

# EL LARGO COMPROMISO DE CANADÁ CON CUBA: PARADOJAS Y POSIBILIDADES

*Canada's long engagement with Cuba: paradoxes and possibilities*

Thomas LEGLER y Stephen BARANYI

Universidad Iberoamericana (México) y Universidad de Ottawa (Canadá)

✉ [thomas.legler@uia.mx](mailto:thomas.legler@uia.mx) y [sbaranyi@uottawa.ca](mailto:sbaranyi@uottawa.ca)

BIBLID [1130-2887 (2009) 52, 131-146]

Fecha de recepción: junio del 2009

Fecha de aceptación y versión final: julio del 2009

RESUMEN: Tanto la Unión Europea como América Latina, e incluso Estados Unidos, han iniciado distintos procesos de diálogo con Cuba. ¿Cuáles lecciones relevantes se pueden extraer de la larga historia canadiense de compromiso con la Revolución Cubana? Este artículo documenta la evolución de las relaciones entre Canadá y Cuba desde la década de 1940, centrándose en sus altibajos desde que se lanzó, a mediados de la década de 1990, una política de «compromiso constructivo». Se argumenta que este acercamiento (en sus diversas formas) no ha tenido mayor influencia en la liberalización de la política cubana. Además, la poca influencia que Canadá pudo haber tenido durante el «Periodo Especial» ha disminuido con la recuperación económica y diversificación de las relaciones exteriores de Cuba en la última década. En ese sentido, los autores concluyen que la estrategia más apropiada para Canadá y otros «actores» es llevar a cabo un acercamiento coordinado y de largo plazo que brinde apoyo a una variedad de procesos endógenos de cambio en Cuba. Una estrategia realista debería incluir diálogo de bajo perfil con el régimen actual, cooperación con un amplio espectro de posibles reformadores dentro y fuera del Estado y apoyo para la realización de cambios sociales más extensos a través del comercio, la inversión extranjera, el turismo así como los intercambios académicos y culturales.

*Palabras clave:* Canadá, Cuba, compromiso constructivo, apoyo a cambios endógenos.

ABSTRACT: The European Union, Latin America and even the United States have each initiated distinct processes of dialogue with Cuba. What relevant lessons can be drawn from Canada's long history of engagement with the Revolution? This article documents the evolution of Canada-Cuba relations since the 1940s, focusing on the ups and downs of these relations since a policy of «constructive engagement» was launched in the mid-1990s. It argues that this approach (in its many guises) has not had a major influence on the liberalization of Cuban politics. Moreover, what little influence Canada had during the «Special Period» has diminished with the economic recovery and

the diversification of Cuba's external relations over the past decade. As such, the authors conclude that the most appropriate strategy for Canada and other «engagers» is to take a coordinated, long-term approach of supporting a variety of endogenous change processes inside Cuba. A realistic strategy should include ongoing but low-profile dialogue with the current regime, cooperation with a wide range of possible reformers within and beyond the state, and support for broader social changes through trade, foreign investment, tourism, academic and cultural exchanges.

*Key words:* Canada, Cuba, constructive engagement, supporting endogenous changes.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Mientras Cuba celebra cincuenta años de su Revolución, su relación bilateral con Canadá ha permanecido constante a lo largo de todo este periodo. En efecto, Canadá ha mantenido relaciones diplomáticas oficiales con Cuba desde el año 1945. A pesar de su histórica cercanía con los Estados Unidos y las periódicas presiones por parte de Washington hacia Canadá para que ésta se una al embargo y otras medidas de carácter punitivo, Canadá en ningún momento ha apoyado el estilo estadounidense de confrontación y aislamiento diplomático contra Cuba. A pesar de las periódicas diferencias entre Ottawa y La Habana, Canadá ha perseguido de manera constante una política de compromiso hacia su contraparte caribeña. En un principio, este compromiso no era más que una relación bilateral basada en el comercio, sin embargo, a lo largo de la Guerra Fría, dicha política se convirtió en un símbolo importante de la autonomía canadiense en materia de relaciones exteriores cara a cara con los Estados Unidos. En la época de la posguerra fría, este enfoque adquirió gran importancia como una estrategia no estadounidense para promover el cambio político y económico en la isla.

Es precisamente este enfoque el centro de interés de este artículo. Recientemente parece existir una creciente convergencia, tanto trasatlántica como del hemisferio occidental, alrededor de la política de diálogo con Cuba, algo que Canadá lleva practicando desde hace muchos años<sup>2</sup>. Tras la fallida política de vergüenza y sanciones moderadas promovida por el gobierno conservador de José María Aznar, la Unión Europea y sus Estados miembros han regresado al diálogo discreto y el compromiso de alto nivel con el gobierno cubano. Tanto el presidente Barack Obama como el presidente Raúl Castro han mostrado sus deseos por la reanudación del diálogo. En la Asamblea

1. Este artículo hace uso de los trabajos elaborados por los autores para el «Diálogo de Canadá y España con Cuba» organizado por FRIDE en Madrid el 19 de febrero del 2009. También tiene su origen en su continuo análisis de las relaciones de Canadá con América Latina y el Caribe, incluyendo la realización por parte de uno de los autores de una estancia de trabajo durante dos años como observador participante en La Habana (2005-2007) y una visita de campo llevada a cabo por el otro autor en febrero del 2009. Todas las entrevistas han permanecido anónimas para proteger la identidad de los informantes. De igual manera, los autores agradecen la ayuda de Anabel López al momento de la investigación y su traducción de este texto del inglés al español.

2. La España de Franco y el antiguo régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México son otros importantes e históricos ejemplos de compromiso y diálogo con Cuba.

General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Honduras (2009), esta organización aprobó una histórica resolución que dio marcha atrás a la Resolución VI de 1962 con la cual se había excluido a Cuba de la OEA. Este acto dejó la puerta abierta a Cuba para dar inicio a las conversaciones para su reincorporación en dicha organización. Entre tanto, en las Américas, el Grupo Río le otorgó la membresía en diciembre del 2008 y, con la reciente elección de Mauricio Funes en El Salvador, 33 de los 34 países del Sistema Interamericano ya mantienen lazos diplomáticos con La Habana.

Dado este nuevo furor por dialogar con Cuba, la experiencia canadiense podría arrojar importantes lecciones de política pública. En este texto se explora si es que la larga y constante política de acercamiento de Canadá hacia Cuba ha tenido un impacto significativo en el cambio político, especialmente desde que el gobierno liberal canadiense denominó explícitamente su enfoque como un «compromiso constructivo» durante la década de 1990. Se ha encontrado que el compromiso canadiense ha tenido tan sólo una modesta influencia directa sobre la liberalización política en Cuba. No obstante, Canadá no es la única en esta posición. A estas alturas, ni el estilo punitivo de los Estados Unidos ni el llamado compromiso canadiense han jugado papeles importantes en el impulso de la democracia liberal o el respeto de los derechos civiles y políticos en la isla.

En la superficie pareciera que la limitada influencia ejercida por Canadá en Cuba incluso podría estar disminuyendo. El modesto resurgimiento de la economía cubana, los crecientes lazos de la isla con Venezuela y China y la consolidación de su «transición sin cambio» bajo el presidente Raúl Castro sugieren que tanto Canadá como la Unión Europea podrían ver disminuida su influencia en los próximos años, en comparación con los noventa, cuando Cuba se encontraba en el punto máximo de su vulnerabilidad. Sin embargo, se sugiere que la relativa seguridad del régimen, el mayor desarrollo social en Cuba y los cambios políticos en las Américas (incluyendo a los mismos Estados Unidos) podrían converger paradójicamente para facilitar un cambio pacífico en Cuba. Contra este telón de fondo, se traza el boceto de un enfoque más modesto, mejor coordinado y realista, que tanto Canadá, Estados Unidos y otros futuros actores podrían adoptar hacia Cuba en el futuro.

El análisis se divide en cinco partes. Primero, se ofrece una revisión de la evolución histórica y el contenido de la política de compromiso canadiense hacia Cuba. Segundo, se examina este acercamiento dentro del cambiante contexto internacional. Tercero, se evalúan las deficiencias de dicha política. Una cuarta sección da un vistazo a la variedad de mecanismos de compromiso que Canadá ha utilizado para impulsar el cambio político en Cuba. Finalmente, se resumen algunas de las lecciones arrojadas de la experiencia del compromiso canadiense en la relación con Cuba que puedan ser útiles para futuros actores.

## II. EL HISTÓRICO COMPROMISO DE CANADÁ CON CUBA

Desde el inicio de la Revolución Cubana en enero de 1959, la política de compromiso de Canadá ha tenido importantes continuidades y discontinuidades. En términos de las características constantes, independientes de las inclinaciones políticas o ideológicas del partido o el primer ministro en el poder en Ottawa, Canadá ha mantenido relaciones diplomáticas formales e ininterrumpidas así como canales abiertos de comunicación con La Habana desde los inicios de la Revolución. En efecto, este récord data del comienzo formal de las relaciones diplomáticas entre ambos países en el año 1945. Tomando en consideración la brutal dictadura de Batista que gobernó Cuba durante la década de 1950, Canadá ha mantenido su relación con la isla sin importar el régimen en el poder.

Esto se une con una segunda característica igualmente importante y constante en la relación bilateral: la importancia del comercio. Como subrayan Kirk y McKenna (1997), un enfoque en el cual los negocios, como de costumbre, llevan a cabo sus tareas sin importar las variables políticas ha dominado tradicionalmente los lazos entre ambos países. Durante el periodo revolucionario, Canadá aprovechó oportunidades empresariales surgidas tras la ausencia de los actores económicos estadounidenses quienes tuvieron que atenerse al embargo que aún se encuentra en curso, construyendo sobre los ya establecidos lazos de comercio e inversión<sup>3</sup>.

El contenido simbólico de la relación es el tercer componente de importancia. Desde 1959, la política canadiense hacia Cuba ha sido un frente crucial mediante el cual ha podido demostrar su autonomía en materia de política exterior frente a los Estados Unidos. Es aquí donde se encuentra una continuidad a través de los distintos gobiernos canadienses. A pesar de una gran presión por parte de los Estados Unidos para unirse a su embargo económico, el primer ministro conservador John Diefenbaker anunció en diciembre de 1960 una justificación de ocho puntos, basada en el derecho internacional, para sustentar la decisión de Canadá de mantener su reconocimiento diplomático así como sus lazos con el gobierno revolucionario, criticando la política estadounidense de aislamiento diplomático y calificándola de contraproducente (Rodríguez Rodríguez, 2004: 71). El primer ministro liberal Pierre Trudeau enardeció al gobierno estadounidense cuando en 1976 se convirtió en el primer líder del Hemisferio Occidental en visitar la Cuba socialista. Por su parte, el primer ministro Jean Chrétien repitió dicho acto en 1998. Aun el primer ministro conservador Brian Mulroney (1984-1993), conocido por su estrecha relación con la administración de Ronald Reagan, criticó fuertemente el intento del Congreso norteamericano por aplicar la ley estadounidense de manera extraterritorial en contra de los intereses económicos de Cuba (Nossal, 2003).

Como se menciona en el párrafo anterior, la cuarta constante ha sido que el acercamiento canadiense durante el periodo revolucionario cubano fue siempre de carácter

3. A. RITTER (2009) calcula que el comercio bilateral entre Canadá y Cuba creció de \$CND 224,5 millones en 1960 a \$ CND 1.195,9 millones en 1980, disminuyó a \$ CND 383,8 millones en 1990 y se recuperó en 2006 al alcanzar los \$ CND 1.187,8 millones (todas las cantidades en dólares del 2004).

intencional, una decisión política persistente tomada desde dos opciones diametralmente opuestas. Desde Diefenbaker, los líderes canadienses se han opuesto constantemente al aislamiento diplomático, las sanciones económicas y otras medidas de tipo punitivo contra Cuba. En un principio, Diefenbaker asumió que estas medidas solamente servirían para empujar a Cuba hacia el campo soviético. Más adelante, cuando el debate se volcó a cómo impulsar el cambio democrático y mejoras en derechos humanos en la isla, los subsecuentes gobiernos canadienses han defendido la idea de que las «zanahorias» (incentivos positivos), es decir, compromiso y diálogo, son más efectivos que los palos (incentivos negativos) al estilo estadounidense.

Una quinta constante ha sido la percepción y reconocimiento del compromiso como una política con un horizonte a largo plazo. En general, Canadá no ha recurrido a presionar a Cuba por resultados inmediatos en términos de cambios políticos y económicos. Ha preferido un enfoque gradualista que da prioridad a un cambio con estabilidad por encima del colapso del régimen. Canadá no quiere ver los logros sociales y económicos de la Revolución Cubana sacrificados por una transición política desordenada. Además, en general, Canadá no ha querido poner en peligro su cordial y un tanto privilegiada relación bilateral con el gobierno cubano al ejercer demasiada presión negativa.

El enfoque canadiense con respecto a Cuba ha sido comúnmente asociado con el «compromiso constructivo» o la política de «pragmatismo basado en principios», articulada por el gobierno de Chrétien en la década de 1990. Fue precisamente su gobierno, particularmente durante el periodo del canciller Lloyd Axworthy (1996-2000), el que desarrolló el fundamento lógico del compromiso como una política para impulsar la democratización en Cuba<sup>4</sup>. Sin embargo, el acercamiento de Canadá ha mostrado notables variaciones a través de los años, aun dentro del periodo del mismo Chrétien (1993-2004). Consecuentemente, es difícil hablar de una única y coherente política de compromiso. Como se verá más adelante, esto genera problemas al momento de evaluar cómo el llamado compromiso afecta la política interna en Cuba.

Esta variación es reconocida de manera implícita en el trabajo más reciente de aquellos que han estudiado las relaciones de Canadá con Cuba (Kirk y McKenna, 1997; Rodríguez Rodríguez, 2004). Mientras que ha habido ciertos sellos distintivos de la política de cada uno de ellos, ha habido frecuentes variaciones dentro de los mismos periodos que deben ser reconocidas. Nuestra periodización alternativa de la relación Cuba-Canadá se enfoca en la yuxtaposición de dos patrones históricamente fluctuantes dentro de un entramado general de compromiso.

El primer patrón tiene, dentro de un periodo continuo, momentos contrastantes de compromiso crítico, mayores intervenciones verbales y periodos menos críticos. Es decir, ha habido una alternancia significativa entre periodos de actividad bilateral de bajo perfil, mayoritariamente cordial aunque callada y fría, contra otros de compromiso intenso, mayoritariamente público y de alto perfil con las autoridades cubanas. El compromiso

4. Sobre la política de compromiso constructivo del gobierno de Chrétien, ver M. BELL *et al.* (2002); J. KIRK y P. MCKENNA (1997); P. MCKENNA y J. KIRK (1999, 2006); K. R. NOSSAL (2000); C. WARREN (2003).

canadiense ha pasado por algunos periodos que podrían ser caracterizados como amigables y otros donde las relaciones se enfriaron intencionalmente.

Por lo tanto, se encuentra que los gobiernos de Diefenbaker y Mulroney mantuvieron en general relaciones más reservadas y calladas con sus contrapartes cubanas. En contraste, durante los gobiernos de Trudeau y Chrétien, la política hacia Cuba fue impulsada con mayor fanfarria, simbolismo y alto perfil en los medios de comunicación. Sus esfuerzos iniciales se vieron acompañados también por una reconciliación amigable con las autoridades cubanas. Los encuentros diplomáticos de alto nivel entre primeros ministros y ministros fueron característicos. Aun así, un repentino cambio en las circunstancias incitó un rápido y significativo cambio en el tipo de relaciones de ambas administraciones dando un giro en una dirección más crítica. Por ejemplo, tras haber iniciado un programa de cooperación oficial para el desarrollo hacia Cuba auspiciado por la *Canadian International Development Agency* (CIDA) en 1974, y haber hecho una visita oficial a Cuba en 1976, el gobierno de Trudeau suspendió el ODA en 1978 y desaceleró el compromiso con Cuba tras la incursión de ésta en Angola durante la Guerra Fría.

Similarmente, tras lo que parecieron ser encuentros alentadores de alto perfil entre Axworthy (1997) y Chrétien (1998) y sus contrapartes cubanas que estimularon las expectativas canadienses hacia mejoras en los derechos humanos en la isla, la situación de éstos en Cuba tomó un giro visiblemente para mal, con el arresto de cuatro disidentes prominentes en 1999 y otros setenta y cinco en 2003. Las tensiones bilaterales fueron exacerbadas cuando un número de atletas cubanos desertaron en Canadá durante los Juegos Panamericanos en Winnipeg en 1999. Fue entonces cuando Chrétien dio su famosa declaración de que aplicaría un «congelamiento» a las relaciones bilaterales entre Cuba y Canadá. Esto incluyó ordenar una revisión formal de la política canadiense hacia Cuba. Además de suspender los encuentros diplomáticos de alto perfil, uno de los resultados concretos de la revisión de dicha política exterior fue la suspensión de su antigua defensa por el regreso de Cuba a la OEA. Ese año, Canadá no invitó a Fidel Castro a la Cumbre de las Américas celebrada en la ciudad de Quebec y apoyó una nueva norma regional que requería que todos los Estados de las Américas fueran democracias representativas como prerrequisito para contar con la membresía de la OEA y el Sistema Interamericano. Esta norma fue codificada en la Declaración de la Ciudad de Quebec (2001) y subsecuentemente en la Carta Democrática Interamericana (2001).

La otra oscilación en la política canadiense hacia Cuba ha sido asociada con la relación en desarrollo de Canadá con Estados Unidos. Por un lado, la cambiante política de Canadá hacia Cuba ha sido un reflejo del estado de sus relaciones bilaterales con Estados Unidos. Bajo el gobierno conservador de Brian Mulroney, Canadá gozó de una buena relación sin precedentes y por lo tanto dio prioridad a la relación con su vecino norteamericano. En un evidente intento por no hacer algo que pudiera disgustar a Washington, el enfoque del gobierno de Mulroney hacia Cuba se caracterizó por una combinación entre un estudiado abandono, ignorar a La Habana, y colocar la relación en un profundo enfriamiento diplomático (Kirk y McKenna, 1997).

El gobierno conservador del primer ministro Stephen Harper también puso la relación con los Estados Unidos a la vanguardia, especialmente durante la presidencia de George Bush hijo. A pesar de que tanto Mulroney como Harper buscaron agraciarse a Washington, jamás abandonaron su compromiso con Cuba por la línea dura de los Estados Unidos. No obstante, el gobierno de Harper contrasta significativamente con su predecesor Mulroney al adoptar desde el principio una posición crítica mucho más verbal de cara a La Habana y la situación de la democracia y los derechos humanos en la isla. En 2007 el Primer Ministro públicamente criticó a Cuba durante un importante viaje a América Latina y el Caribe. En 2008 el canciller Maxime Bernier emitió una fuerte declaración en el Día de la Solidaridad con el pueblo cubano, una decisión que fue vista como un acercamiento a Washington y su apoyo a dicho evento. A principios del 2009, el primer ministro Harper públicamente subrayó sus diferencias con el régimen comunista. Por su parte, en abril del 2009, el ministro de Estado para las Américas, Peter Kent, anunció que «el cambio se siente ya en el aire» y que iría a Cuba a propiciar mayores pasos hacia la democracia y el respeto a los derechos humanos<sup>5</sup>. El gobierno cubano apresuradamente canceló la visita del ministro Kent a La Habana, un evento que se analizará más adelante.

Sin duda el compromiso crítico y militante del gobierno de Harper ha sido diseñado, al menos en parte, para ganar puntos con Washington. No obstante, también refleja las frustraciones generalizadas entre los altos funcionarios de dos de los departamentos más relacionados con Cuba, particularmente el *Department of Foreign Affairs and International Trade* (DFAIT) y el *Canadian International Development Agency* (CIDA). Desde que Raúl Castro subió al poder en 2006-07, varios de estos funcionarios se han sentido decepcionados por la ausencia de un mayor cambio político y la persistencia de las obstinadas respuestas burocráticas por ciertas contrapartes cubanas. Es la convergencia de la orientación ideológica del gobierno de Harper, su deseo por agradar a Washington y la frustración de los altos funcionarios lo que explica el giro en la política de compromiso –ahora crítica– de Canadá a partir del 2007.

Prestigiosos comentaristas han notado que el enfoque del gobierno de Harper se encuentra crecientemente fuera de lugar con las grandes corrientes en el hemisferio e incluso en los Estados Unidos<sup>6</sup>. Ciertamente, a principios del 2009, el discurso de acercamiento con Cuba de la administración de Obama amenazó con dejar a Ottawa un tanto aislada en el tema. Recientes reuniones interamericanas han otorgado la oportunidad de negociar estas diferencias. Mientras que diversos gobiernos de América Latina y el Caribe recientemente abogaron por la reincorporación completa e incondicional de Cuba a la OEA en la Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago y la Asamblea General de la OEA en San Pedro Sula, Honduras, el gobierno de Harper se encontró con la obligación de alinearse con la administración de Obama y su insistencia en la necesidad de defender las cláusulas claves en la Carta Democrática como condiciones para

5. Ver M. BLANCHFIELD (2009).

6. Al respecto, el antiguo embajador canadiense en Cuba, Mark Entwistle, es citado en B. CURRY (2009).

el regreso de Cuba. Sin embargo, esta postura y la estridente retórica sobre Cuba del gobierno de Harper han afectado la capacidad de Canadá para entablar relaciones en un momento en el que los Estados Unidos, la Unión Europea y América Latina están apostando por el diálogo con pocas condiciones.

### III. EL CAMBIANTE CONTEXTO INTERNACIONAL PARA EL COMPROMISO CANADIENSE

Es importante considerar la política canadiense de compromiso en desarrollo a la luz del cambiante contexto internacional para las relaciones Canadá-Cuba. Ha habido varios cambios dramáticos desde la posguerra fría hasta el nuevo milenio que dejan la duda de si la potencial influencia de Canadá a través del compromiso está en un declive histórico. En efecto, el momento para que Canadá dejara su marca en los acontecimientos internos en Cuba, muy probablemente, ya llegó y se fue.

Si Canadá alguna vez tuvo la oportunidad de influenciar un cambio en Cuba fue en la inmediata secuela del colapso de la Unión Soviética, lo que los cubanos llaman el «Periodo Especial». Con la abrupta suspensión de la ayuda soviética y en el contexto del embargo estadounidense, Cuba pasó por el peor y más traumático momento de su historia revolucionaria. Fue precisamente en esta coyuntura cuando Cuba estaba prácticamente desesperada por encontrar lazos económicos y comerciales internacionales que pudieran compensar por la ayuda que había perdido del bloque soviético. En el corto y mediano plazo, otros países empezaron lentamente a llenar el vacío. En esta situación, el gobierno de Chrétien y su política de compromiso constructivo pareció tener mucho sentido en términos comerciales, como una palanca económica que pudiera servir para impulsar un cambio político en la isla.

Con el beneficio de la retrospectiva ahora se puede saber que el «Periodo Especial» de Cuba fue sin duda su peor escenario. Aunque los problemas económicos persisten, también existe un acuerdo general de que no se acercan a las dificultades económicas enfrentadas por la población entre 1991 y 1994. Con la peor etapa de la historia cubana recién pasada, es poco probable que cualquier país sea actualmente capaz de ejercer como palanca económica, de manera que exija concesiones significativas en materia de democracia o derechos humanos por parte de las autoridades cubanas. Con modestos pero cualitativos avances en la calidad de vida diaria de los cubanos desde el Periodo Especial, es también poco probable que las actuales condiciones materiales del pueblo cubano funcionen como una fuerza importante para impulsar cambios políticos radicales a corto plazo.

Para Cuba, la década de 1990 y el nuevo milenio son dramáticamente diferentes. Desde el periodo inmediato de la posguerra fría, las autoridades cubanas han logrado exitosamente diversificar los lazos políticos y económicos de su país. Además del caso de Canadá, Cuba ha gozado de una creciente inversión y comercio con China, la Unión Europea (especialmente España) y Venezuela. A pesar del embargo, Estados Unidos es el principal exportador de productos agrícolas a Cuba. Millones de turistas canadienses, ingleses y españoles, entre otros, visitan las playas cubanas cada año. Miles de expatriados cubanos que viven en Estados Unidos, Canadá, España, México y otros envían



a casa remesas para mantener a sus familias. En efecto, actualmente Cuba es menos dependiente económicamente de un solo país que en cualquier otro momento de su historia revolucionaria. Para Canadá esto significa que aunque continúe gozando de importantes lazos comerciales con Cuba, su importancia relativa como socio económico ha disminuido.

Del lado político, Cuba también ha logrado vencer diversos intentos de aislarlo diplomáticamente. Actualmente goza de diálogo formal con la Unión Europea. Permanece como un importante líder de los Estados No Alineados, especialmente en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Encabezado por Venezuela y los Estados del ALBA, Cuba ha dado pasos dramáticos hacia la reintegración del cambiante Sistema Interamericano. Cuenta con membresía del ALBA, las Cumbres Iberoamericanas y desde diciembre del 2008, el Grupo Río y la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC). Tras la Asamblea General en San Pedro Sula, Honduras, en el 2009, la puerta ha quedado también abierta al diálogo si es que la renuente Cuba así lo quisiera para su retorno a la OEA. Donde anteriormente Canadá y México eran algunos de los pocos Estados del hemisferio occidental que mantenían relaciones diplomáticas formales con la Cuba revolucionaria, hoy en día goza de relaciones bilaterales amistosas con 33 de los 34 Estados de la región. Consecuentemente, la relación diplomática de Canadá con Cuba ya no tiene el mismo peso simbólico y político que algún día tuvo.

#### IV. PROBLEMAS CON LA POLÍTICA DE COMPROMISO CANADIENSE

A pesar de las buenas intenciones, la política de compromiso canadiense tiene deficiencias. Una de las quejas es que la política de Canadá es poco más que una disculpa por el *statu quo* de una relación principalmente comercial que ha durado ya varias décadas. De acuerdo con la lógica del acercamiento comercial, el mercado libre supuestamente debería impulsar políticas libres, es decir, democracia. Independientemente de si el creciente comercio o la inversión efectivamente lleven a la democracia, este fundamento lógico hace que el comerciar con violadores de derechos humanos sea mucho más aceptable.

De manera similar, otra crítica que recibe la política canadiense es la del aspecto moral. Es decir, el compromiso apuntala la legitimidad tanto doméstica como internacional de un régimen cuyos funcionarios son responsables de graves violaciones a los derechos humanos. De acuerdo con esta lógica, la política canadiense hacia Cuba es moralmente repugnante. Esta percepción tiende a aflorar cuando se llevan a cabo encuentros de alto nivel entre funcionarios y se puede ver a los líderes canadienses hombro a hombro con sus contrapartes cubanas. Cínicamente se ha dicho que la política de compromiso gratifica a los dictadores (Grenier, 2000).

Esta política de acercamiento parece aún más cuestionable cuando el estándar del progreso en el ámbito de los derechos humanos o la democracia es aplicado. Las políticas de compromiso no son una garantía para un cambio político positivo. Ciertamente, en el periodo en que Canadá ha adoptado dicha política, con el objetivo de influenciar de cierta manera un movimiento de liberalización política, democratización o mejora

en los derechos humanos, desde el gobierno de Chrétien (1993-2003) ha habido poco cambio en estas áreas. De la misma manera, por supuesto, el aislamiento diplomático y las sanciones han fallado en impulsar un cambio significativo.

Los pobres resultados tanto de la política suave de Canadá como del enfoque más duro estadounidense reflejan otro problema: la persistente falta de coordinación entre los países con deseo de alterar el *statu quo* de Cuba. Canadá, Estados Unidos, España, la Unión Europea y recientemente México nunca han hecho el intento de articular un enfoque común hacia Cuba. Consecuentemente, se puede decir que el resultado de esto es que sus diversas políticas se han cancelado entre sí. Por ejemplo, el compromiso canadiense y la promoción del diálogo de la Unión Europea, con la asistencia económica, comercio e inversión que conllevan, han neutralizado la política punitiva de los Estados Unidos (Gratius, 2005; Gratius y Legler, 2009).

La arrogancia ha sido un problema persistente en la construcción de la política de Canadá (y otros países occidentales) hacia Cuba. Es decir, las políticas de compromiso, tanto las constructivas como las críticas, descansan sobre la osada e incluso etnocéntrica suposición de que los canadienses tienen una potencial influencia, que tienen algo importante que enseñarle a los cubanos y que consecuentemente los cubanos tendrán necesariamente que tomarlos en serio. No obstante, es poco probable que los canadienses se hayan detenido a estudiar las percepciones cubanas de la política exterior canadiense. No hace falta decir que en caso de que lo hayan hecho probablemente encontrarían que los cubanos resienten fuertemente la tendencia occidental de imponer sus ideas. Los cubanos de igual manera les recuerdan a sus «maestros» occidentales sus propios problemas de derechos humanos como son los históricos agravios en contra de la comunidad indígena en Canadá. Los funcionarios cubanos se encontraban sorprendidos a finales de la década de 1990 con lo que percibieron como las expectativas ingenuas de los funcionarios del gobierno de Chrétien de que se les debían concesiones por parte del gobierno cubano como consecuencia del reciente diálogo de alto perfil.

Finalmente, la política canadiense sufre de una importante limitante política a nivel doméstico. Aunque la política de compromiso es reconocida como una estrategia a largo plazo para promover el cambio político, el escenario político doméstico con medios críticos, oposición parlamentaria y un ciclo electoral requiere de resultados inmediatos como base para la medición de la política del gobierno en turno.

## V. EL COMPROMISO CANADIENSE: ¿APOYANDO CAMBIOS EN CUBA?

Como ya se ha mencionado, desde 1990, además de la importancia simbólica al exaltar la autonomía canadiense en materia de política exterior frente a Estados Unidos, la política de compromiso hacia Cuba ha servido al fin explícito de impulsar la liberalización política y/o democratización en la isla. El intento de Canadá por influenciarla se basa en una serie de suposiciones interrelacionadas: que existe una asimetría de poder e interdependencia y por lo tanto el país es capaz de hacer un efecto palanca sobre Cuba

(ver McKenna y Kirk, 1999: 65). Sin embargo, cómo es que este tipo de compromiso podría en efecto impulsar el cambio en Cuba jamás ha quedado del todo claro.

Se pueden inferir varias explicaciones. Primero, el acercamiento económico canadiense conlleva varios posibles mecanismos para el cambio. Como ya se mencionó, la liberalización económica supuestamente lleva a la liberalización política. Existe muy poca evidencia para esta suposición generalizada. De manera más específica, se puede encontrar la línea argumentativa de Barrington Moore (1966) que propone que la introducción del capitalismo crea una burguesía que eventualmente genera una democracia. O está por otro lado la teoría de la modernización (Lipset, 1959) que dice que la modernización económica genera un electorado de clase media apto para la democracia. Mientras que ciertamente sí se ha dado el crecimiento, por lo menos de una pequeña burguesía y una clase media profesional, el gobierno cubano, de manera similar a su contraparte china, ha sido efectivo al mantener a estos actores dependientes del sustento económico que les provee el Estado.

También existe una línea argumentativa histórica relacionada que dice que la industrialización capitalista crea una nueva clase trabajadora que a su vez se convierte en un agente clave para la democracia (Rueschemeyer, Stephen y Stephen, 1992). Aunque la liberalización económica posterior a 1990 ha llevado a la pérdida del monopolio del gobierno cubano sobre la creación de empleos, fuertes regulaciones del mercado y un fuerte aparato de seguridad han significado que al igual que sus contrapartes comerciantes o de clase media, los trabajadores gocen de poca autonomía y contados canales para la organización política independiente. No obstante, es posible que el crecimiento y la diversificación económica pudieran generar gradualmente las demandas sociales para un mayor cambio económico y político en la isla.

Otra variante de la política canadiense hacia Cuba ha sido el diálogo con disidentes. Funcionarios canadienses han visitado o recibido visitas ocasionales de éstos y en diversas ocasiones han defendido la causa política de prisioneros frente al gobierno cubano. No obstante, existe una percepción generalizada entre los analistas cubanos y entre la comunidad diplomática extranjera en La Habana de que los disidentes son un impulso poco probable para grandes cambios políticos. Por un lado existen muy pocos disidentes realmente importantes, como podrían ser antiguos miembros del gobierno. Por otro lado, las medidas tomadas por el gobierno cubano han mantenido a los disidentes marginados de la sociedad cubana<sup>7</sup>.

Particularmente a través del CIDA, Canadá también ha proporcionado asistencia para el desarrollo con el objetivo de fortalecer las iniciativas innovadoras cubanas. Esto ha incluido apoyo para organizaciones gubernamentales como la Oficina del Historiador de La Habana, y su esfuerzo por volver a desarrollar partes de la antigua Habana de una manera socialmente inclusiva. Incluye también apoyo para gobiernos municipales que buscan la inclusión social a través del Programa de Desarrollo Humano Local

7. Esta percepción está basada en entrevistas anónimas llevadas a cabo con diplomáticos extranjeros y analistas cubanos en La Habana en febrero del 2009 y entre septiembre del 2005 y julio del 2007.

(PDHL) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ha incluido de igual manera alianzas entre ONG canadienses y sus contrapartes cubanas como el Centro Félix Varella que enseña técnicas alternativas de solución de controversias a un rango de actores cubanos. También incluye asociaciones con organizaciones ambientales nacionales muy innovadoras, al igual que apoyo para la investigación sobre políticas con economistas de la isla que exploran posibles reformas económicas<sup>8</sup>.

Todas estas iniciativas se encuentran monitoreadas de cerca por el Partido Comunista y los servicios de seguridad. Para la frustración de muchos funcionarios y ONG canadienses, muchas de estas iniciativas son vetadas por el Ministerio Cubano para la Inversión y la Cooperación (MINVEC). No obstante, pláticas con actores cubanos sugieren que puede existir cierta verdad detrás de la visión canadiense (y europea) de que apoyar a estos agentes de cambio desde adentro y al margen del sistema es una manera sensible de sembrar las semillas del cambio endógeno a largo plazo. Se regresará a este punto en las conclusiones.

El contacto de persona a persona es supuestamente otro mecanismo de cambio. De acuerdo con esta lógica, las miles de interacciones diarias entre los trabajadores de las ONG canadienses y los turistas con los cubanos deberán fomentar los valores occidentales e incitar el deseo popular por la democracia. A pesar de la omnipresencia del sistema de vigilancia y seguridad, muchos de estos encuentros entre canadienses y conductores de taxi cubanos, empleados del hotel, empresarios e incluso empleados del gobierno resultan en discusiones francas y críticas de la situación en Cuba. Es cierto que estas conversaciones y el diálogo directo entre los altos funcionarios canadienses y cubanos no han resultado en mejoras dramáticas en la situación de los derechos humanos. Sin embargo, es plausible que dadas las circunstancias políticas adecuadas, tanto en La Habana como a nivel internacional, esta miriada de interacciones interpersonales podría contribuir al cambio más grande en Cuba.

Como se dijo anteriormente, la crítica pública hacia el gobierno cubano ha sido otra herramienta del repertorio de política exterior canadiense hacia Cuba. Estas críticas han enardecido al gobierno cubano, fortaleciendo su idea de no socavar ante la presión internacional y enfriando las relaciones bilaterales. Es válido preguntarse si «hacerse el duro» con Cuba confunde el objetivo de influenciarla con el deseo de impresionar a los medios de comunicación canadienses o al gobierno estadounidense. No obstante mantener una posición clara, basada en principios, frente a Cuba podría tener algún valor si se utiliza con un enfoque más estratégico hacia el compromiso.

El compromiso canadiense también sostiene el argumento del «aterrizaje suave». Es decir, a diferencia de los Estados Unidos hasta antes de la administración de Obama, el gobierno canadiense no está interesado en participar en una transición caótica que podría revertir los logros positivos de la Revolución y desatar una ola de violencia, inestabilidad e inseguridad. El deseo es estar en la posición correcta en el momento adecuado para extender la mano a la isla caribeña y que el cambio político asuma una dirección no violenta.

8. Ver S. BARANYI y A. WESTON (2008), producto de esta colaboración.

Sin embargo, si es que ocurre una transición del gobierno autoritario, el que Canadá se encuentre o no en una posición privilegiada dependerá más bien de la suerte que de una política calculada por parte de los funcionarios canadienses. El Estado cubano continúa siendo hoy en día una caja negra para los espectadores, haciendo difícil evaluar qué elementos al interior del Estado habría que apoyar. Ante estas circunstancias, Canadá haría bien en permanecer comprometido con una amplia serie de potenciales agentes de cambio al interior al igual que al exterior del Estado cubano.

## VI. LECCIONES DEL COMPROMISO CANADIENSE

Como se dijo al inicio de este artículo, parece ser que cierta convergencia internacional está ocurriendo entre Canadá, la Unión Europea, América Latina e incluso Estados Unidos en términos de la valoración del diálogo con Cuba. En este sentido, la experiencia de Canadá como pionero de la política de compromiso con la isla podría ser de gran utilidad. La primera lección que da la experiencia canadiense es la importancia de hacer una evaluación realista de la contribución que una política de compromiso podría tener en el cambio político en Cuba<sup>9</sup>.

En este sentido, cualquier posibilidad de influencia que Canadá pudo haber tenido en la década de 1990, cuando Chrétien inició su política de compromiso constructivo, en gran parte ha desaparecido. Desde entonces, Cuba ha diversificado exitosamente sus relaciones exteriores y actualmente goza de una considerable autonomía frente a países como Canadá o los Estados Unidos. Esto implica que una política bilateral de compromiso sólo tiene sentido si existe una mayor coordinación sobre política exterior entre los países interesados en Cuba. Hasta ahora la coordinación política trasatlántica y hemisférica ha sido débil. En algunos aspectos las políticas de Estados Unidos, Canadá, Europa y América Latina se han cancelado entre sí. Una política realista por lo tanto requeriría que los actores interesados trabajaran juntos armonizando sus enfoques para reforzarlos en lugar de invalidarlos.

Un enfoque realista de igual manera requiere que los interesados sean más modestos respecto a su influencia en Cuba y más creativos en su cooperación con una amplia serie de actores cubanos que podrían ser capaces de construir una nueva dispensación en la isla. Ciertamente, la experiencia canadiense refuerza la idea de la administración de Obama de que la crítica cruda y las sanciones han fallado en su intento por impulsar un cambio político en Cuba. De igual manera refuerzan la visión, prevaleciente en América Latina y el Caribe y creciente en los Estados Unidos, de que la contribución discreta al cambio a través de diferentes canales puede llegar a ser más productiva a largo plazo.

9. Al utilizar el término realista no nos referimos a la aplicación del paradigma realista y/o un enfoque de poder político para el estudio del cambio político en Cuba. Simplemente lo utilizamos en el sentido coloquial de que se necesita una revisión de la realidad y las políticas de diálogo de Canadá o cualquier otro país.

Este enfoque incluye trabajar con algunos reformistas al interior del Estado central, teniendo siempre el cuidado de no proveerles de herramientas que pudieran incrementar su capacidad para reprimir a los ciudadanos. Incluye también apoyar a un amplio rango de reformistas al margen del Estado, por ejemplo, gobiernos municipales al igual que actores más independientes como son las iglesias, ONG e instituciones académicas. El objetivo de esta política no deberá ser el influenciar al régimen de una manera mecánica: un objetivo más realista es contribuir al surgimiento de nuevas actitudes, habilidades y fuerzas sociales que puedan llevar a cabo cambios en Cuba.

La inversión extranjera también podría contribuir al cambio de esta manera, siempre y cuando sea socialmente responsable en el mejor sentido del concepto. El turismo también puede alentar cambios de actitud al reforzar la creciente consciencia en los cubanos de que «otro mundo es posible» más allá de las imágenes maniqueas del socialismo de Estado y del capitalismo vaquero.

Este escenario descansa sobre el reconocimiento de que el cambio ya está sucediendo en Cuba, aun si todavía no se ve reflejado en muchas de las políticas económicas del gobierno o en su visión de democracia socialista. La fuerza que impulsa este cambio es generacional: ya que la estructura demográfica de la sociedad cubana se asemeja a la de las sociedades occidentales, sucederá que las actuales élites tendrán que ceder el poder a sus colegas más jóvenes. Algunos serán igual de conservadores que los actuales líderes, pero otros serán más abiertos al cambio ya que probablemente ellos y sus hijos esperan más del socialismo cubano, porque son conscientes del sentimiento general, particularmente en la generación joven que ejerce presión para llevar a cabo un cambio, y porque saben debido a su contacto con otras sociedades como la brasileña, canadiense o española que el cambio pacífico es posible<sup>10</sup>.

Así que, paradójicamente, una menor capacidad de presión sobre las élites cubanas debería incrementar la humildad de los actores internacionales y su voluntad de trabajar en conjunto con un enfoque bilateral mejor coordinado y sustentado en el derecho internacional<sup>11</sup>. Podría incrementar los incentivos para Canadá, la Unión Europea y otros el trabajar con las potencias latinoamericanas medianas para nutrir los cambios demográficos, políticos y económicos a que los cubanos aspiran. Este enfoque no se centra en la política de «los negocios como siempre»: es un acercamiento estratégico, realista y basado en principios. Esto no generará un Estado y una sociedad a nuestra semejanza. No obstante, con el tiempo tal vez podría permitir a los cubanos mantener los logros

10. Ver A. CHAGUACEDA (2007), al igual que R. HERNÁNDEZ y D. PAÑELLAS (2007), para mayores discusiones sobre las posibilidades de cambios endógenos en Cuba. Ver también J. A. BLANCO (2008), para un sofisticado análisis de una mayor gama de escenarios.

11. Al decir un enfoque bilateral coordinado nos referimos a dos niveles: 1) mayor coordinación de las políticas de las relaciones bilaterales individuales con Cuba entre Canadá, la UE, los Estados Unidos y posiblemente América Latina y el Caribe; 2) una mejor comunicación con sus contrapartes cubanas. Esto es distinto a un enfoque multilateral en el cual una acción coordinada, basada en una serie de principios para tener un acercamiento con Cuba, es canalizada a través de las organizaciones internacionales. Varios cubanos que entrevistamos hicieron notar su desacuerdo con el enfoque multilateral. Se entiende que no desean que sea «todos contra uno».

de la Revolución mientras los adaptan de manera democrática a los retos del desarrollo sostenible del futuro.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- BARANYI, Stephen y WESTON, Ann. Economía cubana: retos y opciones. *Espacio Laical*, febrero del 2008, 2: 27-32. Disponible en inglés en la dirección electrónica [http://www.nsi-ins.ca/english/doc/cuba\\_forum\\_sept2008.doc](http://www.nsi-ins.ca/english/doc/cuba_forum_sept2008.doc).
- BELL, Michael; ROTHMAN, Eugene; SCHIFF, Marvin y WALKER, Christopher. *Back to the Future? Canada's Experience with Constructive Engagement in Cuba*. Miami: Institute for Cuban and Cuban-American Studies (ICCAS). Occasional Paper Series, 2002.
- BLANCHFIELD, Mike. Minister to make high-level visit to Cuba. *Canwest News Service*, April 26, 2009.
- BLANCO, Juan Antonio. *La transformación política del régimen cubano: una perspectiva desde la conflictología*. Madrid: Real Instituto Elcano, Documento de trabajo, 2008.
- CHAGUACEDA, Armando. Nada cubano me es ajeno: notas sobre la condición ciudadana. *Temas*, 2007, n.º 50-51: 118-125.
- CURRY, Bill. Visa delay escalates feud with Cuba. *Globe and Mail*, May 22, 2009.
- GRATIUS, Susanne. Helping Castro? *EU and US Policies Towards Cuba*. Madrid: FRIDE, Working Paper 14, 2005.
- GRATIUS, Susanne y LEGLER, Thomas. Latin America Is Different: Transatlantic Discord On How To Promote Democracy In «Problematic Countries». En MAGEN, Amichai; RISSE, Thomas y McFAUL, Michael (eds.). *Promoting Democracy and the Rule of Law*. New York: Palgrave MacMillan, 2009.
- GRENIER, Yvon. Our Dictatorship: Canada's Trilateral Relations with Cuba. En MOLOT, M. A. y HAMPSON, F. O. (eds.). *Canada Among Nations 2000: Vanishing Borders*. Toronto: Oxford University Press, 2000.
- HERNÁNDEZ, Rafael y PAÑELLAS, Daybel. Sobre la transición socialista en Cuba: un simposio. *Temas*, 2007, n.º 50-51: 126-162.
- KIRK, John M. y MCKENNA, Peter. *Canada-Cuba Relations: The Other Good Neighbor Policy*. Gainesville: University of Florida Press, 1997.
- LIPSET, Seymour Martin. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review*, 1959, 53 (1): 69-105.
- MCKENNA, Peter y KIRK, John M. Canada, Cuba, and «Constructive Engagement in the 1990s». En NICOL, Heather N. (ed.). *Canada, the US and Cuba: Helms-Burton and Its Aftermath*. Kingston: Centre for International Relations, Queen's University, 1999.
- MCKENNA, Peter y KIRK, John M. Engaging Revolutionary Cuba: Comparing Mexican and Canadian Approaches. *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, 2006, 11, verano, 39-65.
- MOORE, Jr., Barrington. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press, 1966.
- NOSSAL, Kim Richard. The Evolution of Canadian Policy towards Cuba since 1993. Ponencia presentada en el seminario *Relaciones de Cuba con México, EUA y Canadá en la Era Post-NAFTA*. Universidad de La Habana, 2000.
- NOSSAL, Kim Richard. The Mulroney Years: Transformation and Tumult. *Policy Options*, junio-julio 2003: 76-81.
- OAS. Resolución sobre Cuba. AG/Res. 2438 (XXXIX-O/09), 2009, June 3.

- RITTER, Archibald. Canadian-Cuban Economic Relations: Past, Present and Prospective. Paper presentado en el *Diálogo de Canadá y España con Cuba* organizado por FRIDE en Madrid el 19 de febrero, 2009.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Raúl. Las Relaciones Cuba-Canadá: breve reseña histórica. *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, 2004, 7: 63-80.
- RUESCHEMEYER, Dietrich; HUBER, Evelyne y STEPHENS, John D. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- WARREN, Christina. *Canada's Policy of Constructive Engagement with Cuba: Past, Present, and Future*. Ottawa: Canadian Foundation for the Americas, Background Briefing RFC-03-1, mayo 2003.
- WHITEHEAD, Laurence. International Aspects of Democratization. En O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. y WHITEHEAD, Laurence. *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.