias; el intercambio educativo; y otros temas de agenda común.

## II. DE «PROBLEMA DE INTERÉS COMÚN» A «AMENAZA COMUNISTA»

En 1962, un sistema interamericano tolerante de dictaduras militares de derecha expulsó al gobierno cubano, argumentando que el marxismo-leninismo (no la falta de elecciones) era incompatible con los valores democráticos del hemisferio<sup>5</sup>. Si bien el comunismo cubano no era acorde con la democracia representativa, tampoco lo eran las dictaduras anticomunistas de Somoza, Strossner y Duvalier, que jugaron un papel central en la aprobación de la separación cubana. El uso de dobles estándares por la OEA fue evidente al ser los votos de las dictaduras derechistas decisivos para la aprobación de la resolución.

La expulsión del gobierno cubano de la OEA ocurrió en momentos de reducido prestigio del sistema interamericano. «En los años 50 y 60 –escribió Lawrence Chewing (1999: 56) para un seminario de la OEA por su cincuentenario– lo que existía era una mafia de gobiernos dictatoriales donde unos a otros se encubrían sus delitos, compartiendo la misma corrupción y alimentados por las más grandes ansias de poder».

Bajo la administración Eisenhower, Estados Unidos aplicó una política antinacionalista a favor de golpes militares. Washington percibía los movimientos democráticos reformistas, como Acción Democrática en Venezuela o el APRA en Perú, como no confiables pues sus posiciones nacionalistas debilitaban la solidaridad hemisférica anticomunista (Pettina, 2007). En ese contexto de guerra fría, varios gobiernos nacionalistas fueron derrocados, con la aquiescencia estadounidense.

La acción de la OEA ante esos derrocamientos fue pobre en el mejor de los casos, y cómplice en el peor. En el caso más agónico, la invasión de Castillo de Armas en Guatemala, la OEA fue instrumento del intervencionismo antidemocrático. La resolución anti-comunista, aprobada a comienzos de 1954, durante la X Conferencia Interamericana en Caracas, bajo la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, sirvió de hoja de parra para aislar políticamente al gobierno de Jacobo Arbenz en la región pero no jugó ningún papel en el manejo o solución de la crisis creada.

La intervención de la CIA en Guatemala en apoyo a una insurrección armada para cambiar un gobierno electo democráticamente significó el fin de la política del «buen vecino». Es cierto que bajo esa política, Estados Unidos toleró a regímenes dictatoriales como el de Trujillo y Somoza e interfirió esporádicamente en los asuntos internos brasileños y argentinos<sup>6</sup>. Sin embargo, desde 1933 hasta 1954, Estados Unidos no

5. Resolución VI de la Octava Reunión de Consulta de los ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, Punta del Este, enero de 1962. Ver informe sobre cumplimiento de la resolución (OEA. SER. G/VI, C-i-567, rev). La Resolución VI fue aprobada el 31 de enero de 1962 por la reunión de consulta de cancilleres y fue implementada a partir del 13 de febrero por el consejo de la OEA.

6. La diferenciación entre intervención e interferencia es útil pues fue parte del discurso diplomático del momento y también expresa grados de legitimidad y subordinación. Intervención implica

intervino militarmente en ningún país del continente y manejó con acomodo y consultas multilaterales sus discrepancias con medidas nacionalistas como las tomadas por los gobiernos de Lázaro Cárdenas, el movimiento nacionalista revolucionario en Bolivia o su oposición a los vínculos argentinos con el eje fascista.

Fue en el contexto de la política de «buen vecino», y su proclamado apego al multilateralismo y la no intervención, que los gobiernos latinoamericanos –con el respaldo de considerables sectores de sus sociedades políticas– promovieron referencias a la construcción de un sistema interamericano de defensa y promoción de la democracia representativa en la Carta de Bogotá en 1948. Con su llamada política del «buen socio» y su anticomunismo intervencionista, la administración Eisenhower terminó de desmantelar la reputación favorable que Franklin Delano Roosevelt y Summer Welles desarrollaron (Wood, 1985). En esas condiciones, la proclamada norma de gobernabilidad democrática y la OEA como su sistema de administración experimentaron una regresión.

La izquierda del continente vio a la OEA a través de la imagen solitaria del canciller guatemalteco Guillermo Torriello defendiendo la democracia guatemalteca contra la intervención<sup>7</sup>. El derrocamiento del gobierno democrático guatemalteco violó los principios fundacionales de no intervención e identidad democrática de la Carta de la OEA<sup>8</sup>. Testigo de la falta de solidaridad continental con la democracia guatemalteca fue el argentino Ernesto Guevara, quien vivió en Ciudad Guatemala y respaldó al gobierno de Arbenz hasta su derrocamiento en 1954. Siete años después, en 1961, Guevara representó a Cuba en la reunión del Consejo Económico y Social de la OEA en Punta del Este en agosto de 1961.

Cinco años después del derrocamiento de Arbenz, la Revolución Cubana triunfó en medio del rechazo continental al apoyo estadounidense a los dictadores<sup>9</sup>. En su primer viaje al extranjero, Fidel Castro recordó en Caracas, el 23 de enero de 1959, la identidad democrática proclamada en la Carta de la OEA y propuso expulsar de la organización a todas las dictaduras.

La propuesta de Castro recibió una reacción cauta por la mayoría de los países latinoamericanos y Estados Unidos en la quinta reunión de cancilleres celebrada en Santiago de Chile en 1959. La conferencia prefirió el enfoque gradual de crear la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (Wood, 1979), con el apoyo de Cuba, representada entonces por el recién estrenado canciller Raúl Roa. El secretario de Estado

---

el uso de métodos de fuerza como acciones militares, apoyo a grupos armados opositores o sanciones, generalmente discutidas multilateralmente. Interferencia se refiere a métodos más sutiles de política exterior para influir en los procesos políticos electorales.

7. Ver el capítulo XII «La Conferencia de Caracas» en P. GLEIJESES (2004).

8. En su discurso ante la X Conferencia de la OEA en Caracas, el canciller Torriello denunció la intervención contra su país como un abandono de la política de «buen vecino» de Franklin D. Roosevelt. Ver S. SCHLESINGER y S. KINZER (1982).

9. Recuérdense los problemas de la gira latinoamericana del vicepresidente Nixon y las alertas del segundo informe de Milton Eisenhower sobre el extendido sentimiento antinorteamericano en la región.

norteamericano Christian Herter abogó por conciliar la demanda por un continente democrático con el respeto al principio interamericano de no intervención.

Esa «necesaria combinación» no sería aplicada a Cuba. Aunque Fidel Castro y sus colaboradores cercanos, especialmente Ernesto Guevara y Raúl Castro, profesaban simpatías marxistas desde antes de 1959, la oposición de Eisenhower a la Revolución, incluyendo la preparación de la invasión de Bahía de Cochinos, comenzó cuando el gobierno cubano efectuaba medidas de carácter nacionalista como la reforma agraria y la nacionalización de las refinerías de petróleo en junio de 1960. Informes de embajadas occidentales en La Habana entre 1959 y 1962, como las del Reino Unido y Canadá, aliados cercanos de Washington, reportaron que la hostilidad estadounidense facilitó la radicalización del proceso<sup>10</sup>.

Estados Unidos, sin embargo, no pudo usar a la OEA para repetir la experiencia guatemalteca. Aunque Estados Unidos procuró desde noviembre de 1959 presentar a Cuba como aliado soviético y amenaza comunista para legitimar su aislamiento<sup>11</sup>, la mayoría de las cancillerías latinoamericanas procuraron mitigar el conflicto y mantener la Guerra Fría fuera de la región condenando «todas las formas de totalitarismo». La resolución adoptada en la reunión de cancilleres en agosto de 1960 en San José para evaluar las tensiones en el Caribe no mencionó a Cuba sino «los intentos chino-soviéticos por manipular la situación de países del hemisferio». En declaración separada el gobierno de México aclaró que su apoyo a la declaración no significaba en modo alguno una condena a Cuba (OEA, 1960)<sup>12</sup>.

Entre 1959 y 1961, la cuestión cubana fue discutida en cuatro reuniones de cancilleres. El tratamiento de Cuba en el contexto de estas reuniones demuestra las limitaciones de la corriente realista en el estudio de las relaciones internacionales al confundir hegemonía y jerarquía (Lake, 2009: 35-58; Donnelly, 2006: 139-170) con imperio y dominación. Hablar de Estados Unidos en este periodo como un imperio, usando a la OEA como «ministerio de colonias yanquis» es una generalización incorrecta. La discusión en la OEA demuestra un continuo de relaciones entre Estados Unidos y los otros Estados miembros en una escala de jerarquía, que va desde la subordinación mayor en el caso de las dictaduras centroamericanas hasta una autoridad muy limitada a su condición de país líder del hemisferio en su relación con Brasil y México.

Incluso en un caso de su preocupación central, Estados Unidos se vio forzado a acomodar las preferencias y percepciones de los Estados subordinados. La imagen de Cuba entre las potencias de medio rango (Brasil, México y Argentina) y la mayoría de los países latinoamericanos era la de un gobierno nacionalista regateando los términos de

10. Reportes de la embajada canadiense y reporte de la embajada británica en *National Security Archives* atestiguan como, según estas embajadas, la invasión de Bahía de Cochinos facilitó a Castro radicalizar el proceso.

11. Cable del embajador británico en Washington al *Foreign Office* de 24 de noviembre de 1959 en <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/bayofpigs/19591124.pdf>.

12. OEA. Declaración de la reunión de consulta de ministros de relaciones exteriores de la OEA en San José, 1960, agosto 22-29. <http://www.oas.org/consejo/MEETINGS%20OF%20CONSULTATION/Actas/Acta%207.pdf>.

inserción dentro del sistema internacional, requiriendo acomodo e interacción, no aislamiento. Esa formulación más benigna sobre el proceso cubano prevaleció hasta enero de 1962 sobre el discurso de Estados Unidos y sus aliados más cercanos, mayoritariamente dictaduras de derecha, que presentaban a Cuba como una «amenaza comunista».

El resultado de la confrontación Cuba-EE.UU. en el seno de la OEA fue definido por las diferencias de percepción antes apuntadas. Las diplomacias de Brasil, Argentina, México, Bolivia y Venezuela, hasta la sustitución del canciller Ignacio Arcaya, rechazaron discutir el tema cubano en los marcos del artículo 6 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) que implicaba la existencia de «amenazas» a la paz del hemisferio. La mayoría de los Estados latinoamericanos prefirieron el debate en el marco menos drástico del artículo 39 de la Carta de la OEA, referido a «problemas urgentes y de interés común».

México, Argentina y Brasil y, hasta agosto de 1960, Venezuela, aminoraron el carácter condenatorio contra Cuba de varias resoluciones propuestas por Estados Unidos o sus aliados. A pesar de las presiones de Washington sobre los países de la región, excluir a Cuba del organismo continental tomó tres años de discusiones álgidas y maniobras dilatorias. Esas cancillerías latinoamericanas procuraron limar el radicalismo cubano, interpretando sus posiciones políticas con conveniente ambigüedad. Simultáneamente, las diplomacias mexicana, argentina y brasileña enredaron el intervencionismo norteamericano en la madeja multilateral<sup>13</sup> para evitar los efectos desestabilizadores de una indeseada intervención estadounidense.

Una coyuntura crítica, que ilustró los límites del poder estadounidense para sumar a los países de la región a su cruzada anticastrista, fue la conferencia del Consejo Económico y Social en Punta del Este entre el 15 y el 21 de agosto de 1961. En esa cita, Estados Unidos anunció la Alianza para el Progreso mientras condenaba a Cuba por «dividir la familia panamericana». Acorde al informe de Ernesto Guevara, jefe de la delegación cubana, esa política no funcionó, destacando en especial la oposición del canciller brasileño Santiago Dantas, a la exclusión de Cuba. Tal juicio fue ratificado por el informe sobre una posible condena a Cuba escrito para Kennedy por su asesor de asuntos latinoamericanos, Richard Goodwin, tras asistir al cónclave: «cualquier esperanza de que la OEA actúe... “está muerta”... los países grandes (Brasil y México especialmente) no están preparados para comprar una acción que sería un gesto sin sentido a un alto costo interno para ellos» (FRUS, 1961: 640)<sup>14</sup>.

13. Documentos desclasificados como el informe semanal de inteligencia del 21 de julio de 1960 explican cómo los países latinoamericanos se opusieron a la intervención comunista en el hemisferio pero evitando alinearse con la postura intervencionista de Estados Unidos. No fueron sólo México y Venezuela sino también Argentina, Brasil, Bolivia y hasta Chile, bajo el presidente conservador Alessandri. Ver CIA FOIA (1960).

14. Ver *Memorandum from the President Assistant Special Counsel (Goodwin) to President Kennedy* en FRUS (1961: 640). El informe de Ernesto Guevara sobre la Conferencia aparece en su artículo «Cuba y el Plan Kennedy» en E. GUEVARA (1970).

Guevara y Goodwin se equivocaron. En enero de 1962, durante la octava reunión de consulta de cancilleres, Estados Unidos logró la separación de Cuba del organismo continental con catorce votos a favor, seis abstenciones y Cuba en contra. El informe presentado a la reunión de Cancilleres en Punta del Este invocó la resolución anticomunista de Caracas de 1954 y la «Declaración de Solidaridad para la Preservación de la Integridad Política de los Estados Americanos contra la Intervención del Comunismo Internacional» usada contra el gobierno de Arbenz. La relación cubana con Moscú fue definida como «amenaza» al continente y la reunión fue convocada bajo el artículo 6 del TIAR.

La VI Resolución de expulsión de la OEA fue adoptada sólo después de que Cuba construyera una alianza abierta con la Unión Soviética y Pekín incompatible con el discurso de la resolución anticomunista de 1954 y su interpretación de la norma de gobernabilidad democrática. Sólo entonces, Estados Unidos ensambló la mayoría de dos tercios de los Estados miembros para su separación. Aun así, México, Uruguay, Ecuador, Chile, Argentina y Brasil objetaron la base jurídica de la separación de Cuba pues tal acción no formaba parte del repertorio de la Carta de la OEA y requería una modificación de ésta. El peor escenario desestabilizador para las élites latinoamericanas de una intervención militar estadounidense en Cuba, enfrentado a una oposición armada revolucionaria, fue abortado.

Las asimetrías de poder coercitivo se impusieron pero la OEA sufrió un gran descrédito y las democracias representativas locales se resintieron de una separación percibida desde la conciencia nacionalista de muchos actores como ilegítima. Las posturas de los gobiernos latinoamericanos ante el encontronazo entre Cuba y Estados Unidos contribuyeron a escindir numerosos partidos populistas entre sus alas más moderadas y radicales<sup>15</sup> y en el caso argentino a complicar las relaciones entre el presidente Frondizi y los militares más alineados con Estados Unidos. Ese factor contribuyó a la polarización política y el colapso de la democracia representativa en varios países de la región.

Al sumarse a la alianza con Estados Unidos y las dictaduras de derecha para torcer la norma de gobernabilidad democrática contra el gobierno cubano, sus promotores centrales, las diplomacias venezolana y costarricense, que eran democracias representativas, causaron daño a la legitimidad de la norma que defendían. Frente a esa ambivalencia, la postura mexicana y brasileña basada en la estricta observancia del principio de no intervención apareció más coherente.

El gobierno de Cuba fue separado de la OEA el 31 de enero de 1962, por catorce votos, incluyendo el del Haití de Duvalier, a quien Estados Unidos le restauró la ayuda económica, y la abstención de México, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Ecuador. La Resolución VI de Punta del Este incluyó también la prohibición de cualquier comercio de armamento o material de guerra con La Habana y la exhortación a usar otras sanciones comerciales.

15. El caso clásico fue Venezuela donde desde 1960 se registraron profundas divisiones al respecto de la política hacia Cuba en la OEA entre el presidente Rómulo Betancourt y el canciller Ignacio Arcaza y entre las diferentes alas del partido Acción Democrática.

Aunque la Resolución VI sólo hace referencia a excluir al gobierno cubano, la OEA separó a Cuba drásticamente del sistema interamericano como Estado y como sociedad. El informe del secretario general fechado el 14 de febrero de 1962 estableció dos excepciones a la exclusión: la primera se refería a la OPS, donde Cuba continuaría participando pues la OPS representa a la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el hemisferio; la segunda excepción propuesta por el secretario general fue la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). El argumento del informe fue que la Comisión podría seguir el tema cubano porque Cuba era signataria de la Carta de la OEA y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

Cuba seleccionó continuar su membresía en la OPS pero negándose a acatar actividad alguna de la CIDH, argumentando que al ser excluida de la OEA no podía ser monitoreada. La Comisión solicitó colaboración cubana para realizar sus funciones el 9 de abril de 1962. El canciller cubano Raúl Roa contestó el 27 de abril de 1962 que Cuba no reconocía la jurisdicción de la CIDH, recordando además que ni la OEA ni la comisión habían dicho nada respecto a la invasión de Bahía de Cochinos. En 1964, Roa volvió a escribir al presidente de la CIDH como «nota de cortesía», declarando que «como Cuba fue arbitrariamente excluida de la OEA, el pedido de información es totalmente inadmisible» (CIDH, 1983).

### III. DE «AMENAZA COMUNISTA» A «FOCO REVOLUCIONARIO»

La Resolución VI definió a Cuba como «amenaza comunista» pero muy pronto la solución a la crisis de los misiles de 1962 mostró la aparición de un profundo cisma entre las visiones soviética de gran poder y las cubanas de nacionalismo tercermundista. Como resultado, el cúmulo de imágenes sobre Cuba entre Estados Unidos y los gobiernos latinoamericanos no se consolidó en torno a una percepción común de Cuba como avanzada soviética sino como foco revolucionario.

La imagen de Cuba como foco revolucionario enfatizó el objetivo cubano de promover una revolución latinoamericana contra la hegemonía estadounidense y las élites de la región. Cuba era concebida como amenaza no porque trajera una amenaza militar de conflicto con participación soviética, sino por ser un modelo alternativo de desarrollo político-económico y porque ofrecía una base de apoyo y coordinación para los movimientos guerrilleros antigubernamentales.

En julio de 1964, respondiendo a denuncias de Venezuela sobre expediciones militares cubanas en apoyo a grupos guerrilleros de ese país, la IX reunión de consulta de la OEA dictó sanciones multilaterales contra Cuba, limitando el comercio y los viajes bajo el artículo 6 del TIAR. En 1967 se dio otra situación parecida en la que Cuba volvió a ser condenada y sancionada por actividades similares en la XII reunión de cancilleres de la organización, esta vez bajo el artículo 39 de la Carta de la OEA.

Entre estos dos incidentes, se produjo la intervención estadounidense en la República Dominicana. El blanco de la intervención fue un grupo de militares constitucionalistas que intentaron reinstalar al presidente Juan Bosch, elegido democráticamente

en 1962 y derrocado en 1963 por un grupo de militares derechistas. La incapacidad de la OEA para contener la intervención unilateral norteamericana agudizó la crisis de legitimidad de la organización. En ese contexto, un proceso de discusión sobre necesarias reformas en el funcionamiento de la organización, alentado por la administración Kennedy, incluida una propuesta de cláusula democrática por Costa Rica y Venezuela contraria al reconocimiento de gobiernos producto de golpes de Estado, fue archivado por dos décadas.

#### IV. EL DESHIELO

La premisa de que, por comunista, el gobierno cubano era temporal demostró ser incorrecta. Desde inicios de la década de 1970, los círculos de poder en Washington y América Latina aceptaron que mientras Cuba mantuviera su alianza especial con Moscú, el gobierno de Fidel Castro dispondría de suficiente estabilidad. La política de aislamiento continental contra Cuba se resquebrajó cuando los gobiernos nacionalistas de Velasco Alvarado en Perú y Omar Torrijos en Panamá pidieron la derogación de las sanciones contra Cuba, desobedeciéndolas en conjunto con Chile desde 1971. Desde entonces, Cuba implementó relaciones pragmáticas de adaptación al *statu quo* regional en el Caribe y con algunos países sudamericanos.

Tras derrotar las insurgencias locales apoyadas por Cuba, varias élites latinoamericanas vieron con simpatía el modelo de relaciones cubano-mexicanas bajo el régimen del PRI en el que ambos países se abstendrían de promover cambios políticos en el otro, adscribiéndose a una interpretación absoluta de la norma de no intervención, que puede ser presentada como no interferencia. Cuba, por su parte, reciprocó aquellos gestos reduciendo su apoyo incondicional a los movimientos armados y adoptando un nuevo discurso sobre la multiplicidad de vías para la izquierda continental. En el contexto de la distensión internacional entre Estados Unidos y la Unión Soviética, la emergencia de un bipolarismo matizado y con el tercer mundo como actor internacional, el consenso sobre la imagen de Cuba como foco revolucionario fue reemplazado por múltiples percepciones dependiendo de la relación específica de cada país con la isla.

Desde inicios de la década de 1970, no se puede hablar de una imagen común en la percepción de Cuba en el sistema interamericano. Para las dictaduras militares de derecha como la de Augusto Pinochet y Anastasio Somoza, Cuba siguió siendo un foco revolucionario. Estados Unidos miró a Cuba como un aliado soviético estable en el tercer mundo, desde la lógica de la Guerra Fría. La apertura de archivos en la Unión Soviética y Cuba ha demostrado la falsedad de cualquier imagen de Castro como peón de Moscú. El apoyo cubano a la revolución sandinista, la intervención en la guerra de Angola en 1975 y el apoyo logístico al atentado a Pinochet fue decidido en La Habana, no en el Kremlin (Glejises, 2006). Estados Unidos se debatió entre esa imagen y los intentos de las administraciones Ford y Carter por normalizar relaciones, moderar el comportamiento de Castro en el Tercer Mundo y separar a Cuba de Moscú. Para el resto de América Latina y el Caribe, Cuba empezó a ser un país socialista, no alineado y una

oportunidad de comercio y relación no ideológica con los países comunistas o de concesión a la izquierda local –a veces para el ala izquierda de un partido populista como el peronismo argentino– a cambio de apoyo en otros temas.

Esa fragmentación de la imagen de Cuba en el sistema interamericano conllevó a una reevaluación de la política en la OEA hacia el gobierno de la isla. En la XV reunión de consulta de cancilleres en Quito (1974) hubo un intento fallido por remover las sanciones adoptadas contra Cuba por la Resolución I de la IX reunión de 1964. Al finalizar la conferencia, una mayoría simple de doce Estados miembros declararon las sanciones «contraproducentes, malaconsejadas, anacrónicas» y reñidas «con los cambios de las condiciones internacionales». La principal oposición a la derogación de la resolución vino de los gobiernos militares de Brasil, Uruguay y Chile.

En 1975, la XVI Reunión de consulta de los ministros de relaciones exteriores de la OEA celebrada en San José, en julio de 1975, aprobó la Resolución I sobre libertad de acción<sup>16</sup>. La Resolución apoyada por el gobierno republicano de Gerald Ford dejó a discreción de cada país la eliminación de las sanciones de la Resolución I de 1964 y el establecimiento de relaciones con Cuba según su conveniencia.

La Resolución I de San José (1975) expresó la evolución hacia unas relaciones interamericanas más pluralistas. En varios documentos de la OEA se definió el respeto al pluralismo ideológico como un principio de las relaciones hemisféricas. Aunque distantes del sistema cubano, gobiernos latinoamericanos como los de Rafael Caldera y Carlos Andrés Pérez en Venezuela cuestionaron el doble estándar usado contra Cuba en la organización y promovieron los principios de «nacionalismo petrolero», «justicia económica internacional» y «pluralismo ideológico» que los acercaron a Cuba o sus aliados en África y el Medio Oriente. La promoción del principio de «pluralismo ideológico» por los gobiernos de Caldera y Pérez entroncó con posiciones similares defendidas por el activismo tercermundista mexicano de los presidentes Luis Echeverría y López Portillo.

La re inserción regional de Cuba fue reforzada por el ingreso a la OEA de los países caribeños que ni eran miembros del TIAR ni estuvieron comprometidos con las sanciones a Cuba. Cuba por su parte retornó a participar activamente en reuniones multilaterales de América Latina y el Caribe, incluyendo el grupo latinoamericano en las Naciones Unidas. Estos procesos crearon un efecto de «cascada inversa» por el cual la norma de gobernabilidad democrática, institucionalizada de forma contraproducente por la resolución VI de 1962, disminuyó su resonancia, dadas las discrepancias entre la interpretación anticomunista de las dictaduras de derecha y la aceptación del pluralismo ideológico por el resto de América Latina y el Caribe. Con su aceptación de la revolución sandinista, Estados Unidos durante la administración Carter mantuvo una posición intermedia<sup>17</sup>.

16. Texto disponible en <http://www.oas.org/consejo/MEETINGS%20OF%20CONSULTATION/Actas/Acta%2016.pdf>.

17. Para estudiar el lugar de la administración Carter en la política norteamericana en la OEA y hacia América Latina en general ver R. PASTOR (2001: 39-64) y K. SIKKINK (2004: 121-147).

La Habana reconoció las nuevas tendencias. La resolución internacional del I Congreso del Partido Comunista a fines de 1975 afirmó que «la presión de los pueblos latinoamericanos y su creciente oposición a la política de Washington forzaron a Estados Unidos a depositar su voto a favor del derecho que tienen los países de América Latina a decidir por sí mismos las relaciones con Cuba» (Glinkin *et al.*, 1984: 19)<sup>18</sup>.

Tras la resolución de San José, Cuba estableció relaciones diplomáticas bilaterales con la mayoría de los miembros de la OEA. Sin embargo, no expresó interés alguno en regresar al organismo continental que removió las sanciones de 1964 pero no su exclusión. Por su parte, Washington manifestó reticencias a abrir la OEA a un aliado soviético. Como resultado de ese doble rechazo se creó un nuevo equilibrio en el que la relación entre Cuba y la OEA no se restauró. Con la Resolución I de San José se derogó el carácter multilateral de las sanciones adoptadas contra Cuba en 1964 y 1967 pero la Resolución VI de Punta del Este permaneció.

Un área de esporádicas contradicciones fue el tema de los derechos humanos que desde la administración Carter y las democratizaciones en América Latina ganó protagonismo en el sistema interamericano. Excluido de la OEA, el gobierno cubano gozó del privilegio de ignorar a la CIDH argumentando su separación del organismo regional. La CIDH, que para entonces cuestionó con intensidad a las dictaduras de derecha, siguió reportando sobre la situación de los derechos humanos en Cuba, pero La Habana se negó a responder.

En la medida en que la política de aislamiento declinó, varios países encabezados por México rechazaron que Cuba fuera evaluada en la CIDH si no participaba en la OEA. En 1971, cuando la CIDH presentó su informe a la primera sesión de la Asamblea General, Chile, Bolivia y México objetaron su jurisdicción, recordando el razonamiento del canciller cubano Raúl Roa que al estar Cuba separada de la organización no podía ser monitoreado por ésta.

En su informe a la Asamblea General de 1983, la comisión argumentó que Cuba poseía el derecho de defensa otorgado a todos los Estados miembros y que seguía siendo miembro de la organización aunque no su gobierno. Sin embargo, el grupo opuesto a juzgar a Cuba en ausencia creció desde 1971 hasta llegar a la actualidad cuando tal posición es mayoritaria. Las decisiones de la CIDH respecto a Cuba son cuestionadas por un importante grupo de Estados miembros en virtud de que el gobierno juzgado no es parte de la OEA.

## V. UNA NUEVA OEA

«La OEA no es buena ni es mala; es simplemente lo que los Estados miembros quieren que sea» dijo Alberto Lleras Camargo, primer secretario general de la organización (en Chewning, 1999: 61). La explicación del diplomático colombiano es insuficiente.

18. I Congreso del Partido Comunista de Cuba. Citado en A. GLINKIN, B. MARTINOV y P. YAKOVLEV (1984: 19).

Las organizaciones internacionales son más que la suma de la voluntad de sus Estados. Muchos de los cambios en el tratamiento hacia Cuba por parte de la OEA se explican por la ampliación de su membresía. Más de un tercio de los actuales miembros (33) no tomaron parte de la decisión de 1962. Con la incorporación de los países caribeños y Canadá, la organización adquirió un verdadero carácter hemisférico.

A finales de la década de 1970, la administración Carter y distintos gobiernos latinoamericanos de democracia representativa como el de Rodrigo Carazo en Costa Rica reforzaron el compromiso de la OEA con los derechos humanos. En 1978, la OEA a través de su consejo permanente cortó relaciones con la dictadura de Somoza, reconociendo a la Junta de Reconstrucción Nacional. América Latina de forma mayoritaria se opuso a una intervención militar contra el avance sandinista.

En el plano institucional, la CIDH elevó el prestigio de la OEA. Contrario a las críticas de Fidel Castro a la OEA como mero baluarte anticomunista, la comisión concentró sus investigaciones en los regímenes dictatoriales de derecha. La CIDH también mostró objetividad en su análisis de derechos humanos bajo el gobierno sandinista sin sumarse a la cruzada de la administración Reagan. Lo mismo ocurrió en la investigación que la CIDH realizó sobre los asesinatos en El Salvador perpetrados por grupos paramilitares. Frente a la crisis centroamericana, en la que Cuba era el aliado principal del gobierno sandinista y las insurgencias guatemalteca y salvadoreña, las élites políticas latinoamericanas crearon el grupo de Contadora, el Grupo de Río y el proceso de Esquipulas para promover soluciones propias a una crisis regional. Esas iniciativas funcionaron como grupos de coordinación de posiciones dentro de la OEA, que proveyó un espacio mediador y garante de los acuerdos adoptados entre las diferentes partes del hemisferio.

El brasileño João Baena Soares desplegó gran autonomía como secretario general. Su labor fue reconocida por todos los presidentes de la región desde Óscar Arias hasta Daniel Ortega, quien la calificó como «constructiva e independiente». Baena se entrevistó en ocasiones con funcionarios del gobierno cubano como parte de su misión de buenos oficios en el conflicto centroamericano.

Tras la democratización de la década después de 1980 en América del Sur, la OEA revitalizó el compromiso de la Carta de Bogotá con un continente democrático. Tal postura codificada primero en la resolución 1080 de Santiago en 1991, continuó con la aprobación de la Carta Democrática Interamericana en septiembre de 2001 en Lima. En el orden instrumental se creó la Unidad de Promoción de la Democracia centrada en la observación electoral y la asistencia a la consolidación democrática en la región. Con la Carta Democrática Interamericana (CDI), la OEA solucionó muchos de los dobles estándares que Cuba denunció antes de ser separada. La CDI no sólo establece mecanismos específicos de defensa de la democracia a nivel continental como las misiones electorales, sino que también establece, como lo pidió Castro en Caracas en 1959, la separación de la organización de todos los gobiernos dictatoriales.

A diferencia de la Resolución VI de 1962 donde se estableció la incompatibilidad *a priori* de un gobierno de orientación marxista con la organización, la CDI define la democracia en términos procesales. Hoy un gobierno marxista puede ser compatible con el

sistema interamericano si respeta los componentes esenciales de la democracia representativa. Las misiones electorales de la OEA han rubricado legítimos triunfos de partidos socialistas cercanos a Cuba, en Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua.

## VI. UNA NUEVA ÉPOCA Y «UN PAÍS EN TRANSICIÓN»

En 1994, en su última reunión como secretario general en Brasil, Baena Soares llamó a reincorporar Cuba a la OEA (Brooke, 1994). Desde Baena Soares, con la excepción del costarricense Miguel Ángel Rodríguez, que ocupó la secretaría por un periodo muy breve, todos los secretarios generales (César Gaviria, Luigi Einaudi y José Miguel Insulza) cuestionaron el estado de no relación entre Cuba y la OEA. En el caso de Insulza, el chileno llegó a proclamar su deseo de mejorar la relación entre la OEA y la isla como uno de los temas de su agenda de campaña para el cargo.

Al final de la Guerra Fría comenzó una convergencia de la imagen sobre Cuba entre los miembros de la OEA. Tras el colapso de la Unión Soviética y el inicio de transformaciones en Cuba con la reforma constitucional de 1992, la isla comenzó a ser percibida como país en crisis y transición. Más que en el diagnóstico, la gran diferencia entre Estados Unidos y el resto del continente fue alrededor de la política óptima a adoptar. Para Estados Unidos el tema era cómo consolidar el aislamiento para asfixiar el gobierno castrista. Para el resto del continente, la cuestión era qué tipo de política de interacción era la apropiada para proveer estabilidad e incentivos a una transición ordenada a la economía de mercado y la democracia representativa.

Desde 1994, el secretario general de la OEA, ex presidente colombiano César Gaviria, se manifestó a favor de una mayor comunicación entre la OEA y Cuba: «Las puertas deben abrirse –dijo– para el intercambio de ideas y para que la información fluya». Aunque Gaviria expresó el consenso del resto del hemisferio en oposición a la política estadounidense de aislamiento, los gobiernos latinoamericanos de entonces, mayoritariamente de centro-derecha, no retaron al presidente Clinton por Cuba, un tema de baja prioridad en su agenda.

Es sintomático de la nueva época que la CIDH no fue un instrumento de la política estadounidense contra Cuba. En febrero de 1995, ante una demanda del Centro de Acción Legal en Derechos Humanos, la CIDH pidió a Estados Unidos que

estableciera mecanismos para garantizar que se adoptaran todas las medidas necesarias para crear excepciones al embargo comercial con respecto a medicinas, productos sanitarios y productos alimenticios básicos (en *Human Rights Watch*, 1999: 231)<sup>19</sup>.

Un caso ilustrativo del rechazo de los Estados miembros a «cubanizar» la discusión de derechos humanos fue la no elección en junio de 2003 del cubano-americano Rafael

19. Carta a Wallie Mason, Centro de Acción Legal en Derechos Humanos, de Álvaro Tirado Mejía, presidente de la CIDH de la OEA, Washington, D.C. 17 de febrero de 1995, citada en el reporte de HUMAN RIGHTS WATCH (1999).

Martínez a la CIDH. La propuesta del abogado Martínez, con especialización en casos de mala práctica médica en Orlando, Florida, intentaba usar la comisión como caja de resonancia para la política de la derecha cubana exiliada. Fue la primera vez desde 1959 que ningún estadounidense fue miembro de la comisión.

## VII. DE «PAÍS EN TRANSICIÓN» A MIEMBRO DEL GRUPO DE RÍO

El giro regional a la izquierda iniciado con la elección del presidente Hugo Chávez en 1998 conllevó a una redefinición del lugar de Cuba en la diplomacia interamericana. Para los nuevos gobiernos de izquierda, las relaciones con Cuba no son de mera conveniencia. Cuba es parte integral de la izquierda continental, con vínculos orgánicos con los políticos en el poder en Venezuela, Bolivia, Ecuador, Brasil, Nicaragua, Argentina y Chile. De mero rechazo al embargo estadounidense, países como Brasil, Argentina, Venezuela, Bolivia, Uruguay, Nicaragua y hasta Chile pasaron a procurar activamente su integración al hemisferio. Además de fundadora de la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) junto a Venezuela, Cuba se convirtió a finales de 2008 en miembro del Grupo de Río que agrupa a todos los países latinoamericanos. En varios países del continente, Cuba participa en proyectos sociales de educación y salud que alivian situaciones de extrema pobreza sin importar el signo ideológico del gobierno en cuestión (Bustamante y Sweig, 2008: 223-256).

En la OEA, la elección de José Miguel Insulza como secretario general, opuesta inicialmente por Washington, expresó el auge de la izquierda regional. En ese contexto, el gobierno de George W. Bush representó la nota discordante. Hasta el ascenso de Thomas Shannon al puesto de secretario asistente para asuntos hemisféricos en 2006, la administración concentró ingentes esfuerzos en apretar el cerco contra el gobierno cubano a pesar del rechazo activo de esas políticas por todos los gobiernos de la región. No lo logró. Internamente, los agricultores del medio oeste estadounidense obligaron al presidente estadounidense más alineado con la derecha cubana de la historia a la mayor expansión de comercio agrícola con la isla desde 1960. En América Latina, Bush tenía la misión imposible de atraer a Chávez, Lula, Morales o Kirchner hacia posturas contra Cuba.

Incluso para la derecha latinoamericana, el embargo es un recurso fácil para tomar distancia de un Estados Unidos impopular en la región. En México, el presidente Felipe Calderón trató de reparar las relaciones con Cuba, deterioradas en el periodo de su antecesor Vicente Fox (Covarrubias, 2007). En Chile, el diario *El Mercurio* que condena el récord cubano en derechos humanos desde posiciones de derecha editorializa contra el embargo estadounidense. En Colombia, el presidente Uribe agradece los esfuerzos cubanos de mediación en la guerra civil de ese país. A las presentaciones sobre oportunidades de negocios en Cuba concurren empresarios de todas las tendencias.

Por otra parte, Canadá y los Estados del Caribe no se limitan a oponerse al embargo estadounidense, sino que usan políticas dirigidas a hacerlo fracasar. Ottawa y los caribeños tienen presencia permanente en Cuba a través de contactos de alto nivel,

inversiones, comercio y turismo. Aunque sus políticos no comparten el entusiasmo por la Revolución Cubana de otros gobiernos del hemisferio, sí hay convergencia entre ellos en torno a políticas de compromiso y diálogo como formas óptimas.

### VIII. UNA PROPUESTA DE DIÁLOGO

Coincidiendo con el ascenso de José Miguel Insulza a la Secretaría General de la OEA, y el giro hacia la izquierda en América Latina, se produce la renuncia del presidente Fidel Castro. El hecho corroboró que en presencia del momento esperado de la sucesión, cuando el sistema cubano se suponía más débil, ni Washington ni la OEA tenían una política efectiva hacia Cuba ni influencia alguna en el destino de la isla. Desde ese trasfondo, el secretario general José Miguel Insulza se pronunció a favor de abrir canales de comunicación con Cuba y derogar la Resolución VI de Punta del Este en 1962.

Que Insulza haya llamado al diálogo con Cuba no es sorpresa, pues al igual que Gaviria, el actual secretario general viene de una tradición sudamericana muy crítica hacia la política de aislamiento. Lo nuevo es que incluso con Bush en la Casa Blanca, el secretario general de la OEA reiteró sus propuestas, indicando que contaba con suficiente mandato para por lo menos discutir su iniciativa.

El marco de ese diálogo está por definirse a partir de las condiciones cambiantes en ambos actores. Para empezar, Cuba no está interesada en un retorno al sistema interamericano. Primero, para Fidel Castro la imagen de la OEA está congelada desde que suscribió la primera y la segunda declaración de La Habana: «un ministerio de colonias yanquis» y «un cadáver insepulto» (Castro, 2009). La Habana ha expresado preferencias por la creación de una organización de Estados latinoamericanos que excluyan a Estados Unidos y Canadá. Segundo, la OEA que expulsó a Cuba en 1962, o la que levantó la prohibición a relacionarse con Cuba en 1975, no es la misma a la que Cuba regresaría hoy. La cláusula democrática codificada en la CDI era entonces retórica vacía pero es hoy condición de identidad.

Es evidente que, en ciertos temas, los costos para el gobierno cubano de integrarse a los mecanismos interamericanos son mayores que cualquier ventaja de participar. ¿Por qué va a querer el gobierno comunista de Cuba estar permanentemente bajo el escrutinio de la CIDH? Sin embargo, hay otras áreas en las que los reconocimientos y beneficios para Cuba asociados al diálogo y la colaboración son mayores que los costos. Cuba puede descomponer la canasta interamericana para comprometerse selectivamente en aquellos temas que sean de interés mutuo.

El secretario general Insulza ha reiterado que un retorno completo de Cuba a la OEA en las condiciones actuales es impensable pero que «no podemos esperar a una transición para mantener un mínimo de conversación». El secretario general es consciente de que entre la membresía plena y la ausencia total hay un espectro de opciones a explorar. Para eso es la diplomacia. «No estoy planteando el retorno de Cuba a la OEA, que por lo demás La Habana nunca ha planteado, sino que solo un cierto deshielo (*sic*), el inicio de un proceso de diálogo» (Pina, 2007).

¿Puede la OEA dialogar con Cuba aceptando una participación selectiva del gobierno comunista en los mecanismos interamericanos? Es posible y conveniente. La OEA puede decidir selectivamente áreas en las que un compromiso parcial cubano con el sistema interamericano sea la opción óptima para avanzar en la integración continental. Un diálogo entre Cuba y el sistema interamericano sobre un tema no conlleva necesariamente la membresía plena. Claro que en la participación de países en organismos internacionales, los vínculos entre temas ofrecen espacios para acuerdos, socialización de élites políticas y redes epistémicas, y creación de normas.

Ni para Cuba ni para la OEA el estado actual de no relación es óptimo. Ambos actores pagan un costo de oportunidad dado el abanico de opciones disponibles entre la exclusión total y la membresía absoluta. Más aún, la exclusión de Cuba de todos los mecanismos de integración interamericana con la excepción de la OPS es un remanente de la Guerra Fría. Aunque la economía y sociedad cubanas distan de ser equiparables a la economía de mercado y la democracia representativa dominantes en el continente, importantes sectores cubanos se han integrado ya a los flujos intelectuales y económicos globales.

¿En qué áreas podría Cuba integrarse parcialmente al sistema interamericano? En primer lugar está el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La lucha contra la pobreza y la integración económica están en el centro de la agenda del BID. Cuba, por su parte, realiza ingentes esfuerzos por integrarse en la economía de la región exportando servicios de educación y salud basados en su notable capital humano. En el BID, se desarrollan importantes intercambios de expertos sobre los modelos óptimos de desarrollo, intercambio científico técnico, organización financiera, régimen de la propiedad intelectual, cooperación antidroga, etc. El BID ha enviado expertos a Cuba a las reuniones internacionales sobre globalización organizadas por su asociación de economistas, pero el nivel de colaboración es bajo.

Ese vacío de cooperación es irónico. Mientras Cuba permaneció excluida del sistema interamericano hasta junio de 2009 bajo el pretexto de tener un gobierno marxista, aliado al «eje chino-soviético», según la VI Resolución de 1962, el BID aceptó a la República Popular China como miembro<sup>20</sup>. La combinación de la presencia china en el BID con la exclusión de Cuba de tal foro es algo difícil de explicar. ¿Es acaso coherente darle entrada a un país comunista de fuera del hemisferio mientras se aduce ese carácter para excluir a Cuba de la institución?

Existen otros temas en los que la exclusión de Cuba de la colaboración hemisférica sólo existe en detrimento de todas las partes. La lucha contra los efectos de huracanes o epidemias, la protección del medio ambiente y especies en peligro de extinción, el diseño de circuitos integrados de turismo regional, la protección regional fitosanitaria y la lucha contra el crimen transnacional, la corrupción, el lavado de dinero, el tráfico de narcóticos y el terrorismo internacional son siempre incompletos si no incluyen a todos los Estados. Con frecuencia se menciona la existencia de canales informales entre

20. Comunicado de Prensa del BID 13 de enero de 2009: China se integra al Grupo BID en ceremonia en Washington. En <http://www.iadb.org/news/detail.cfm?language=Spanish&id=5095>.

las autoridades cubanas y sus contrapartes en el hemisferio, incluyendo las estadounidenses. Acciones específicas o informales de comunicación, sin embargo, no son un sustituto eficiente para una colaboración integral.

El intercambio del sistema interamericano con Cuba sería una importante contribución de la región a la liberalización económica y política de la isla y a la socialización del Estado cubano y sus élites políticas en el contexto regional. Existe una considerable literatura en relaciones internacionales sobre el efecto constitutivo de la presencia en organismos internacionales en la identidad de los Estados. Es conocido que la socialización de expertos y élites, la creación de comunidades de conocimiento (*Epistemic communities*), el desarrollo de procedimientos y valores comunes entre las diferentes burocracias, incluyendo áreas como colaboración judicial y derechos humanos, juegan un papel nada despreciable en el desarrollo de nuevas estructuras cognitivas tanto de política exterior como de organización interna de los Estados. Un considerable número de estudios de caso han demostrado el efecto persuasivo de la colaboración internacional en el cambio de concepciones y proyecciones de burocracias y élites en Europa Oriental, la ex URSS, China o Vietnam.

#### IX. UN DIÁLOGO EN LA OEA SOBRE CUBA: V CUMBRE DE LAS AMÉRICAS Y ASAMBLEA GENERAL N.º 39 EN SAN PEDRO SULA

A raíz de las discusiones de la ex secretaria de Estado Condoleezza Rice con sus homólogos en la Asamblea General n.º 37 de la OEA en junio de 2007 en Ciudad Panamá, el subsecretario de Estado Thomas Shannon aclaró que «la secretaria no estaba llamando a un diálogo inmediato entre Cuba y la OEA» sino a que la OEA tuviera «su propio diálogo» sobre Cuba.

Ese llamado a abrir un diálogo sobre la forma óptima de las relaciones entre la OEA y Cuba fue un cambio positivo en la posición estadounidense. La última vez que Estados Unidos estuvo dispuesto a que la OEA tuviera «su propio diálogo» sobre Cuba fue durante las administraciones de Gerald Ford y James Carter. Los resultados fueron pasos de acercamiento y distensión entre el organismo hemisférico, sus países miembros y Cuba.

Como Washington admitió la necesidad de un diálogo en la OEA sobre Cuba, las cancillerías latinoamericanas se lo dieron. Todos los gobiernos de la región, que se oponen a la política de embargo, aun cuando discrepen del sistema político cubano, aceptaron con beneplácito la elección de Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos y su disposición a negociar con países con los que Estados Unidos tiene grandes diferencias en la región como Cuba y Venezuela. A partir de diciembre de 2008, se inició una estrategia coordinada de diplomacia latinoamericana que comenzó con el ingreso cubano al Grupo de Río en la cumbre de Brasil en diciembre de 2008 en la que el presidente Raúl Castro sostuvo un encuentro promovido por la cancillería brasileña con el secretario general de la OEA, José Miguel Insulza.

En paralelo al proceso preparatorio de la V Cumbre de las Américas en Puerto España, Cuba fue visitada por los presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia, Ecuador,

Honduras, Guatemala, Chile, República Dominicana y Venezuela, que reclamaron la inclusión de Cuba en el sistema interamericano, llamando al presidente Obama a eliminar el embargo contra la isla. Tal llamado fue respaldado por los presidentes de México, Felipe Calderón y de Colombia, Álvaro Uribe. En vísperas de la cumbre, Costa Rica restableció sus relaciones diplomáticas con Cuba y el presidente electo de El Salvador en las elecciones del 15 de marzo proclamó que su país restablecería relaciones diplomáticas con Cuba el primer día de su mandato. Con estos dos países, Estados Unidos quedó como el único país del hemisferio sin relaciones diplomáticas normales con la isla.

En camino a la cumbre de Trinidad, el secretario general José Insulza y el secretario general adjunto Albert Ramdin se declararon contrarios a «cubanizar» la cumbre pero a favor de tener un debate sobre la resolución VI en la Asamblea General n.º 39 de San Pedro Sula en junio de 2009. Estas declaraciones ocurrieron en las vísperas de la V cumbre, cuando se celebraba una cumbre del ALBA en Cumana, Venezuela, en la que el presidente Raúl Castro manifestó disposición a un diálogo amplio y «de todos los temas» con Estados Unidos. El grupo ALBA, con los presidentes Chávez de Venezuela y Ortega de Nicaragua a la cabeza, convirtieron el tema de la derogación de la Resolución VI en un caso prueba de la legitimidad de la OEA como foro de diálogo en las relaciones interamericanas.

El cambio de discurso de política exterior de la administración Obama creó oportunidades para que los partidarios de derogar la Resolución VI resaltarán las inconsecuencias de la exclusión ideológica con una nueva retórica estadounidense de «pragmatismo», «cambio», un «nuevo comienzo», multilateralismo, consulta con Brasil y México, visión de futuro y no reproducción de «problemas del pasado»<sup>21</sup>. No fue un cambio en el balance de poder –como lo diría la escuela realista– sino la crisis de legitimidad de la Resolución VI, a partir de su contradicción con la interpretación actual de la norma de gobernabilidad democrática, lo que causó la revisión del tema cubano en la Asamblea General de la OEA en San Pedro Sula.

El reto para la OEA, como administrador<sup>22</sup> de la norma de gobernabilidad democrática, en San Pedro Sula era derogar la anacrónica Resolución VI de Punta del Este sin legitimar la membresía de un país que reta a la democracia representativa como condición de identidad interamericana. En ese sentido, parecía imposible adoptar una solución por consenso como es práctica común de la organización. Por una parte, los países del ALBA, socios ideológicos del gobierno cubano, procuraban derogar la resolución, reparando la exclusión ideológica, sin agregar ninguna otra consideración. Por la otra, Estados Unidos, Canadá y otros países como Costa Rica preferían someter el proceso a la consulta del Comité jurídico de la OEA como forma de reafirmar la legalidad en el derecho interamericano de la norma de gobernabilidad democrática.

21. Para una discusión de las alternativas y líneas de la administración Obama hacia América Latina ver A. LOWENTHAL (2009).

22. La premisa de la OEA como «administradora» de la norma de gobernabilidad democrática parte del modelo de administración de los regímenes internacionales normativos propuesto por A. CHAYES y A. HANDLER CHAYES (1995).

La solución adoptada fue separar los dos temas. La Resolución 2438 sobre Cuba de la Asamblea General n.º 39, aprobada por consenso, resolvió la derogación de la Resolución VI de 1962 pero a la vez condicionó el regreso de la isla al organismo continental al inicio de un diálogo, dependiendo de una petición del gobierno cubano y «de conformidad con las prácticas, propósitos y principios de la OEA». La solución fue resultado de un compromiso entre las posiciones de los bloques liderados por Estados Unidos y Venezuela pero más aun el producto de la posición propia de defensa de la OEA como mecanismo hemisférico del secretario general José Miguel Insulza y de los países asociados a su agenda: Brasil, Chile y la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Independientemente de la voluntad del gobierno cubano actual de retornar a la OEA o no, la Resolución 2438 fortaleció la legitimidad de la OEA como organización continental en la que los países del hemisferio resuelven diferencias y encuentran consensos. La derogación de la Resolución VI de Punta del Este cerró un ciclo de mala institucionalización de la norma de gobernabilidad democrática como norma anticomunista. La Resolución 2438 de San Pedro Sula resolvió la incoherencia de tener una norma definida en términos de procesos democráticos aplicada a un país como exclusión ideológica. La OEA como institución internacional administradora de la norma ganó en coherencia y flexibilidad al aprobarse la posibilidad de diálogos múltiples entre el sistema interamericano y Cuba.

En la cuestión específica de la relación con Cuba, la OEA removió una decisión cuestionada en términos de legitimidad y legalidad por varios de sus países miembros. En adelante no será una decisión tomada casi cinco décadas atrás con la complicidad de dictadores de derecha lo que prevendrá a Cuba de integrarse al organismo hemisférico sino sus propias decisiones.

## X. CONCLUSIONES

La OEA ha experimentado notables cambios desde la separación del gobierno cubano de ésta en 1962. Esos cambios se reflejaron en el tratamiento del tema cubano en el seno de la organización, cambiando la connotación de la separación según la imagen o imágenes de Cuba dominantes o en competencia entre los Estados miembros. En las páginas anteriores, cuatro elementos son evidentes:

- 1) La exclusión de Cuba fue una anomalía en la vida institucional de la OEA. Tanto el gobierno como la sociedad cubanos fueron excluidos de todo el sistema interamericano, con la excepción de la OPS. Esa práctica no ha sido aplicada a ningún otro país miembro en la historia de la OEA, incluso aquellos considerados en violación de normas fundamentales del sistema interamericano como la no intervención o la norma de gobernabilidad democrática. En la práctica, esa política de doble estándar terminó reduciendo la influencia del organismo regional sobre Cuba y dañando el atractivo y legitimidad de la norma hemisférica de gobernabilidad democrática;

- 2) Como expresó el secretario general José Miguel Insulza, las razones de la Resolución VI de 1962 para excluir a Cuba de la OEA –por tener un gobierno marxista y estar aliada al «eje chino-soviético»– eran un anacronismo que no reflejaba la realidad cubana, la imagen prevaleciente de Cuba en el hemisferio, ni el desarrollo normativo de la OEA. Desde la década de 1970, la OEA aceptó el principio de pluralismo ideológico y desde las democratizaciones de la década de 1980 suscribió un criterio de gobernabilidad democrática basado en respeto a procesos, no en la proscripción de resultados.
- 3) La derogación de la Resolución VI de Punta del Este desmontó una institucionalización contraproducente de la norma de gobernabilidad democrática en relación a Cuba. De esa forma se actualizó la exclusión cubana, ya no por razones excepcionales, sino por alejarse de los criterios vigentes de interpretación. La Resolución 2438 de San Pedro Sula también otorga a la OEA, como institución administradora de la norma democrática, legitimidad, coherencia y flexibilidad para dialogar con Cuba sobre formas de incorporación al sistema interamericano.
- 4) Entre Cuba y el cuerpo de derecho internacional desarrollado en el marco de la OEA hay diferencias reales. Cuba no ha participado en la confección de las actuales normas del sistema interamericano ni comparte sus valores políticos fundamentales. Tal nivel de desconexión sugiere la conveniencia de un proceso de aproximación y acomodo gradual entre los actores. Entre el contacto cero y la membresía plena, la OEA tiene un amplio abanico de opciones para dialogar y cooperar en áreas específicas con Cuba.

Desde enero de 2009 hay un nuevo presidente en la Casa Blanca con una nueva estrategia y lenguaje de política exterior. Un nuevo discurso ha tomado casa en la diplomacia estadounidense hacia América Latina. El equipo del presidente Obama parece menos inclinado que sus antecesores Clinton y Bush a comprometerse a una política hacia Cuba de cambio de régimen por coacción. La V Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago terminó con una marcada reiteración por los países latinoamericanos de su oposición al embargo estadounidense y a la exclusión de Cuba del organismo regional. La Asamblea General de la OEA en San Pedro Sula derogó la Resolución VI de Punta del Este, colocando la discusión de la exclusión cubana sobre bases compartidas por los actores más relevantes del hemisferio en términos de poder y en coherencia con la norma hemisférica de gobernabilidad democrática.

## XI. BIBLIOGRAFÍA

- BROOKE, James. Castro Dons Civvies for Latin American Leaders. *New York Times*, June 16, 1994.
- BUSTAMANTE, Michael y SWEIG, Julia. Buena Vista Solidarity and the Axis of Aid: Cuban and Venezuelan Public Diplomacy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, March 2008, 616: 223-256.

- CASTRO, Fidel. Reflexiones del Compañero Fidel: Otra vez la podrida OEA. 8 de mayo de 2009. En [http://www.cubadebate.cu/index.php?tpl=design/libros.tpl.html&newsid\\_obj\\_id=8860](http://www.cubadebate.cu/index.php?tpl=design/libros.tpl.html&newsid_obj_id=8860).
- CASTRO, Fidel. Reflexiones del Compañero Fidel: ¿Tiene la OEA derecho a existir? 14 de abril de 2009. En [http://www.cubadebate.cu/index.php?tpl=design/libros.tpl.html&newsid\\_obj\\_id=8860](http://www.cubadebate.cu/index.php?tpl=design/libros.tpl.html&newsid_obj_id=8860).
- CHAYES, Abraham y HANDLER CHAYES, Antonia. *The New Sovereignty*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- CHEWNING, Lawrence. La acción de la OEA en la defensa y consolidación de la democracia. En CASA DE AMÉRICA (ed.). *La OEA a sus cincuenta años, reflexiona ante el siglo XXI*. Madrid: Casa de América, 1999.
- CIA. Freedom of Information Act (FOIA). *Current Intelligence Weekly Review*, 21 July 1960.
- COVARRUBIAS, Ana. A new Mexican government faces Cuba. *Focal Point*, 2007. En <http://www.focal.ca/publications/focalpoint/fp0107se/?article=article5&lang=s>.
- DONNELLY, Jack. *Realism and International Relations*. New York: Cambridge University Press, 2000.
- DONNELLY, Jack. Sovereign Inequalities and Hierarchy in Anarchy: American Power and International Society. *European Journal of International Relations*, June 2006, 12: 139-170.
- FINNEMORE, Martha y SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 1998, 52 (4): 887-917.
- GLEIJESES, Piero. *La esperanza destrozada*. La Habana: Editorial Ciencias Sociales, 2004.
- GLEIJESES, Piero. Moscow's Proxy? Cuba and Africa 1975-1988. *Journal of Cold War Studies*, 2006, 8 (2): 3-51.
- GLINKIN, A.; MARTINOV, B. y YAKOVLEV, P. *La Evolución de la política de EE.UU. en América Latina*. Moscú: Ed. Progreso, 1984.
- GUEVARA, Ernesto. *Cuba y el Plan Kennedy. Obras Completas*. La Habana, 1970.
- HUMAN RIGHTS WATCH. *La Maquinaria Represiva de Cuba*. New York: Human Rights Watch, 1999.
- INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. *The situation of Human Rights in Cuba: seventh report*. Washington: OAS, 1983.
- KATZENSTEIN, Peter. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1996.
- LAKE, David. Regional hierarchy: authority and local international order. *Review of International Studies*, 2009, vol. 35: 35-58.
- LECHUGA, Carlos. *Itinerario de una farsa*. La Habana: Pueblo y Educación, 1991.
- LÓPEZ LEVY, Arturo. Implementing the Inter-American Democratic Charter: How the OAS responded to the democratic crises in Ecuador, Bolivia and Nicaragua in 2005. En JARAMILLO, Grace (ed.). *Relaciones Internacionales: los nuevos horizontes*. Quito: Flacso, 2008.
- LOWENTHAL, Abraham. Renewing Cooperation in the Americas. En LOWENTHAL, Abraham; PICCONE, Theodore y WHITEHEAD, Lawrence (eds.). *The Obama Administration and the Americas*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2009.
- MCKEOWN, Ryder. Norm Regress: U.S. Revisionism and the Slow Death of the Torture Norm. *International Relations*, 2009, 23 (5): 5-25.
- PASTOR, Robert. *Exiting the Whirlpool*. Boulder: Westview Press, 2001.
- PETTINA, Vanni. Del anticomunismo al antinacionalismo: La presidencia de Eisenhower y el giro autoritario en la América Latina de los años 50. *Revista de Indias*, 2007, vol. LXVII (240): 573-606.
- PINA, Jorge. Insulza partidario de un deshielo con Cuba. *The Associated Press*, 16 de mayo del 2007.

- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan. Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 2009: 85-86.
- SCHLESINGER, Stephen y KINZER, Stephen. *Bitter Fruit. The Untold Story of the American Coup in Guatemala*. New York: Doubleday, 1984.
- SHAW, Carolyn. *Cooperation, Conflict, and Consensus in the Organization of American States*. New York: Palgrave MacMillan, 2004.
- SIKKINK, Kathrin. *Mixed Signals*. New York: Cornell University Press, 2004.
- SUGANAMI, Hidemi. Narrative Explanation and International Relations: Back to Basics. *Millenium, Journal of International Studies*, 2008, 37 (2): 327-356.
- WOOD, Bryce. Human Rights and the Inter-American System. En FARER, Tom (ed.). *The future of the Inter-American System*. New York: Prager Publishers, 1979.
- WOOD, Bryce. *The Dismantlement of the Good Neighbor Policy*. Austin: University of Texas Press, 1985.
- YOPO, Boris. José Miguel Insulza en la OEA. Algunas tareas y unos cuantos desafíos. *Nueva Sociedad*, enero-febrero, 2006.