



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CAMPO DE CONOCIMIENTO: RELACIONES INTERNACIONALES

Cambio incremental y reestructuración limitada de la política exterior de Estados Unidos en perspectiva comparada

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales

PRESENTA:

Jorge Alberto Ortíz Almanza

TUTOR PRINCIPAL:
Dr. José Luis Valdés Ugalde
Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR:
Dra. Mariana Aparicio Ramírez
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

Dr. David Israel Alberto Herrera Santana
Facultad de Filosofía y Letras, UNAM

MIEMBROS DEL COMITÉ LECTOR:
Dra. Ana Covarrubias Velasco
Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México

Dra. María Cristina Rosas González
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

Ciudad Universitaria, CD. MX., enero de 2024



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

Índice de cuadros, ilustraciones, tablas y gráficas	vi
Agradecimientos	vii
Introducción	1
Parte I. Marco conceptual, teórico y metodológico.....	15
Capítulo 1. Conceptualizando y explicando. Enfoques para el análisis del cambio en política exterior	15
1.1 Las concepciones sobre cambio en política exterior y su operacionalización. Algunas distinciones de origen	16
1.1.1 El cambio de política exterior: cualidad e intensidad.....	21
1.1.2 El cambio incremental y la reestructuración de política exterior	23
1.1.3 Propuesta conceptual: el cambio en política exterior como proceso multidimensional.....	28
1.2 Teorías y esfuerzos sistematizados para explicar el cambio en política exterior.....	30
1.2.1 El intento de reorientación desde la teoría decisional. La aversión al riesgo	31
1.2.2 Del intento al rompimiento. Agentes de cambio y algunos condicionantes	34
1.2.3 Las percepciones de líderes, las amenazas y algunas consideraciones sobre resistencias al cambio	37
1.2.4 El régimen político, los factores de resistencia y la estabilización.....	39
1.2.5 El Realismo y el cambio en política exterior. Alcances y límites	43
1.2.6 El marco de análisis.....	47
1.3 El método, los criterios para la selección de casos y el argumento	54
1.3.1 El criterio para selección de casos. La operacionalización del cambio y las características similares	56
1.3.2 Los factores explicativos y el argumento.....	60
Parte II. La reestructuración limitada de la política exterior de Estados Unidos hacia la República Popular China (1969-1980)	65
Capítulo 2. Antecedentes y el surgimiento del patrón de comportamiento previo: la política de contención y aislamiento	65
2.1 La política estadounidense durante “el siglo de la vergüenza”	65
2.1.1 El régimen político de Estados Unidos y la acción internacional	65
2.1.2 La política de puertas abiertas	71
2.1.3 El periodo entre guerras y el Partido Comunista Chino	73
2.2 El inicio de la política de aislamiento y contención.....	74
2.2.1 Los condicionantes y las interacciones asociadas al comportamiento estadounidense en el periodo de “ver y esperar”.....	75
2.2.2 La política de aislamiento y contención, y sus principales características	81
2.3 La política de Johnson. La contención sin aislamiento	87

2.3.1 El tema de Vietnam y su asociación a la política hacia la RPC durante la administración Johnson.....	87
2.3.2 El sector funcional político-diplomático.....	88
2.3.3 La dimensión de seguridad.....	89
2.3.4 El embargo económico.....	91
2.3.5 Los efectos del aislamiento en las interacciones sociales.....	92
2.3.6 El alcance geopolítico.....	93
Capítulo 3. Las redes de condicionantes. El telón de fondo del acercamiento entre Nixon y Mao.....	96
3.1 La red del régimen.....	96
3.1.1 El equilibrio de poderes, los partidos, el lobby pro-Taiwán y la burocracia respecto a la política hacia la RPC.....	97
3.1.2 La opinión pública y la cuestión de la RPC.....	107
3.2 La red global.....	109
3.2.1 El declive de Estados Unidos hacia 1970.....	109
3.2.2 La estructura de preferencias sistémica respecto a la política de aislamiento.....	112
3.2.3 El cisma sino soviético.....	116
3.3 La red de recursos.....	119
3.3.1 Los recursos y el capital político como condicionantes.....	120
Capítulo 4. La formulación del cambio.....	125
4.1 Las ideas de Nixon respecto a la RPC antes de su presidencia.....	126
4.1.1 Inflexible en público, moderado en privado.....	126
4.1.2 Los años sesenta y las ideas en la candidatura.....	127
4.2 La improvisación y la reorientación.....	130
4.2.1 El cambio sobre la marcha y la rigidez burocrática.....	131
4.2.2 El cisma sino soviético como detonante para acercarse a Beijing.....	133
4.3 Los primeros contactos y la visita de Nixon a la China continental. Las interacciones entre la Casa Blanca y Beijing.....	135
4.3.1 La etapa de señales previa a los primeros contactos directos.....	136
4.3.2 Los viajes de Kissinger y la visita de Nixon en febrero de 1972.....	143
4.4 Las interacciones entre la Casa Blanca y los grupos opositores (1969-1972).....	148
4.4.1 La configuración del escenario interno y la evolución del imperativo estratégico como fundamento del cambio de política.....	150
4.4.2 La Casa Blanca y la protección de la reorientación de política.....	154
4.4.3 El asunto de Taiwán como freno al cambio.....	164
Capítulo 5. El desmantelamiento del patrón de política previo. El surgimiento de la reestructuración (1972-1980).....	171

5.1 El eje de análisis Washington-Beijing. Del buen momento hacia a la normalización, pasando por el estancamiento.....	171
5.1.1 El segundo periodo presidencial de Nixon. La estructura de la relación.....	172
5.1.2 Las crisis de liderazgo y el estancamiento	181
5.1.3 La administración Carter y la normalización	190
5.2 Las interacciones con la oposición y los otros grupos	200
5.2.1 La RPC como aliada tácita y los efectos de la crisis interna (1973-1976).....	200
5.2.2 La lucha burocrática en la administración Carter. De la política triangular imparcial a la inclinación hacia la RPC.....	207
5.2.3 El asunto de Taiwán a la luz del nuevo consenso respecto a la RPC	216
5.3 La reestructuración de la política exterior hacia la RPC	228
5.3.1 Cambios en todos los sectores funcionales	229
5.3.2 Elementos para entender la consolidación de la nueva política	233
Parte III. El cambio incremental en la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba (2009-2017)	239
Capítulo 6. Antecedentes y el surgimiento del patrón de comportamiento previo a la llegada de Barack H. Obama.....	239
6.1 La política paternalista después de 1898 y la Revolución Cubana.....	239
6.1.1 La construcción de una esfera de influencia	240
6.1.2 Estados Unidos y la Revolución Cubana	242
6.2 El cambio de política: del paternalismo a la hostilidad.....	244
6.2.1 Los condicionantes y las interacciones en el periodo de “ver y esperar”	244
6.2.2 Las características de la política hacia Cuba después de 1961	252
6.3 La política hacia Cuba durante la administración de George W. Bush: coacción para la democratización .	256
6.3.1 La promoción de la democracia como piedra angular de la política	257
6.3.2 El sector político.....	258
6.3.3 La dimensión de seguridad	259
6.3.4 El embargo económico	261
6.3.5 La dimensión social	262
6.3.6 El alcance	264
Capítulo 7. Las redes de condicionantes: su evolución e influencia como elementos para entender el intento de reorientación con Obama.....	267
7.1 La red del régimen.....	268
7.1.1 El equilibrio de poderes y el embargo	268
7.1.2 Cuba, los grupos de interés y la política interna.....	273
7.1.3 Las preferencias internas y la cuestión de Cuba.....	277

7.2 La red global	281
7.2.1 Del aislamiento con contención al aislamiento con promoción del liberalismo	282
7.2.2 La estructura de preferencias internacionales respecto a la política de aislamiento	291
7.3 La red de recursos.....	298
7.3.1 Los costos económicos y políticos de la política de aislamiento.....	298
Capítulo 8. La reorientación y las interacciones entre actores durante el primer periodo presidencial de Obama.....	303
8.1 La reorientación de la política	303
8.1.1 El poder inteligente y la propuesta en la campaña hacia la presidencia	304
8.1.2 La idea de fracaso como fundamento del cambio	306
8.2 El desmantelamiento limitado y las interacciones en el primer periodo presidencial	309
8.2.1 El inicio esperanzador	310
8.2.2 El arresto de Alan Gross: el freno al cambio	314
8.2.3 El impasse como limitante para la cooperación bilateral	319
8.3 Interacciones entre la Casa Blanca y otros actores	325
8.3.1 La oposición al cambio.....	325
8.3.2 Las oportunidades para una coalición. Entre la cautela y la presión	332
Capítulo 9. El segundo periodo presidencial de Obama. Hacia el deshielo.....	342
9.1 Las interacciones entre la Casa Blanca y Cuba. El difícil camino hacia el deshielo	342
9.1.1 Algunas medidas recíprocas	344
9.1.2 Las negociaciones secretas. Rhodes y Zuniga ejecutan un proyecto de negociación por pasos	346
9.1.3 El deshielo	353
9.2 Las interacciones con la oposición y otros actores durante el segundo periodo presidencial	358
9.2.1 El control de la narrativa y la crítica a la nueva política	360
9.2.2 El control de la política desde el Congreso	363
9.2.3 Las interacciones con otros promotores del cambio. La Casa Blanca titubeante	370
9.3 El incrementalismo, la reversión y el futuro	383
9.3.1 El legado de Obama y la reversión de Trump.....	384
9.3.2 ¿Cuba como problema estratégico en el futuro?	390
Conclusiones	403
Entrevistas	413
Referencias.....	414
Bibliografía utilizada.....	414
Publicaciones periódicas y literatura gris	422

Fuentes electrónicas428

Índice de cuadros, ilustraciones, tablas y gráficas

Cuadros

Cuadro 1. Concepto de cambio en política exterior y sus tipos _____	30
Cuadro 2. Operacionalización de la variable dependiente _____	57
Cuadro 3. Comparación de casos. Factores de control, explicativos y resultado _____	62

Ilustraciones

Ilustración 1. Elementos del marco de análisis _____	51
--	----

Tablas

Tabla 1. Voto respecto a las propuestas estadounidenses de posponer o no considerar el tema de la representación de la RPC en la agenda de la Asamblea General de la ONU _____	114
Tabla 2. Voto respecto a las iniciativas para el cambio de representación y para tratarlo como “cuestión importante” con base en el Artículo 18 de la Carta _____	116

Gráficas

Gráfica 1. Comercio de bienes entre Estados Unidos y la República Popular China (1971-2004) _____	235
Gráfica 2. Comercio de bienes entre Estados Unidos y Cuba (2000-2022) _____	389

Agradecimientos

Este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo de mi madre y de mi padre, de mis hermanos y de mis sobrinos, quienes han estado ahí de manera incondicional y en todas las adversidades. Gracias Bertha, Juan, Alejandro, Erika, Shaolin y Emiliano.

Agradezco también al Dr. José Luis Valdés Ugalde por orientarme y respaldarme durante todo el proceso, tanto intelectual como institucionalmente. Muchas gracias a la Dra. Mariana Aparicio Ramírez y al Dr. David Herrera Santana por sus consejos y sus invaluable observaciones para llevar a buen puerto esta tesis. Mis agradecimientos también se dirigen a la Dra. Ana Covarrubias y a la Dra. María Cristina Rosas, por haber aceptado ser parte del sínodo y por realizar una lectura crítica del trabajo.

Estoy muy agradecido con el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT) por haberme apoyado con una beca durante los cuatro años del programa de posgrado. Sin estos recursos muchas personas como yo no podrían continuar con su educación.

La Comisión México-Estados Unidos para el Intercambio Educativo y Cultural (COMEXUS) también fue parte importante del apoyo que recibí, pues gracias a la beca Fulbright-García Robles tuve la oportunidad de realizar trabajo de campo en Washington, D. C.

Finalmente agradezco al Prof. Eric Hershberg por recibirme en el *Center for Latin American and Latino Studies*, de la *American University*, en Washington, D.C., como investigador visitante y orientarme en el apasionante mundo del estudio de las relaciones entre Estados Unidos y Cuba.

Introducción

Las políticas exteriores de los Estados, así como otros procesos susceptibles de ser estudiados por las Ciencias Sociales, tienden a adoptar patrones de regularidad durante periodos determinados que las hacen "estables o continuas" y, en cierta medida, pudieran parecer incluso "predecibles" a la mirada superficial. ¿Es posible negar que la política exterior de Estados Unidos antes de la Primera Guerra Mundial mantenía un *patrón* tendiente al aislacionismo, entendido como la consigna fundacional de no involucrarse en los asuntos de las grandes potencias europeas del siglo XIX? Por otra parte: ¿Es posible afirmar que ese patrón permaneció como característica principal de la política exterior estadounidense después de la Segunda Guerra Mundial? Pocos estudiosos del tema se atreverían a responder, en un nivel *general*, positivamente a ambas preguntas.

No obstante, una primera aproximación al estudio de este proceso político revela rápidamente que, a cierto nivel de detalle, el comportamiento internacional de cualquier Estado cambia constante y cotidianamente como consecuencia de ajustes minúsculos, cuya explicación gira en torno a la necesidad de los gobiernos de reaccionar frente a transformaciones, también persistentes, en los medios interno y externo. ¿Quién podría afirmar que los funcionarios, de algún ministerio de relaciones exteriores, realizan *exactamente* las mismas acciones que aquellos funcionarios, del mismo ente, ejecutaban hace un año o dos décadas? ¿Acaso los jefes de Estado, y sus gabinetes, toman exactamente el mismo tipo de decisiones de política exterior que las que tomaron ellos mismos, o los que los precedieron, hace un par de meses o de años? De igual forma, pocos especialistas se aventurarían a responder afirmativamente.

¿Cómo iniciar la aproximación a este tipo de problema? El primer paso para resolver esta posible contradicción, desde el punto de vista del estudio sistematizado de la política exterior, gira en torno a la idea de que desde distintos puntos de vista—correspondientes a diferentes niveles de abstracción—una afirmación o la otra pueden ser verdaderas. La primera clave está, como se sugiere en la oración anterior, en el grado de detalle al observar la actividad internacional de un Estado, en conjunto con los microprocesos internos que ello implica. La segunda clave dependerá de qué aspecto es lo que se quiere estudiar y qué herramientas analíticas se utilizan, en el sentido conceptual, teórico y metodológico.

Este trabajo parte de la idea, en principio originada por la naturaleza curiosa del autor, de que es posible sistematizar el estudio del cambio en política exterior en dos dimensiones: la ontológica y la epistemológica. Por ello, el propósito general es *explicar, comprender* y, si el lector así lo juzga, *anticipar* las condiciones y mecanismos que hacen más *probable* las transformaciones, en *distintos grados*, de la política exterior de Estados Unidos, lo que implica también hacer un esfuerzo por clasificar el tipo de

cambio. Para ello, se pretende inferir las causas mediante el análisis y comparación de dos casos delimitados por las características que tomó el comportamiento internacional de ese país: hacia la República Popular China (RPC o China continental), durante el periodo de 1969-1980; y hacia Cuba entre los años 2009-2017. Una breve exploración de las características de estos dos casos ilustrará de mejor manera el problema, de orden teórico y empírico, con el que iniciaron estas líneas. Así, el lector podrá tener más claridad sobre el objeto de estudio y sus implicaciones.

Antes de 1969, la interacción entre Estados Unidos y la República Popular China, incrustada en la dinámica de la Guerra Fría, se caracterizó por la rivalidad, la amenaza y la desconfianza. Las características de la política exterior estadounidense pueden resumirse en torno a actitudes y acciones que revelaban un perfil duro: en el ámbito comercial Washington mantenía un embargo económico hacia la RPC; en el multilateral no apoyaba la idea de que se incorporara al sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); no tenía interacción diplomática con Beijing salvo reuniones infructíferas para tratar con el asunto de reclamos como consecuencia de la revolución en China y la Guerra de Corea; mantenía una serie de medidas que socavaban la posibilidad de que ciudadanos realizaran viajes; y, entre otras cosas, adoptó una postura militar firme y perfilada a defender a la República China (en adelante RC o Taiwán) ante una posible acción irredentista por parte de la RPC.

Diferentes factores y condiciones, en el contexto de la llegada de Richard M. Nixon a la presidencia de Estados Unidos, fungieron como detonantes para que pronto los intereses de ambas naciones se alinearan, teniendo como consecuencia que hacia 1972 la perspectiva de "acercamiento" (*rapprochement*) se reforzara. De esta manera, se inauguró un proceso difícil dado que cada gobierno consideraba al otro como un enemigo. Es preciso destacar que la intención estadounidense de "acomodar" a la RPC en el orden internacional obtuvo resultados limitados en un inicio. A pesar de ello, la política exterior de Estados Unidos se *reestructuró* en casi todos los ámbitos mencionados anteriormente (comercio, diplomacia, sociedad y postura militar) y a partir de 1979 se normalizaron las relaciones diplomáticas. En otras palabras, el patrón de comportamiento que había caracterizado a la política exterior estadounidense entre 1949 y 1969 cambió dramáticamente.

Algunos análisis de este proceso¹ se concentran en las variables geopolíticas: le otorgan un peso importante al cambio de comportamiento de la RPC, pues su gobierno desiste hacia finales de los años sesenta de internacionalizar la revolución comunista; enfatizan la necesidad de Estados Unidos de explotar

¹ Véase: Lorenz M. Lüthi, "The US accommodation of Communist China", en T. V. Paul (ed.), *Accommodating rising powers: past, present and future*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2016, pp. 131-149.

el acercamiento con esa nación para manejar el ascenso de la Unión Soviética (URSS) a paridad estratégica; y tampoco dejan de lado la necesidad de Washington de cooperar con Beijing para tratar de resolver el problema de la guerra en el sudeste asiático. Para Lüthi, esas razones explican tanto el acomodamiento limitado de la RPC en octubre de 1971 a nivel multilateral, como su consolidación a nivel bilateral en los años 1978-79. De esta manera, se considera indirectamente, y en cierto sentido menosprecia, la situación de declive de Estados Unidos en ese contexto, vinculada a los problemas económicos, políticos y sociales internos como consecuencia del desgaste relativo a la Guerra de Vietnam.²

Visto desde una perspectiva integral, el proceso tiene un carácter complejo que consiste en la interacción de variables externas e internas, tales como las promesas en el ámbito electoral del entonces presidente Nixon para finalizar la guerra en Vietnam o las protestas sociales (por nombrar solo algunos factores), que fungen como condicionantes para la decisión de reorientar la política de Washington respecto a Beijing. Además, el acercamiento no estuvo exento de dificultades y contratiempos a causa de las restricciones internas en ambos países (entes como el *lobby* pro-Taiwán o el propio Departamento de Estado, en el inicio del proceso, que se opusieron a la idea de una reorientación de la política) y los desacuerdos entre diversos actores sobre Taiwán y Vietnam. Sin embargo, una vez que Deng Xiaoping³ y James Carter llegaron al poder comenzó el proceso de normalización.⁴

Si consideramos el período anterior a 1969, y los cambios en el patrón de comportamiento de Estados Unidos a partir de ese año, vale la pena preguntar: ¿Qué condiciones y qué mecanismo explican el proceso de reestructuración? Es imposible negar que los factores geopolíticos desempeñaron un papel clave, sin embargo, no está claro cómo tal coyuntura se articuló de manera que influyera en términos de la construcción de un consenso difícil en los Estados Unidos y respecto de la construcción de confianza con Beijing, pues la mayor parte de la literatura sobre el caso se concentra en explicar, desde el punto de vista geo estratégico y diplomático, la etapa de finales de los años sesenta y principios de los setenta⁵ o

² Henry Kissinger, *China*, edición Kindle, Barcelona, Random House, 2011, posición 3655.

³ Para referirse a nombres y términos chinos, en la tesis se utiliza usualmente el sistema de transcripción pinyin. Sin embargo, en los casos en los que el nombre es más familiar por su transcripción tradicional, como Chiang Kai-shek, Chiang Ching-kuo o Sun Yatsen, se respeta esa forma en aras de mantener la claridad.

⁴ *Ibid.*, posición 6294.

⁵ Véase: Roderick MacFarquhar, *Sino-American relations, 1949-71*, Nueva York, Praeger, 1972; Xia Yafeng, *Negotiating With the Enemy: US-China Talks During the Cold War, 1949-1972*, Bloomington, Indiana University Press, 2006; Gordong H. Chang, *Friends and Enemies: The United States, China, and the Soviet Union*, Stanford, Stanford University Press, 1990; Victor Kaufman, *Confronting Communism: US and British Policies toward China*, Columbia, Missouri, University of Missouri Press, 2001.

exclusivamente los años posteriores a la visita de Nixon.⁶ Es decir, pocos trabajos analizan de manera sistemática cómo distintas condiciones evolucionaron antes, durante y una vez que el proceso de cambio se consolidó.

Tres excepciones notables en la literatura sobre el caso son los trabajos de Leonard Kusnitz, Guanqiu Xu y Margaret Macmillan,⁷ quienes se alejan del enfoque monográfico y analizan la influencia de otros actores en el proceso. El primer autor se concentra en la relación entre Nixon y la opinión pública estadounidense, y concluye que la decisión de acercarse a la RPC, a principios de la década de los setenta, carecía de un apoyo claro, aunque a lo largo de esos años las preferencias empezaron a cambiar. Una crítica a esta obra puede hacerse desde el punto de vista de la proactividad de los decisores para moldear a la opinión pública y, de esta manera, sortear la posible resistencia que ésta representaría respecto a profundizar la nueva política. Por otra parte, Xu analiza el rol del Congreso y concluye que este órgano tuvo un impacto significativo en la reorientación del comportamiento estadounidense. Finalmente, el trabajo de Macmillan, *Nixon and Mao*, relaciona la actividad diplomática estadounidense, especialmente las tácticas discursivas de Nixon y Kissinger respecto a ofrecer concesiones en el tema de Taiwán, con la oposición en Estados Unidos, lo que explicaría por qué la normalización tuvo que esperar hasta la siguiente administración.

Ahora bien, la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba, como caso de estudio a comparar con el de la RPC, presenta características situacionales similares: los Estados Unidos cerraron su embajada en Cuba en 1961 como consecuencia de la fricción acaecida por los eventos de la Revolución Cubana; la dinámica de la relación también estaba incrustada en la lógica de Guerra Fría, sin olvidar que Cuba también mantiene un régimen político autoritario y que por mucho tiempo estuvo en medio del conflicto geopolítico entre la Unión Soviética y Estados Unidos; no obstante, esta lógica terminó en décadas recientes; y, por último, aunque con distinta fuerza, en ambos casos se presenta el cabildeo étnico⁸ para promover que el gobierno estadounidense endureciera su posición frente a los regímenes comunistas chino y cubano.

⁶ Véase: James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, From Nixon to Clinton*, Nueva York, Alfred Knopf, 1999; William C. Kirby, Roberto S. Ross y Gong Li (eds.), *Normalization of US-China Relations: An International History*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2005.

⁷ Véase: Leonard Kusnitz, *Public Opinion and Foreign Policy: America's China Policy, 1949-1979*, Westport, Greenwood, 1984; Guangqiu Xu, *Congress and the US-China Relationship*, Akron, University of Akron Press, 2007; Margaret Macmillan, *Nixon and Mao: The Week that Changed the World*, Nueva York, Random House, 2007.

⁸ Para la actividad de cabildeo pro-Taiwán véase: Tsung Chi, "From the China Lobby to the Taiwan Lobby: Movers and Shakers of the U.S.-China-Taiwan Triangular Relationship", en Peter H. Koehn y Xiao-huan Yi (eds.), *The Expanding Roles of Chinese Americans in U.S.-China Relations: Transnational Networks and Trans-Pacific Interactions*, Nueva York, Routledge, 2015.

Sin embargo, a pesar de que la Guerra Fría terminó la política de Estados Unidos hacia la isla, en cierto sentido, se mantiene con un perfil duro, aunque a lo largo de las décadas ha habido episodios de acercamiento que han derivado en distintos acuerdos o decisiones para tratar temas como presos políticos, migración, asuntos marítimos, seguridad y, entre otras medidas, exportación de productos estadounidenses agrícolas a Cuba.⁹ Dicha colaboración se ha limitado a asuntos concretos y no ha sido, a excepción de algunos casos, producto de iniciativas robustas para normalizar las relaciones. Destacan, por ejemplo, los acuerdos logrados con Nixon para impedir y castigar la piratería aérea; los acuerdos migratorios de 1984 y 1987 durante la administración de Ronald Reagan; o los acuerdos durante la presidencia de Bill Clinton para impedir la migración no autorizada y combatir el narcotráfico.¹⁰

Es preciso indicar que dicha interacción, al menos vista desde la perspectiva estadounidense, ha adquirido un carácter *incremental*, pues solo en las presidencias de Gerald Ford, Jimmy Carter y Barack Obama se han intentado negociaciones más amplias en búsqueda de la normalización de las relaciones. Dicho de otra manera, solo en esas ocasiones Washington ha intentado reestructurar su política hacia la isla. En el primer caso, Henry Kissinger llevó a cabo el intento más serio por normalizar las relaciones desde que se habían interrumpido en 1961, con base en una lógica similar a la que había impulsado respecto a la RPC. El proceso duró 18 meses y estuvo constituido por la interacción discreta entre emisarios estadounidenses y funcionarios de La Habana. Inicialmente, el secretario de Estado no informó a Nixon de estas actividades, ya que se desarrollaban durante el escándalo de *Watergate* que habría de conducir a la renuncia del presidente ante el inminente proceso de *impeachment*, aunque es posible que no lo haya hecho también debido a la actitud de hostilidad del entonces presidente hacia Fidel Castro.¹¹

⁹ Un excelente recuento de la relación entre Estados Unidos y Cuba, que incluye además a terceros actores que han intentado mediar y que han conseguido ciertos avances en distintos momentos (como España, Chile o México), se puede encontrar en: William M. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Back Channel to Cuba. The Hidden History of Negotiations Between Washington and Havana*, edición Kindle, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2015.

¹⁰ Durante la administración Clinton se anunció un cambio en la Ley de Ajuste Cubano de 1966, tras conversaciones con el gobierno de Fidel Castro, para reducir la inmigración de la isla hacia Estados Unidos. Posteriormente en 1995, Clinton empezó a expresar su oposición, al considerarla innecesaria, a la iniciativa "Ley de la Libertad Cubana y Solidaridad Democrática", mejor conocida como Ley Helms-Burton, la cual reforzó el embargo económico establecido por Estados Unidos hacia Cuba desde 1960. Incluso, el entonces presidente instruyó a funcionarios del Departamento de Estado a "matar" la ley antes de que llegara a la Oficina Oval. No obstante, después de algunos eventos desafortunados respectivos a ataques aéreos por parte del gobierno de la isla en contra de miembros de un grupo cubano estadounidense, la administración Clinton decidió apoyar la iniciativa. Finalmente, la política se volvió a flexibilizar relativamente después de las críticas hechas por el Papa Juan Pablo II respecto al embargo económico mantenido por Estados Unidos hacia Cuba. Véase: Michele Zebich-Knos y Nicol Heather, *Foreign Policy Toward Cuba: Isolation Or Engagement?*, Lanham, Lexington Book, 2005, p. 11.

¹¹ Kissinger había intentado desde el inicio de la administración convencer a Nixon de considerar un cambio en la política hacia Cuba, pero éste se opuso de manera firme. Incluso se desarrollaron varias opciones para ser discutidas en el seno del Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos, de las cuales destaca la de "normalizar relaciones", que consistía en "una mejora a gran escala en las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba sin imponer condiciones previas". Dicha alternativa fue descartada rápidamente debido a la decisión de Nixon. A pesar de ello el problema del terrorismo aéreo hizo necesario que

Sea como fuere, la llegada de Gerald Ford a la presidencia significó una oportunidad para Kissinger de impulsar su proyecto, con base en su lectura sobre la política hostil como anacrónica y costosa tanto interna como externamente, pues en la opinión pública estadounidense, en el Congreso e incluso en el sistema interamericano se cuestionaba la viabilidad de que Estados Unidos mantuviera el *statu quo*. La táctica del entonces secretario de Estado consistió en profundizar los canales secretos durante 1975 y 1976 con el propósito de construir confianza mediante la reciprocidad y ofrecer soluciones en todos los temas de la agenda. A pesar de algunos avances, especialmente en lo que refiere al embargo económico y a la postura de Estados Unidos en la Organización de Estados Americanos (OEA), la política exterior de Cuba respecto al tema de Puerto Rico—en el que ejerció presión por su independencia—y al caso de Angola—en el que Castro lanzó una operación militar para apoyar al Movimiento Popular para la Liberación de Angola en contra de los movimientos rivales apoyados por Estados Unidos y Sudáfrica—fueron los factores que descarrilaron el primer intento de reestructuración.¹²

En cuanto al segundo caso, Jimmy Carter también intentó normalizar las relaciones bajo la premisa de que Cuba tendría que romper su alianza con la Unión Soviética y desistir de continuar con su política exterior intervencionista. De manera similar al primer intento, el esfuerzo de Carter no llegó a producir resultados dramáticos, aunque hubo avances incrementales toda vez que el contacto diplomático se restableció para tratar asuntos bilaterales derivados de la vecindad. Finalmente, en el tercer caso la percepción de un debilitamiento del liderazgo global de Estados Unidos durante la campaña electoral y la presidencia de Barack Obama, la crisis financiera de 2008, los problemas internos heredados del periodo presidencial anterior, entre otras cosas, fueron circunstancias que caracterizaron a la coyuntura en la que el nuevo presidente intentó un nuevo esfuerzo amplio para redirigir la política hacia Cuba. Desde su campaña electoral en agosto de 2007, Obama expresó su intención de reorientar la política hacia el país caribeño: "Hemos adoptado una política fallida en Cuba desde hace 50 años, y tenemos que cambiarla".¹³ El objetivo de la nueva política sería la apertura democrática en Cuba y la estrategia sería incrementar los contactos de "pueblo a pueblo": medidas para incrementar el contacto social como intercambios educativos y culturales, fin de las restricciones a las remesas y a los viajes entre ciudadanos de ambos países.

Estados Unidos y Cuba llegaron a un acuerdo para solucionarlo. William M. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Op. cit.*, pp. 122-125.

¹² *Ibid.*, p. 177-180.

¹³ William M. LeoGrande, "Public Diplomacy as a Battle of Ideas", en Geoffrey Wiseman (ed.), *Isolate or Engage: Adversarial States, US Foreign Policy, and Public Diplomacy*, Stanford, Stanford University Press, p. 246.

Con circunstancias favorables en distintos ámbitos, tanto internos como externos,¹⁴ durante su primer año el presidente promovió acciones concretas para mandar señales de buena voluntad y Cuba respondió acorde algunas veces. Estados Unidos relajó las restricciones para el envío de remesas a la isla y en cuanto a viajes; autorizó a compañías de telecomunicaciones a trabajar en Cuba; no mostró gran resistencia frente a la derogación, en 2009, de la VI Resolución que había sido adoptada en la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de 1962 que expulsó a Cuba de la OEA durante la Guerra Fría; trató, aunque de manera limitada, de restaurar los vínculos académicos y culturales; participó en consultas bilaterales sobre migración, preparación para desastres naturales y seguridad, especialmente respecto a narcotráfico y terrorismo; entre otras cosas. Es decir, se trataba de un proyecto para reestructurar la política exterior en todas sus dimensiones y, por ende, lograr avances en la relación bilateral con Cuba con el fin de normalizarla.

A pesar del esfuerzo inicial, durante el resto del primer mandato de Obama una vez más la desconfianza mutua y las diferentes percepciones respecto a las intenciones del otro empezaron a dificultar el proceso de acercamiento. Las posturas de algunos opositores prominentes en el Congreso de Estados Unidos, el factor de reciprocidad y condicionalidad de ambos gobiernos respecto a los temas de derechos humanos, presos políticos y democracia, promovidos por Estados Unidos, así como el tema sobre el levantamiento de las sanciones económicas y la negociación en plano de igualdad, impulsados por Cuba, fueron asuntos concretos que se revelaron como difíciles obstáculos a superar.¹⁵

En este caso, Obama se mostró renuente a profundizar el cambio, incluso después de su reelección, pues expresamente condicionaba al gobierno cubano a realizar reformas más profundas en materia de democracia como señal de buena voluntad. Con todo, la apertura de un canal secreto—en el que destacó la mediación del Papa Francisco y mediante el cual se negoció el intercambio de prisioneros—hizo posible que en 2014 Raúl Castro y Obama anunciaran al mundo que el proceso de acercamiento se había iniciado

¹⁴ A nivel interno, por ejemplo, Obama logró el apoyo de amplios sectores de la comunidad cubana en Estados Unidos, especialmente de la Fundación Nacional Cubano Americana (FNCA), grupo que lo recibió en Miami durante la campaña electoral. Posteriormente, Obama ganó el voto hispano en Florida. Barack H. Obama, "Renewing U.S. Leadership in the Americas, Policy on Cuba", *Voices without Votes*, 23 de mayo de 2008, URL: <https://bit.ly/46VnMDN>, consulta el 12 de junio de 2020. En el entorno regional, líderes como el entonces presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva favorecieron la postura de Obama, aunque no dejaron de insistir que Estados Unidos debía abandonar por completo la política anacrónica hacia Cuba, especialmente en lo que se refería a la red de sanciones estadounidenses.

¹⁵ Desde el punto de vista de Cuba, por ejemplo, los "gestos" de Estados Unidos no eran suficientes, pues no se había levantado el "bloqueo" (una condición que Cuba siempre ha manifestado como parte necesaria para iniciar un proceso de acercamiento más amplio), tampoco se quitaba a Cuba de la lista de Estados patrocinadores del terrorismo y se reforzaban algunas acciones hostiles: más presupuesto para acciones semi-encubiertas de promoción de la democracia en Cuba; algunas basadas en la guerra cibernética. William M. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Op. cit.*, pp. 371-375.

sobre la base del restablecimiento de las relaciones diplomáticas, lo que significaba un paso importante en términos de reestructuración. Posteriormente, se continuó avanzando relativamente con las medidas mencionadas y Obama se convirtió en 2016 en el primer presidente estadounidense, desde Calvin Coolidge en 1928, en visitar La Habana. La siguiente fase ineludible tendría que abordar el tema del desmantelamiento del embargo económico, lo que hubiera significado un cambio mucho más dramático y cuya dificultad era la más alta entre los asuntos de la agenda si se considera la resistencia sistemática que enfrentó Obama en el Congreso una vez que el Partido Demócrata perdió la mayoría en las cámaras después de las elecciones intermedias en 2010. A pesar de los esfuerzos, el tiempo no fue suficiente y una vez que Donald Trump se convirtió en presidente de Estados Unidos muchos de los avances se revirtieron.¹⁶

Dentro de la literatura sobre el caso cubano se puede observar que los factores internos, a diferencia del caso chino, tienden a dominar la explicación sobre la política de cambio limitado.¹⁷ Dichos factores se refieren específicamente al rol que desempeñan dentro del sistema político estadounidense los exiliados cubanos organizados en grupos de interés o, como en el caso de la administración Obama, las fuerzas políticas opositoras de manera más amplia.¹⁸ Al igual que en el caso chino, es imposible negar la fuerza de la oposición interna, toda vez que está relacionada con la importancia de esta coalición y su asociación al estado de Florida, que es clave en los procesos electorales. En esas circunstancias, sin embargo, es pertinente plantear las siguientes preguntas: ¿En qué medida las condiciones estructurales inciden para que los factores internos dominen, en términos de influencia, la explicación sobre la política de Estados Unidos hacia Cuba? ¿Por qué durante la Guerra Fría, con Ford y Carter, Estados Unidos estaba dispuesto a normalizar las relaciones a pesar del régimen autoritario encabezado por Fidel Castro? ¿Por qué con Obama la promoción de la democracia sigue siendo un objetivo de la política hacia Cuba? ¿En qué grado tal meta se convirtió en un obstáculo en el proceso de acercamiento?

Así pues, los dos casos a comparar presentan resultados diferentes, aunque comparten características similares. El cambio de la política exterior estadounidense hacia la RPC entre 1969 y 1979,

¹⁶ Dentro de las medidas de reversión se encuentran: nuevas sanciones económicas; discurso agresivo que etiqueta a Cuba, Nicaragua y Venezuela como la "Troika de la Tiranía"; restablecimiento de restricciones para viajes individuales entre ciudadanos, así como para remesas e intercambio académico y cultural; suspensión de actividades de visado de la Embajada de Estados Unidos en La Habana, entre otras. Claire Felner y Renwick Danielle, "U.S.-Cuba Relations", *Council on Foreign Relations*, 29 de septiembre de 2017, URL: <https://bit.ly/49gLOut>, consulta el 13 de mayo de 2020.

¹⁷ Francisco López Segrera, *The United States and Cuba: From Closest Enemies to Distant Friends*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2017.

¹⁸ Michele Zebich-Knos y Nicol Heather, *Op. cit.*; Holly Ackerman, "Post-17D and Processes of Cuban National Reconciliation", en Eric Hershberg y William M. LeoGrande (eds.), *A New Chapter in US-Cuba Relations. Social, Political, and Economic Implications*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2016.

el cual representa un caso de *reestructuración*, ya que antes y después del periodo hay un cambio casi total en el patrón de comportamiento estadounidense; y la política exterior de ese país hacia Cuba, durante la presidencia de Barack Obama, proceso que tiende más al *cambio incremental* y que posee características de estancamiento o reversión cuando los actores que impulsaron la nueva política dejaron sus respectivos cargos. Hay situaciones similares si se considera que en ambos casos se parte de una situación de distanciamiento y el intento de cambio está orientado hacia el acercamiento o normalización. A partir de estas diferencias en el resultado (variable dependiente), las preguntas de investigación del trabajo son: ¿Por qué la política de Estados Unidos hacia la República Popular China se reestructura a diferencia de aquella hacia Cuba, que muestra signos de incrementalismo e incluso reversión? ¿Cuál es el mecanismo de la reestructuración y de su consolidación, que impide o dificulta la reversión cuando cambian las administraciones?

Para comprender la posible respuesta es menester plantear, además de las mencionadas anteriormente, otras características similares, que fungen como factores estructurales favorables al cambio en ambos casos y que, a su vez, son controles para reforzar la posible inferencia. Antes de la llegada de Nixon y Obama, la percepción de declive derivada de cuestionamientos a la preeminencia estadounidense está presente, lo que contribuye a pensar en el cambio. También, la estructura de preferencias globales respecto a la política de aislamiento, tanto hacia la RPC como hacia Cuba en sus respectivos periodos, muestra que la mayoría de los actores internacionales no la apoya. Además, en Estados Unidos también se observan cambios en las actitudes en sectores generales de la opinión pública, que favorecen la idea del acercamiento hacia los dos países.

Ahora bien, partiendo de la necesidad de distinguir entre intentos de reorientación y cambio consolidado o reestructuración, el trabajo pone a prueba dos hipótesis extraídas de la literatura sobre cambio en política exterior. En términos generales, se identifican dos grupos con hipótesis distintivas: el primero estudia la reestructuración de política exterior y argumenta que ésta se produce cuando los líderes perciben una amenaza; el segundo, que enfatiza el estudio del proceso de toma de decisiones, sostiene que el cambio de política exterior se produce cuando los líderes evalúan que el comportamiento previo ha dejado de dar resultados y, por lo tanto, es más costoso continuarlo. De esta manera, en este trabajo se identifica que ambas hipótesis son útiles en los casos analizados. Sin embargo, solo en el caso chino existe evidencia de que la primera está relativamente contenida en el proceso, aunque con algunos matices. El argumento, por lo tanto, es el siguiente:

- En el caso chino, la motivación para el cambio es un *imperativo estratégico* que, por un lado, atenúa las diferencias con Beijing y, por el otro, permite debilitar o incluso dividir a la oposición ideológica de orden interno que promueve el *statu quo*. Los decisores iniciaron el intento de cambio hacia la RPC porque el cisma sino-soviético fue percibido como oportunidad para tomar ventaja y acercarse a dicho país con el propósito de equilibrar a la Unión Soviética, en un contexto de percibida paridad estratégica. Con el impulso de ese detonante para el cambio, la interacción entre la Casa Blanca y Beijing, así como entre la primera y otros actores dentro y fuera de Estados Unidos, hizo evolucionar el desmantelamiento de la política previa debido a las siguientes razones: la RPC tiene la necesidad fundamental de acercarse a Estados Unidos ante la amenaza de los soviéticos y eso mantiene el interés de ambos gobiernos a pesar de sus profundas diferencias; los actores que privilegian el *statu quo* dentro de Estados Unidos—como el *lobby* chino o pro-Taiwán—se han debilitado, a la vez que la justificación del cambio permite el surgimiento de otros actores pragmáticos que lo favorecen. El resultado hacia el final del proceso es la creación de un nuevo consenso y la reestructuración.
- En contraste, el intento de reorientación de la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba no se basó en una justificación estratégica, sino en la percepción de que la política previa era anacrónica y había fracasado en cumplir con sus objetivos. Por otra parte, a falta de una motivación que debilite los fundamentos ideológicos del comportamiento estadounidense, la política de Obama tuvo como meta la democratización de Cuba mediante el acercamiento, lo que figuró como un potente condicionante para profundizar el cambio en las interacciones entre la Casa Blanca y La Habana (a la RPC no se le pidió cambiar su modelo político). También, dentro de Estados Unidos los grupos de línea dura—como organizaciones de cubano estadounidenses con una trayectoria política importante—mantuvieron su influencia; y, finalmente, un componente del marco legal de la política previa, relativo al embargo, lo controla el Congreso y no el Ejecutivo.

La configuración de esas variables que difieren en ambos casos revela elementos generales que dan pistas para comprender este tipo de procesos. La percepción de amenaza/oportunidad como detonante tiene el potencial para acelerar cambios en la opinión pública y el debilitamiento de resistencias internas a diferencia del diagnóstico que solo versa sobre el fracaso de la política anterior. Además, las condiciones

de la estructura internacional influyen en las lógicas de interacción. Los arreglos institucionales internos, en este caso el equilibrio de poderes, son también factores que pueden plantear las posibilidades de éxito o fracaso en un intento de cambio. En este sentido, en los regímenes democráticos, como el estadounidense, el papel desempeñado por actores no gubernamentales se revela como significativo.

Así pues, la investigación tiene los siguientes objetivos:

- Identificar el conjunto de variables que explican los diferentes resultados en los casos de estudio, así como el mecanismo causal que produce la reestructuración de política exterior, mediante el análisis de dos conjuntos de factores: las redes de condicionantes que limitan o amplían la libertad de los agentes de cambio; y las interacciones entre éstos, el otro gobierno y demás actores a la luz de nociones de oportunidades y resistencias.
- Analizar las tácticas y estrategias llevadas a cabo por los agentes de cambio en sus interacciones con otros actores.
- Contribuir a la literatura sobre cambio en política exterior en los siguientes ámbitos: proponer un concepto de cambio en política exterior para volverlo operativo y un marco de análisis que permita probar las hipótesis y mejorarlas.

¿Por qué es importante estudiar el cambio en política exterior? Desde el punto de vista teórico, el lector podrá distinguir en el apartado correspondiente de este trabajo que la revisión de literatura sobre el cambio o reestructuración en política exterior revela tres problemas: (1) una falta relativa de interés académico en estudiar teórica y sistemáticamente este tema; cuando se analiza, (2) una insistencia, salvo algunas notables excepciones, en optar por estudios de caso o análisis comparados en los que la mayoría de las instancias analizadas presentan cambios dramáticos, lo cual no permite el contraste y, por lo tanto, dificulta la inferencia; y (3) la falta de enfoques que incorporen la interacción entre factores pertenecientes a diferentes niveles de análisis. Esto se debe, según Alden y Aran,¹⁹ a que el tema del "cambio" ha sido un aspecto relativamente descuidado en el análisis de política exterior en gran medida como consecuencia del dominio de los enfoques decisionales (*Foreign Policy Analysis* o FPA), los cuales tienden a analizar el comportamiento externo de los Estados de manera lineal y/o estática, además de su énfasis en momentos de crisis y en el ámbito interno.

¹⁹ Chris Alden y Amnon Aran, *Foreign Policy Analysis: New Approaches*, Nueva York, Routledge, 2011, p. 92.

Respecto al último punto, en este trabajo se concibe que es un error privilegiar un nivel de análisis sobre otro, pues se considera que ambos son importantes. Como lo plantea Robert Putnam: "Es inútil debatir si la política interna realmente determina las relaciones internacionales, o al revés. La respuesta a esa pregunta es clara: Son ambos dominios, algunas veces. Las preguntas interesantes son: ¿Cuándo? Y ¿Cómo?".²⁰ Al respecto, la propuesta de investigación pretende contribuir con una mayor comprensión del cambio en la política exterior, pues incorpora la interacción y configuración entre factores que lo explican, ubicados en diferentes niveles de análisis; la evolución temporal del proceso de cambio y sus tipos, rechazando la tendencia a analizar de manera estática; así como una propuesta para analizar estos procesos desde un punto de vista centrado en las interacciones entre actores y estructura, con el fin de observar dinámicas de tensión entre los actores que promueven un nuevo curso de acción y aquellos que tienen interés en el mantenimiento del *statu quo*. Esta última idea resulta una aproximación esencial en el estudio de las razones por las que una nueva orientación o programa de política se consolida en el tiempo, se estanca o se revierte, pues no hay que olvidar que, ante todo, la formulación y ejecución de la conducta internacional del Estado es un proceso eminentemente político.

Además, desde el punto de vista prescriptivo, hay una dimensión práctica en la propuesta para la actividad política, en el entendido de que, mediante el análisis, se espera comprender en qué medida y por qué las diferentes estrategias de los actores, tanto de aquellos que promueven el cambio como de los que lo resisten, pueden contribuir a la evolución del proceso político de interés en situaciones concretas. En suma, el propósito es identificar la configuración de las condiciones en diferentes coyunturas que produzcan distintos grados de cambio en el comportamiento internacional de Estados Unidos y, de esta manera, abonar al conocimiento teórico y práctico en el tema.

Desde el punto de vista de su relevancia contemporánea y del énfasis en Estados Unidos, es importante destacar que las circunstancias recientes—en las que un presidente del Estado de mayor peso en el sistema internacional buscó reestructurar las relaciones de Washington con el mundo—demandan más esfuerzos que traten de extraer conclusiones teórico-prácticas. En efecto, los intentos de Donald Trump de reorientar la política exterior estadounidense también produjeron tensiones políticas entre los actores que promovieron los cambios y aquellos que le resistieron, como la burocracia del Departamento de Estado o miembros prominentes del *establishment* y la opinión pública, así como entre los primeros y los actores que recibieron los efectos de tales intentos de transformación. Esta situación fortalece la

²⁰ Robert Putnam, "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games", *International Organization*, vol. 42, núm. 3, 1988, p. 427.

necesidad de estudiar el cambio desde una perspectiva integral. Sin embargo, más allá de la coyuntura actual, es esencial puntualizar que el cambio significativo de la política exterior de un Estado siempre produce consecuencias importantes en distintos ámbitos, que pueden favorecer o no la vida de millones de personas o incluso incidir en la naturaleza propia de las relaciones entre Estados en términos de la cooperación o el conflicto.

El trabajo es parte de un objetivo profesional que he estado persiguiendo durante los programas de licenciatura y maestría, y que consiste en dirigir mis intereses de investigación hacia la especialización en la dinámica del cambio en la política exterior de Estados Unidos. De esta manera, esta propuesta se basa en, y le da continuidad a, mis trabajos anteriores, cuyas conclusiones son pilar fundamental para la elaboración de la propuesta de análisis. Sin embargo, en esta ocasión el diseño de investigación tiene el propósito de abordar el objeto de estudio de manera más profunda, mediante una estrategia comparada con la intención de aproximarse a la construcción de hipótesis más robustas en búsqueda de una inferencia causal de tipo cualitativa. Esto no significa una pretensión de lograr capacidad de predicción, sino solamente comprender de mejor manera el objeto de estudio para poder tener las suficientes herramientas que permitan tanto preverlo como reaccionar ante sus posibles consecuencias.

Para aclarar la pregunta de investigación, las hipótesis, el método y los criterios para la selección de casos, las secciones del capítulo 1 explorarán los avances conceptuales relacionados con el tema del cambio y reestructuración en política exterior, así como aquellas cuestiones referentes a las fortalezas y debilidades de la literatura pertinente que se ha desarrollado en las últimas décadas para explicar el objeto de interés. En este capítulo, se presentarán tres elementos: en primera instancia, la propuesta de operacionalización del concepto de cambio en política exterior; en segunda, el marco de análisis que se utilizará; y, finalmente, la estrategia de investigación basada en el método de casos más similares.

El curso de la investigación ha hecho necesario un fuerte énfasis en las trayectorias históricas, pues han permitido dilucidar la evolución de factores que ayudan a comprender el inicio de las administraciones correspondientes, pero también algunas razones que explican la etapa de “estabilidad” previa a los intentos de cambio. Por esta razón, los capítulos de antecedentes y los intitulados “redes de condicionantes” desagregan dicha historia con base en algunas categorías derivadas de la propuesta conceptual y del marco de análisis.

Finalmente, en ambos casos se desarrollan capítulos que analizan las fases de formulación y de implementación del cambio a partir de lo propuesto en el marco de análisis: las interacciones entre agentes de cambio y el gobierno receptor de la política, así como entre los primeros y aquellos grupos que

favorecieron el *statu quo*. Tanto para el caso de la política de Estados Unidos hacia la RPC, como aquella hacia Cuba, se sigue este diseño de investigación para analizar los mismos aspectos y poder extraer conclusiones dirigidas a alcanzar los objetivos de la investigación. Hacia el final de estos capítulos se analiza el grado de cambio, reestructuración o incrementalismo, toda vez que ya se tendrán elementos para explicarlo.

La tesis se apoya en evidencia extraída principalmente de los siguientes tipos de fuentes: archivos del gobierno de Estados Unidos, especialmente para el caso Estados Unidos-RPC; memorias de tomadores de decisiones o funcionarios cercanos a la política exterior en ambos casos; documentos oficiales de gobierno o producidos en el marco de organizaciones internacionales; trabajos de periodistas y/o académicos con acceso a los círculos gubernamentales pertinentes; documentos periodísticos publicados en prensa; y entrevistas con académicos y funcionarios, que se llevaron a cabo a partir de una estancia de investigación en Washington, D.C. Además, el trabajo de investigación no rechaza el uso de fuentes secundarias o de análisis elaborados por otros autores, pues dada la naturaleza del diseño de investigación este tipo de documentos se valoran en función de que aportan interpretaciones que enriquecen el debate sobre las causas del cambio en sus distintas intensidades. A pesar de esto, en la medida de lo posible se optó por utilizar las fuentes primarias y oficiales, aunque no siempre fue posible debido a una gran variedad de factores relacionados con la naturaleza de los casos, en términos de su sensibilidad y de limitaciones institucionales.

Parte I. Marco conceptual, teórico y metodológico

Capítulo 1. Conceptualizando y explicando. Enfoques para el análisis del cambio en política exterior

Como cualquier esfuerzo que pretende analizar hechos complejos, es útil iniciar con al menos dos bloques fundacionales: por un lado, qué es lo que se quiere explicar y cómo conceptualizarlo; por otro, qué factores influyen en el proceso y, también, cómo simplificarlos para analizar dicha influencia. De esta manera, este primer capítulo tiene como objetivo la construcción de una propuesta de marco de referencia, que se utilizará para estudiar los dos casos, mencionados en la introducción, mediante el análisis conceptual y teórico del cambio en política exterior, en el sentido de descubrir fortalezas y debilidades que contribuyan a una alternativa.

El apartado inicial analiza las propuestas conceptuales en la literatura que permiten identificar el cambio en política exterior. El lector podrá observar que tales conceptos mantienen una diferencia relevante, cuyo origen se puede rastrear a dos tradiciones desarrolladas en Europa y Estados Unidos: los enfoques decisionales y los clásicos. Así, las concepciones de cambio heredan tales distinciones, lo que tiene implicaciones importantes para su análisis. Este apartado concluye con una propuesta conceptual para medir el cambio a partir de tres dimensiones: intensidad, alcance y tiempo.

En el segundo apartado se revisan los principales esfuerzos teóricos que tratan de identificar las condiciones y factores que producen el cambio en política exterior. Se podrá notar que la mayoría de estos trabajos se desarrollaron a partir de un interés auténtico en teorizar el cambio—mediante la comparación sistemática o de estudio de caso—lo que refleja una sana, aunque todavía escasa, inquietud respecto al desarrollo de inferencias causales. Al final del apartado se presenta un marco alternativo de análisis, a manera de propuesta, que servirá como punto de partida para este trabajo de investigación.

El apartado final cierra el capítulo con las necesarias consideraciones metodológicas que hacen explícito el diseño de investigación. Éste se basa en el uso del método comparado de casos más similares, por lo que será útil justificar los criterios para la selección de casos, los factores que funcionan como controles y aquellos que presentan variación, sin olvidar la manera en cómo pueden ser identificados u operacionalizados. Todo ello con el objetivo de clarificar el desarrollo del argumento en su versión más extensa.

1.1 Las concepciones sobre cambio en política exterior y su operacionalización. Algunas distinciones de origen

El ejercicio de conceptualización de la política exterior se ha dividido a partir del intento de dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Qué es lo que se debe estudiar? ¿Las decisiones o las acciones? Dichos cuestionamientos, si se toman como un criterio fundacional, son quizá lo que divide a dos amplias tradiciones en esta subdisciplina. En buena medida, son el origen de diferencias de aproximación, pues a partir del énfasis en un elemento u otro se pueden construir variadas formulaciones para explicar el comportamiento internacional del Estado. En términos generales, las dos tradiciones son: los estudios decisionales, que se adscriben en su mayoría a la escuela conocida como *Foreign Policy Analysis* (en adelante FPA), y los autores que se identifican más con el análisis anclado a las Teorías de Relaciones Internacionales clásicas, principalmente al realismo y al liberalismo.

El primer grupo considera que enfocarse en el estudio de las decisiones permite explicar las relaciones entre factores y agentes específicos, en el sentido de descubrir cuáles fueron las motivaciones y constreñimientos inmediatos a los que se enfrentaron los individuos al momento de formular la política exterior. En otras palabras, partiendo de un enfoque ontológico centrado en la decisión esta corriente ha desarrollado elementos útiles para explicar las subetapas de la formulación: definición de problemas, establecimiento y priorización de objetivos, desarrollo de alternativas y, por supuesto, la elección de algún curso de acción.²¹

Esta corriente de pensamiento, en su propósito de elaborar una teoría de las decisiones en política exterior, ha desarrollado trabajos que tienden a enfatizar factores internos, pues es lógico que al concentrarse totalmente en el agente aquellos elementos inmediatos al mismo se revelen como esenciales. Así, con base en aportaciones de otros campos como la psicología, las políticas públicas, la administración pública, la sociología, la antropología o la política comparada, desde esta tradición se han estudiado: la influencia del líder en la toma de decisiones en política exterior, mediante su aprendizaje y el cambio en su código operacional, su estilo de liderazgo, sus percepciones o condiciones de racionalidad limitada; la toma de decisiones en dinámicas de grupos pequeños, procesos organizacionales o política burocrática; el

²¹ Hudson señala que la distinción entre decisión y acción es relevante porque la primera puede llevar o no a la segunda. Es decir, ante una situación determinada los formuladores de política podrían decidir no actuar y eso podría tener consecuencias. En segundo lugar, las decisiones pudieran tomarse de tal forma que los resultados estén destinados a ocultar los propósitos auténticos de los agentes (engaños o mentiras desde el punto de vista estratégico). Finalmente, siempre existirá una distancia entre la orientación de lo que se decide o planea y la dirección de lo que se implementa o ejecuta. Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*, tercera edición, Nueva York, Rowman & Littlefield, 2020, p. 5.

papel de la identidad, cultura y los valores de la nación; el rol de los grupos de interés, la política electoral o la opinión pública, en el sentido si ésta influye en los decisores o viceversa; entre otros.²²

El segundo grupo, que encuentra sus orígenes según Walter Carlsnaes en las aportaciones de Hans Morgenthau,²³ considera que lo más importante es estudiar las acciones (o el contenido de la política), pues es a partir de las mismas que se puede inferir la relación entre eventos o consideraciones estructurales y el comportamiento internacional del Estado. En sus orígenes, el debate fue que esta escuela consideraba al Estado como una caja negra, lo que implicaba un supuesto problemático al considerarlo como un actor racional unificado (algo que el primer grupo empezó a cuestionar).

Con base en esta perspectiva, entonces, los factores que explican la política exterior del Estado tienden a ser de índole estructural, aunque no excluyen consideraciones agenciales del todo. Por ejemplo, para el neorrealismo lo más importante es ubicar al Estado de interés en la estructura del sistema a partir de un análisis de distribución de capacidades, lo que revelará cuestiones importantes sobre su comportamiento internacional. Para el liberalismo, por otra parte, cuestiones como el régimen político del Estado, el modelo de desarrollo económico, las instituciones y los regímenes internacionales son importantes al momento de analizar la política exterior.²⁴

De esta manera, el estudio del contenido de la política del Estado (*Realpolitik*) y del proceso de toma de decisiones (*Innenpolitik*) convivieron mediante la crítica mutua en las universidades, a veces dirigida a los supuestos y otras tantas a la metodología. En la actualidad, esta distinción conceptual persiste, aunque hay algunos esfuerzos para crear puentes.²⁵ Por otra parte, Carlsnaes sugiere que los

²² Véase por ejemplo: Janice G. Stein, "Political Learning by Doing: Gorbachev as Uncommitted Thinker and Motivated Learner", *International Organization*, vol. 48, núm. 2, 1994, pp. 155–83; Margaret G. Hermann *et al.*, "Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals", *International Studies Review*, vol. 3, núm. 2, pp. 83-132; Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976; Irving L. Janis, *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes*, Boston, Houghton Mifflin, 1972; Graham T. Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", *American Political Science Review*, vol. 63, núm.3, 1969, pp. 689–718.

²³ Esta tradición contiene una fuerte influencia europea y se constituyó académicamente a partir del trabajo de Hans Morgenthau. En siguientes apartados se analizarán los alcances y límites del realismo respecto al problema del cambio en política exterior. Walter Carlsnaes, "Foreign Policy", en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Los Ángeles, Sage, 2002, p. 299.

²⁴ Desde el liberalismo un ejemplo es la teoría de la paz democrática, la cual plantea que regímenes autoritarios y democráticos se comportan diferente en situaciones de conflicto. Véase: Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

²⁵ Es necesario recordar que nuestra atención se dirige al concepto, en términos de su distinción entre decisión o acción, por lo que de ninguna manera se sugiere que dentro de la segunda tradición los únicos enfoques son el realismo y el liberalismo, o que en la primera los únicos son los que constituyen a FPA (psicología, estudios organizacionales, políticas públicas o administración pública, entre otros). Por ejemplo, las teorías reflexivas y críticas pueden ubicarse, según el tipo de investigación, en una u otra tradición conceptual o incluso servir como puentes, ya sea que les interese explicar un proceso decisional desde el constructivismo, ya sea que les interese estudiar el discurso (relativo al contenido de la política) y la identidad desde el postestructuralismo, ya sea que les interese estudiar el rol de género de manera interseccional, con otras

elementos sobre la naturaleza propositiva de la decisión o acción, el énfasis en la política como tarea/programa/empresa/compromiso, y el rol de los límites o fronteras del Estado, han adquirido consenso en términos de ser un requisito mínimo para la conceptualización de la política exterior, ya sea por aquellos que privilegian la decisión o por aquellos que lo hacen con el contenido.²⁶

Ahora bien, es útil preguntarse: ¿Qué implicaciones teóricas tiene esta distinción conceptual de origen? Las implicaciones son demasiado importantes como para no tenerlas en cuenta, pues las diferentes propuestas para medir y operacionalizar la variable dependiente—el cambio—se alinean, en mayor o menor medida, a las dos tradiciones vistas hasta el momento. Ello es relevante porque la manera en cómo se conceptualice eso que se quiere explicar tendrá implicaciones en la forma y método en la que se llegue a la explicación.

Existen dos implicaciones generales que tienen distintas ramificaciones cada una en términos de ventajas y desventajas: una sobre la noción de tiempo y la otra sobre el debate agente-estructura. La primera tiene que ver en lo relativo a la separación analítica de las fases de la política. Como lo plantean Alden y Aran: "[...] el cúmulo de conocimiento central que ofrece FPA, mediante el énfasis en el proceso decisional, está comprometido [y limitado] por su negación sistemática respecto a su integración a la [fase de] implementación de la política exterior".²⁷ Por lo tanto, una desventaja de adoptar estrictamente un enfoque FPA es la imposibilidad de estudiar la política exterior en periodos de tiempo relativamente largos, con diferentes individuos o cambios de administración.

De igual forma, la debilidad de la segunda tradición podría estar ubicada en la negación respecto al estudio sistemático de la formulación y, por lo tanto, tendría problemas para distinguir aquellos factores que son pertinentes para esa etapa (normalmente muy cercanos al agente). Enfatizar el contenido de la política nos puede ayudar a identificar patrones en periodos de mediano o largo plazo, así como modificaciones o rupturas independientemente de los actores,²⁸ pero nos dirá poco sobre las

categorías sociales, tanto en el proceso de toma de decisiones como en la producción institucional y consecuencias de una política exterior desde el feminismo postcolonial. Este último ejemplo se trata de un esfuerzo consciente de servir como puente para diluir la separación ontológica que nos ha ocupado en este espacio. Para revisar un ejemplo desde el constructivismo véase: Jutta Weldes, "Constructing National Interests", en Walter Carlsnaes y Stefano Guzzini (eds.), *Foreign Policy Analysis*, volumen II, Londres, Sage Publications, 2011. Para postestructuralismo: David Campbell, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, edición revisada, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998. Feminismo postcolonial: Columba Achilleos-Sarll, "Reconceptualising Foreign Policy as Gendered, Sexualised and Racialised: Towards a Postcolonial Feminist Foreign Policy (Analysis)", *Journal of International Women's Studies*, vol. 19, núm. 1, 2018, p. 43.

²⁶ Walter Carlsnaes, "Foreign Policy", *Op. Cit.*, p. 305

²⁷ Chris Alden y Amnon Aran, *Op. Cit.*, p. 5.

²⁸ Robert Jervis plantea tal problema de investigación. Para el autor es cierto que los presidentes pueden tener personalidades y visiones del mundo distintas, lo cual nos llevaría a esperar cambios de política basados en tales diferencias una vez que llegan al cargo. No obstante, en el ejemplo de la política exterior de Estados Unidos en la pos Guerra Fría, las continuidades son

consideraciones o percepciones de los decisores en circunstancias en las que tuvieron la necesidad de reaccionar frente a un evento importante.

En segunda instancia, a pesar de que hay intentos de integración, la tendencia de ambas tradiciones es enfatizar los esfuerzos teóricos en torno al agente o a la estructura, lo que tiene también implicaciones notables respecto al tratamiento de los factores internos y externos. FPA nos puede decir mucho, a un nivel importante de detalle, sobre el rol de los agentes, pero su énfasis en situaciones de crisis podría ocultar consideraciones clave respecto a identificar las condiciones temporales o coyunturales que aumentan o disminuyen la agencia. Elevar el nivel de abstracción, por otra parte, puede revelar la importancia de los constreñimientos estructurales, como lo hace la segunda tradición, pero el analista puede caer en la arbitrariedad de imputar influencia en donde no existe. Esto, a su vez, genera una tendencia a minimizar los condicionantes internos de índole político, organizacional, societal, institucional o individual.

Considerando lo anterior, entonces podemos transitar a la siguiente pregunta: ¿Qué es el cambio en la política exterior y cómo podemos identificarlo? Como ya se expresó, la respuesta dependerá de cómo se conciba al objeto de interés. En los siguientes dos subapartados se revisarán las principales propuestas en la literatura sobre esta noción. Debido a la gran cantidad de trabajos y esfuerzos académicos que abordan el análisis de política exterior desde diferentes perspectivas, el criterio de selección consistió en únicamente revisar las obras que *explícitamente* son producto de un esfuerzo teórico y de sistematización sobre el objeto que nos ocupa.

A manera de transición, si definimos a la política exterior como un conjunto de decisiones y acciones, de índole propositiva y coherente, por parte del Estado (o de un actor independiente), en el marco de sus relaciones con otros entes externos para realizar objetivos, mediante el uso estratégico de instrumentos de política,²⁹ es claro entonces que el concepto se relaciona con la idea de un programa

sorprendentes a pesar de los cambios de líder. Para Jervis una prueba interesante sería relatar la historia de un periodo histórico determinado, en términos de la política exterior de un país, sin mencionar los nombres de los decisores para identificar si algún lector puede señalar los cambios de administración tan solo a partir de las acciones del Estado y de los eventos en los entornos interno y externo. En este orden de ideas, se esperaría entonces que otros factores exógenos al líder explicarían la estabilidad o el cambio. El autor ofrece tres implicaciones: las personas que llegan al poder tienen valores y creencias similares a las de la sociedad de la que pertenecen, por lo que aquellos que piensan radicalmente distinto tienen menos probabilidades de convertirse en jefes de Estado; (2) algunos líderes se socializan una vez que llegan al poder, en términos de su posible captura por la organización estatal; (3) los líderes siempre están constreñidos en su libertad de acción y ese nivel de condicionamiento depende de qué tantos obstáculos u oportunidades ofrezcan tanto el entorno interno como externo. Robert Jervis, "Do Leaders Matter and How Would We Know", *Security Studies*, vol. 22, núm. 2, 2013, pp. 155-156.

²⁹ Este es el concepto que nos permitirá transitar hacia la noción de cambio, pues pretende crear un puente entre las dos tradiciones ya analizadas.

(intenciones), pero también a una línea de acción y posturas (patrón de comportamiento). Por lo tanto, *cualquier alteración o modificación* en el programa, o patrón de actitudes y acciones, puede constituir un cambio en la política. Esta definición básica podría parecer un instrumento bastante simple y directo, pero desafortunadamente no lo es. En sentido estricto, la indefinición del adjetivo "cualquiera" nos introduce a un escenario verdaderamente complejo en el que todo podría ser considerado como cambio, por lo que la posibilidad de distinguirlo se tornaría imposible.

Consideremos el hecho de que los Estados, mediante los funcionarios con autoridad, ajustan y modifican la política todo el tiempo. Por ejemplo, en el proceso de una negociación internacional las delegaciones pueden estar constantemente modificando su estrategia para lograr acuerdos favorables. Por otra parte, en ciertas ocasiones (especialmente cuando una nueva administración llega al poder) hay momentos en los que se reevalúa la política actual para decidir si debe reorientarse o mantenerse. Además, los posibles problemas en la implementación podrían causar cambios mayores o ajustes minúsculos en aquellos casos en los que la distancia entre lo que se planeó y lo que se ejecutó resultó notable.

¿Podemos afirmar que el cambio en la política exterior de Estados Unidos después de diciembre de 1941, como consecuencia de los ataques japoneses a Pearl Harbor, es del mismo tipo que el cambio anunciado en la administración de Enrique Peña Nieto, en México, respecto a participar en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz en 2014? Desde un punto de vista de extremos: ¿Es lo mismo hablar de las transformaciones radicales de la política exterior de Bután en la década de los cincuenta, que consistieron en dejar el aislacionismo feudal para acercarse más a India, que los cambios menores en la postura diplomática japonesa, en los años noventa, para tratar las disputas territoriales (Islas Kuriles/Territorios del Norte) con la Federación Rusa? Estas preguntas denotan el grado de dificultad para identificar los grados de cambio.

En las siguientes líneas, analizaremos las distintas propuestas a partir de tres dimensiones sobre el cambio: intensidad, alcance (*scope*) y tiempo.³⁰ La intensidad se refiere a si el cambio es mayor o menor; el alcance está relacionado a los asuntos de política y a los actores receptores; finalmente, la dimensión de tiempo trata sobre la duración del proceso de cambio. Las diferentes formas de operacionalizar la

³⁰ Recuperamos la idea de tratar con las tres dimensiones a partir de la reflexión desarrollada por Joe D. Hagan y Jerel Rosati sobre el concepto de cambio y reestructuración. Joe D. Hagan y Jerel A. Rosati, "Emerging Issues in Research on Foreign Policy Restructuring", en Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan y Martin W. Sampson III (eds.), *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*, Columbia, Carolina del Sur, University of South Carolina Press, 1994, pp. 266-269. Con base en esta reflexión, Tomas Niklasson ofrece un ejemplo simple de sistematización del concepto de cambio que puede ser un buen punto de partida. Véase: Tomas Niklasson, "Regime Stability and Foreign Policy Change: Interaction between Domestic and Foreign Policy in Hungary 1956-1994", Tesis doctoral, Department of Political Science, Lund University, 2006, p. 43.

variable dependiente, sin embargo, responden a distintos criterios que atañen al propio concepto de política exterior y a las tradiciones vistas anteriormente. Por un lado, un grupo se centra en la parte cualitativa del cambio que se genera en momentos críticos o coyunturas decisionales para modificar un programa (intenciones); por otro, la escuela de la reestructuración extiende el concepto para estudiar la transformación total del patrón de comportamiento del Estado más allá de la fase decisional. Es necesario aclarar que la última escuela incluye consideraciones sobre el proceso de toma de decisiones, pero lo trata a partir de la noción de "intento de reorientación" con el propósito de comprender cómo a partir del mismo se empieza a configurar la transformación del contenido de la política.

1.1.1 El cambio de política exterior: cualidad e intensidad

Desde el punto de vista de los enfoques decisionales, David Welch sugiere que este problema sea tratado de manera estrictamente cualitativa y basada en la intuición del analista.³¹ En uno de los pocos esfuerzos explícitos para proponer una teoría del cambio en política exterior, el autor indica que lo que nos debería interesar son los cambios dramáticos: "[...] la decisión de ir a la guerra; la decisión de convertirse en potencia nuclear; la decisión de involucrarse en un proceso de desarme; la decisión de intentar seriamente un experimento de integración; la decisión de terminar un acuerdo mayor de integración; o la decisión de negociar una solución a una disputa añeja".³² Esta manera de definir el cambio refiere subjetivamente a las dimensiones de intensidad y alcance, pero no trata extensivamente con la cuestión del tiempo. Es decir, se asume implícitamente que, dada la atención en una coyuntura crítica, el cambio se da rápidamente, pero olvida si ese conjunto de decisiones se consolida en un nuevo patrón de política, en la misma dirección de lo que se planeó, en un periodo de tiempo relativamente corto o de manera gradual.

Una forma más precisa es la propuesta de Charles Hermann. Para este autor, el cambio podría medirse por el grado, identificado con base en las decisiones sobre el programa de política, con que un Estado decide modificar su comportamiento internacional. Desde esta perspectiva, existen cuatro tipos de cambio: Pasando del más intenso al más débil, el primer nivel se refiere a aquellas situaciones en las que un Estado (1) cambia dramáticamente su orientación hacia el mundo. El segundo tipo se identifica cuando

³¹ El autor justifica su propuesta de operacionalización de la siguiente manera: "Reconociendo [...] que la teoría es realmente una teoría sobre grandes cambios de política exterior, tendremos que vivir con un estándar relativamente impreciso y subjetivo para distinguir el cambio del no cambio. En alguna medida, irremediablemente el cambio depende de la perspectiva del que observa. Pero al menos podemos consolarnos con la expectativa de que la teoría debería ser capaz de desempeñarse mejor respecto a ayudarnos a entender y a anticipar el tipo de eventos que más nos importan [...]" David Welch, *Painful Choices. A Theory of Foreign Policy Change*, Princeton, Princeton University Press, 2005, p. 62.

³² *Ibid.*, p. 61.

los decisores (2) redefinen un problema o establecen nuevos propósitos u objetivos que la política tendrá que perseguir. El tercer nivel consiste en (3) modificaciones estratégicas, mientras que el problema que la política busca resolver no se redefine y los objetivos son los mismos. El tipo más débil refiere a las decisiones respecto a (4) ajustar el nivel de esfuerzo, o intensidad de los instrumentos, y el alcance de los destinatarios, manteniendo los objetivos y las estrategias.³³ De igual forma que en el ejemplo anterior, esta propuesta, aunque más detallada y útil para el investigador, tiene implícita la dimensión de tiempo y, por lo tanto, puede generar problemas cuando se extiende el análisis.

Para ilustrar los problemas de las definiciones de cambio propuestas por los trabajos que se adscriben al enfoque decisonal será útil ponerlos a prueba brevemente. Consideremos el caso de la política exterior de Estados Unidos hacia Irán durante la administración Obama. Durante 2009, el nuevo presidente y su equipo decidieron que era necesaria una redefinición tanto del problema como de la estrategia (niveles 2 y 3 de Hermann).³⁴ El nuevo programa tendría como principal objetivo lograr un primer acuerdo nuclear (como primera medida de confianza) para después tratar otros temas de la agenda: restablecimiento de relaciones diplomáticas, seguridad en Medio Oriente (terrorismo, conflicto árabe-israelí, arquitectura institucional), sanciones económicas y, posiblemente en el mediano plazo, probar la idea de una asociación estratégica entre ambos países. Para llevar a Irán a la mesa de negociación, la nueva estrategia emanada de las reuniones privilegiaría el uso de dos instrumentos coordinados (*Dual Track Policy*)³⁵: la amenaza de más sanciones económicas (el garrote), y el uso de la diplomacia incondicional para transmitir promesas (zanahorias) sobre ampliar las negociaciones a otros temas de la agenda si se conseguía un acuerdo nuclear rápidamente.

Lo que pasó durante los primeros cuatro años de la administración Obama distó mucho de aquel plan elaborado en las reuniones de los decisores. En la realidad, la tensión en la implementación de los dos instrumentos provocó que las sanciones económicas dominaran esta fase, por razones que escapan a

³³ Charles F. Hermann, "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy", *International Studies Quarterly*, vol. 34, núm. 1, 1990, p. 5.

³⁴ Como consecuencia de los efectos no deseados de las invasiones a Iraq y Afganistán se llegó a la conclusión de que Irán se había fortalecido geopolíticamente, además de que la política de George W. Bush no había logrado que ese país redujera el enriquecimiento de uranio, en el marco de su programa nuclear, y mucho menos se había logrado el cambio de régimen que buscaban los neoconservadores. Por lo tanto, para Obama y su equipo era urgente olvidarse del objetivo del cambio de régimen y descartar el uso de la estrategia de Bush basada en, por un lado, condicionar a Irán a que, de manera unilateral, redujera el enriquecimiento de uranio para poder entablar contacto diplomático y, por otro, privilegiar las sanciones económicas como único instrumento de política.

³⁵ Una versión preliminar del documento, que posteriormente se convirtió en la guía oficial, fue ofrecida en 2008 por el que sería el arquitecto de la estrategia hacia Irán durante la administración Obama. Denis Ross, "Diplomatic Strategies for Dealing with Iran", en James N. Miller *et al.* (eds.), *Assessing U. S. Strategic Options*, Washington D. C., Center for a New American Security, 2008, p. 47.

los objetivos concretos de este apartado, lo que provocó que la "nueva" política fuera una especie de continuación, más que de cambio, del plan ejecutado en la administración Bush. Es decir, la dimensión diplomática de la nueva estrategia no apareció de manera contundente hasta que Obama tomó posesión por segunda vez en 2013, lo que aceleró ahora sí, en conjunto con la llegada de Hasan Rouhani a la presidencia de Irán, el proceso de acercamiento para negociar las primeras medidas de confianza que desembocarían en el Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA por sus siglas en inglés) firmado en 2015, que trataría sobre el programa nuclear iraní.

¿El cambio fue rápido o gradual? Las propuestas conceptuales analizadas no permiten contestar esa pregunta. Podríamos decir que fue gradual si consideramos que el plan de cambio se inició en 2009 y fue hasta el periodo 2013-2015 que se aceleró relativamente. Pero también podríamos afirmar que fue dramático si tan solo nos concentramos en el último periodo y nos olvidamos del proceso decisorio original que le dio vida. En este sentido, además de las dimensiones de intensidad y alcance, la dimensión de tiempo debe ser incluida en cualquier conceptualización de cambio atendiendo a sus complejidades y retos. Solo de esa forma podremos avanzar en la ardua tarea de sistematizar su estudio, y por lo tanto de identificarlo.

1.1.2 El cambio incremental y la reestructuración de política exterior

Ahora bien, la escuela de pensamiento centrada en la reestructuración de política exterior ofrece una distinción más simple, que tiene que ver también con la noción de intensidad y alcance, pero que permite extender el análisis en el tiempo más allá de la fase decisional, además de que se centra en el contenido o patrón de política. En el estudio seminal de esta escuela, Kalevi Holsti señala que en términos generales hay dos tipos de cambio en política exterior: el incremental, el cual es usualmente lento y solo se refiere a ajustes naturales que el Estado y su burocracia llevan a cabo en respuesta a otras transformaciones en los entornos interno y externo; y la reestructuración, que se produce *intencionalmente* en un periodo de tiempo *relativamente corto* y que consiste en "la *alteración total y dramática del patrón* de relaciones externas de una nación."³⁶ Tal como el primer nivel de Hermann, la reestructuración de política exterior que propone Holsti es el nivel máximo de cambio que se encuentra en la literatura.

³⁶ Cursivas propias. Esta escuela puede adscribirse a la primera tradición conceptual vista en el apartado anterior. El cambio incremental desde este enfoque se refiere a los periodos de estabilidad de la política, mientras que la reestructuración normalmente se vincula con una coyuntura en la que el patrón (o estructura de actitudes y acciones) de comportamiento internacional del Estado cambia significativamente. Kalevi J. Holsti *et al.*, *Why Nations Realign. Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*, Londres, George Allen & Unwin, 2016, p. IX.

Analicemos las tres dimensiones mencionadas anteriormente a la luz de la propuesta de Holsti. Respecto a la intensidad, el concepto de Holsti es simple en tanto que puede haber incrementalismo o reestructuración. La dimensión de alcance—cuya importancia es central, pues se posiciona como elemento constitutivo que nos permite distinguir entre intensidades—tiene que ser dividida en dos partes: sectores funcionales o asuntos que trata la política y objetos de la misma (receptores de la política o sectores geográficos). Ambos elementos pueden ser considerados como constitutivos de la noción "patrón de comportamiento". En la primera parte, los indicadores que pueden tomarse como referencia para distinguir si el patrón de comportamiento cambia radicalmente pueden ser ubicados en los siguientes sectores: económicos o comerciales, político-diplomáticos, culturales-sociales y político-militares. Esto revela que normalmente el cambio en esta dimensión se entiende a partir de modificaciones vinculadas entre sectores (si se realizan en lo comercial, por ejemplo, para ser considerada reestructuración de política también tendrían que cambiar en los ámbitos militar, cultural y en el político-diplomático).

La segunda parte de la dimensión de alcance es más problemática en términos analíticos. Ésta se relaciona con la amplitud que tiene el cambio de comportamiento respecto al número de actores externos (sectores geográficos). En estricto sentido, y bajo un uso rígido del concepto, encontraríamos entonces pocos episodios en la historia de los Estados Unidos, por nombrar el caso que nos interesa, que han registrado un cambio dramático en todos los sectores funcionales y respecto a todas las relaciones externas de ese país. Quizá una alteración drástica de este tipo podríamos identificarla a partir de 1942, cuando Estados Unidos deja la política de no involucrarse en los asuntos europeos y entra decididamente como actor central en la Segunda Guerra Mundial. Aunque incluso en ese caso, es verdaderamente difícil demostrar que el alcance de ese tipo de cambio implicó a todos los actores, y en todos los sectores funcionales, con los que Estados Unidos mantenía relaciones antes y después.³⁷

El problema es que esto no significa que un tipo de reestructuración de la política exterior de Estados Unidos hacia otro país no haya tenido lugar, al menos si nos avocamos solamente al cambio del patrón en los sectores funcionales respecto a otro actor. Por ejemplo, el patrón de comportamiento

³⁷ Otro ejemplo puede ser el caso de Cuba después del periodo 1959-1961, pues su comportamiento cambió, quizá en todos los ámbitos o sectores de política, respecto a un buen número de países, lo cual constituyó una reorientación favorable hacia el campo socialista. Se afirma que la definición de Holsti presenta más problemas en esta dimensión porque es mucho más difícil demostrarla de manera precisa. Se podría asumir, en un análisis hipotético que estudie la reestructuración de política exterior de un país durante la Guerra Fría (como el caso cubano), que el patrón de comportamiento se reestructuró "totalmente" (tanto en lo relativo a sectores como en el alcance a actores) cuando el país en cuestión intentó desarticular (desacoplamiento) los vínculos de dependencia con un Estado más fuerte para favorecer su propia autonomía. En ese mismo caso, pudiera ser evidente que dicho patrón cambió en su totalidad respecto a Estados Unidos y a un buen número de aliados de éste. Sin embargo, cabe cuestionarse si todas las relaciones exteriores de Cuba sufrieron la misma transformación en todos los sectores (por ejemplo, respecto a sus relaciones con los países latinoamericanos).

(político-diplomático, económico-comercial, social-cultural y político-militar) de Estados Unidos hacia la República Popular China antes de 1969 fue uno y después se empezó a reestructurar de manera significativa hasta 1979, año en que se restablecieron relaciones diplomáticas. En este caso, los indicadores se reestructuraron, pero esto no significó un cambio radical en la orientación general del Estado.³⁸ Más adelante, cuando se finalice el análisis de dimensiones, se regresará a este punto para proponer una solución que observe algunas reglas con el fin de evitar el riesgo de estiramiento conceptual.

En la dimensión de tiempo, Holsti sugiere que para identificar una reestructuración en principio se debería comparar qué tanto dichos patrones de comportamiento cambian de un periodo de tiempo (t1) a otro (t2). La distancia entre éstos, según el autor, podría ser entre un año o cinco años máximo, aunque acepta que este indicador también podría ser arbitrario.³⁹ Para entender las razones, es útil introducir la noción de reorientación, definida por Holsti como el intento de reestructuración, pues tiene un rol temporal particular seguida por la idea de rompimiento (*disengagement*).⁴⁰ El proceso de reestructuración, en términos de tiempo, puede ser descrito mediante al menos dos fases que se pueden intuir entre t1 y t2. El intento de reorientar la política básicamente se refiere a los primeros esfuerzos de los decisores para involucrarse en el cambio de patrones. Esta fase implica la toma de decisiones y las primeras acciones ejecutadas. La segunda puede entenderse como la fase propia de la reestructuración, que implica el rompimiento del patrón anterior y el surgimiento del nuevo, de manera simultánea.

³⁸ El problema se agrava cuando Holsti plantea que cuando "[...] el intento (reorientación) es seguido por una alteración *total* del patrón de acciones y transacciones externas, entonces podemos decir que un país ha reestructurado su política exterior satisfactoriamente". El autor continúa: De esta manera, se puede distinguir "[...] el cambio de política exterior normal [gradual], que es usualmente lento, incremental y tipificado por vínculos débiles entre sectores [...], y la reestructuración de política exterior, la cual usualmente es más rápida, expresa la intención de un cambio fundamental, no es incremental y usualmente involucra la vinculación consciente de diferentes sectores." La noción de totalidad (*wholesale*) es demasiado fuerte e impone una camisa de fuerza a tal grado que probablemente ningún proceso de cambio en política exterior califique como reestructuración. El autor no rechaza el problema y, como Welch, sugiere que en algún momento el analista, o el lector, tendrán que hacer juicios arbitrarios respecto al cambio en la dimensión de alcance. Las cursivas son mías. *Ibid.*, p. 2.

³⁹ *Ibid.*, p. 17.

⁴⁰ La selección del concepto de *disengagement*, que es parte del proceso de reestructuración en algunos casos analizados por Holsti *et. al.*, refiere en ese trabajo a aquellas instancias en las que un Estado en situación de dependencia transita hacia otro escenario mediante la reestructuración. Para "desacoplarse" del hegemón, el Estado en cuestión rompe con el patrón de política anterior (etapa de *disengagement*) y transita hacia la reestructuración de sus relaciones exteriores. Es preciso mencionar que el trabajo seminal de Holsti tiene como punto de interés aquellos casos de países, de la segunda posguerra del siglo XX, que reestructuraron su política exterior ya fuera para salir del aislamiento, salir o entrar a un estado de dependencia, o para alinearse o desalinearse con alguno de los bloques de la Guerra Fría. De hecho, los tipos de reestructuración en Holsti *et. al.*, desde el punto de vista cualitativo, son: el aislamiento, caracterizado por un nivel bajo en la actitud del Estado para involucrarse con el exterior; autonomía, caracterizada por la diversificación de los contactos diplomáticos y culturales, mientras que los patrones de dependencia son evitados; dependencia, en la que los niveles de transacciones con el exterior son altos y normalmente se concentran en otro Estado o grupo de Estados similares; y diversificación no alineada, caracterizada por un alto nivel de transacciones exteriores, pero distribuidas entre varios Estados y con penetración equilibrada. Así, mediante la reestructuración un Estado podría pasar de una situación a otra, configurando doce posibles tipos. *Ibid.*, p. 4.

Una idea interesante respecto a la dimensión de tiempo puede extraerse del trabajo de Niklasson.⁴¹ Para este autor el proceso de reestructuración tiene cuatro etapas: reorientación (intento de cambio de los decisores); desacoplamiento o *disengagement* (destrucción del patrón anterior), reestructuración (cambios significativos en el patrón de relaciones exteriores) y estabilización (involucramiento de factores que condicionan hasta qué punto se logra el cambio y que permiten el inicio de un nuevo periodo de estabilidad). Es importante mencionar que, para este autor, la dimensión de tiempo solo significa si el cambio es rápido o no, pero no la vincula con su propia propuesta sobre el proceso de cambio. No obstante, por definición las nociones de tiempo y proceso están asociadas y, por lo tanto, es necesario considerar dicho vínculo. Así pues, el intento de reorientar puede ser expresado verbalmente o iniciado fácticamente en un periodo relativamente corto; sin embargo, el tiempo que tome la reestructuración puede variar en función de los distintos constreñimientos a los que se tengan que enfrentar los decisores y aquellos que ejecuten la política. Por lo tanto, fijar un indicador sobre la duración resulta arbitrario, lo importante es incluir el factor tiempo para distinguir las fases del proceso.

Ahora bien, a partir del concepto de Holsti ha habido algunos esfuerzos para solucionar los problemas que presenta, especialmente en las dimensiones de tiempo y alcance. Por ejemplo, Volgy y Schwarz⁴² proponen una definición que atiende el problema del alcance y relaja la condición de tiempo (aunque no terminan por solucionarla). Para estos autores la idea de identificar cambios multidimensionales en el patrón de comportamiento, mediante indicadores en los sectores funcionales, sigue siendo válida, pero flexibilizan la extensión del sector geográfico de tal forma que para ellos la reestructuración "es un cambio mayor y comprehensivo en la orientación de la política exterior, manifestado mediante modificaciones del comportamiento de la nación, en un periodo de tiempo *relativamente* corto, en su interacción *con otros actores* en la política mundial".⁴³

Los autores refieren que el requisito esencial es que haya covariación de cambio multidimensional, ahí donde normalmente no existe: comportamiento verbal, comercio, actividad organizacional, comportamiento diplomático, entre otras. En segunda instancia, la definición permite dos tipos de reestructuración: cambios en la dirección y en la participación. Los primeros pueden referirse a la orientación cualitativa: dependencia/autonomía, alianzas o aislamiento, entre otras. Los segundos al alcance respecto a actores, definido por el grado de involucramiento en la política internacional.

⁴¹ Tomas Niklasson, *Op. Cit.*, p. 48.

⁴² Thomas J. Volgy y John E. Schwarz, "Foreign Policy Restructuring and the Myriad Webs of Restraint", en Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan y Martin W. Sampson III (eds.), *Op. Cit.*, p. 25.

⁴³ *Ibid.*, p. 25.

Finalmente, en la dimensión de tiempo terminan por no especificarlo, debido a su carácter arbitrario como ya se ha señalado, pero avanzan una idea: "[...] es plausible asumir que las naciones con muchos recursos y la habilidad de movilizarlos pueden efectuar cambios fundamentales más rápido que otras naciones con recursos más limitados".⁴⁴

Joe D. Hagan, por otra parte, extiende la dimensión de alcance para considerar aquellos temas sujetos al cambio o a la reestructuración. Desde esta perspectiva, sería necesario pensar en los siguientes tres binomios: Acomodamiento/Confrontación; Independencia/Interdependencia de acción; y nivel de compromiso, o el "[...] grado en que las acciones actuales limitan las futuras opciones mediante el acomodamiento de recursos o la generación de expectativas sobre los otros".⁴⁵ El autor desarrolla estas propuestas a partir de un análisis en el que se vincula al cambio de política exterior con la variable de régimen político, la cual es una de las más importantes en toda la literatura como se verá en el siguiente apartado. La idea central es que los cambios de régimen normalmente producen una transformación de política exterior que se orienta hacia algún escenario representado por los binomios mencionados.

Así pues, la literatura sobre el concepto de cambio en política exterior es variada y refleja distintas visiones que, por un lado, están vinculadas a las tradiciones vistas anteriormente y, por otro, no están exentas de problemas debido a la complejidad del tema. Cada uno de estos trabajos ha sido producto de un esfuerzo teórico por entender y explicar el cambio, mediante reflexiones serias en torno al concepto y sus determinantes, y como resultado de un gran número de análisis basados en estudios de caso o en la comparación (semi) sistemática. Sin embargo, una visión honesta tendría que aceptar que el concepto sigue en construcción y, por lo tanto, representa una oportunidad para contribuir en su desarrollo. Al referirse a la variedad identificada sobre el tipo de cambio que encontraron en parte de dichos esfuerzos, Hagan y Rosati señalan que todos los casos y ejemplos estudiados:

[...] son importantes tanto substantiva como teóricamente, sin embargo, no se adaptan totalmente a la conceptualización de reestructuración de política exterior desarrollada por Holsti en 1982. Muy pocos involucran [estrictamente] 'la alteración *total y dramática* del patrón de relaciones exteriores de una nación' a lo largo de '*diferentes* sectores' [...]. En cambio, varios estudios indican la posibilidad de que hay grados de cambio [...] a lo largo de las dos dimensiones que plantea Holsti: primero, diferentes niveles de cambio pueden ocurrir que no necesariamente siempre son dramáticos en su naturaleza y, en segunda instancia, el

⁴⁴ *Ibid.*, p. 26.

⁴⁵ Joe D. Hagan, "Domestic Political Regime Change and Foreign Policy Restructuring. A Framework for Comparative Analysis", en Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan y Martin W. Sampson III (eds.), *Op. Cit.*, pp. 157-161.

alcance del cambio no es necesariamente total y pudiera ser relativo a áreas específicas o sectores concernientes a las relaciones externas del Estado.⁴⁶

1.1.3 Propuesta conceptual: el cambio en política exterior como proceso multidimensional

¿Cómo proponer un concepto integral que funja como puente entre las dos tradiciones y simultáneamente atienda los problemas identificados sin que pierda simplicidad y utilidad teórica? Sin duda, el primer paso es simplificar los problemas y las ventajas: los conceptos de cambio desde la tradición decisional ofrecen elementos importantes desde el punto de vista cualitativo, tanto en lo que refiere a intensidad y alcance como al conjunto de decisiones sobre el nuevo programa, pero tienen problemas con la dimensión de tiempo, no solo en lo que refiere a la rapidez o gradualidad del cambio, sino que no permiten extender el análisis al proceso político. El concepto de reestructuración, por otra parte, encuentra dificultades menores con la dimensión de tiempo, que pueden ser solucionados con otras aportaciones, pero su principal problema gira en torno a la dimensión de alcance, especialmente en lo que concierne al sector geográfico. La única dimensión que tiene claridad, y plausibilidad, en ambos grupos es la de intensidad, si se considera tanto la contribución de Hermann como la de Holsti.

De esta manera, a partir de estas observaciones se pueden desarrollar algunas consideraciones que permitan aventurarnos para proponer una solución. Para ello, es necesario evitar el "estiramiento conceptual", que en algún momento alertó Giovanni Sartori refiriéndose al tipo de esfuerzo que nos ocupa.⁴⁷ Es decir, es necesario tratar con delicadeza los equilibrios y la lógica entre la intención y la extensión de cualquier concepto, mediante un uso adecuado de la escala de abstracción. En este sentido, David Collier y James E. Mahon Jr. ofrecen una solución simple para construir tipologías ideales en conceptos complejos, de naturaleza radial, que pueden ser susceptibles de estiramiento: usar adjetivos.⁴⁸

En este orden de ideas, definimos el cambio en política exterior como una alteración o modificación, en diferentes *intensidades*, del *programa*, *posturas* y *acciones* que, mediante un *proceso* y en función de condicionantes externos e internos, el Estado lleva a cabo (en forma de un patrón de comportamiento) en relación con *otros entes externos* para promover y realizar objetivos. Es un *proceso* porque está constituido por al menos tres fases: la intención de cambio (que normalmente se da de manera

⁴⁶ Joe D. Hagan y Jerel Rosati, "Emerging Issues in Research on Foreign Policy Restructuring", *Op. Cit.*, p. 267.

⁴⁷ Giovanni Sartori, *Cómo hacer Ciencia Política. Lógica, método y lenguaje en las Ciencias Sociales*, coordinado por Jorge Islas, traducción de Miguel Ángel Ruíz de Azúa, Madrid, Taurus, 2011, pp. 27-80.

⁴⁸ David Collier y James E. Mahon Jr., "Conceptual 'Stretching' Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis", *American Political Science Review*, vol. 87, núm. 4, 1993, pp. 845-855.

rápida), el rompimiento de aspectos o del patrón de la política anterior y el surgimiento de la nueva (puede darse con menor velocidad), y la estabilización de la política. La estabilización puede presentar al menos tres tipos: consolidación de la nueva política, estancamiento del intento de cambio y reversión a la política del *statu quo ante*.

Las *intensidades* pueden ser de dos tipos: incremental o reestructuración. La incremental puede ser instrumental o estratégica. La primera se refiere a las modificaciones en el uso de instrumentos de política en cualquier *sector funcional*⁴⁹, pero sin que exista necesariamente una vinculación con los otros sectores y puede involucrar la ampliación o reducción de los *objetos de política*⁵⁰ con efectos menores. La estratégica consiste en la redefinición de problemas o modificaciones de objetivos y estrategias respecto a cualquier sector funcional, pero sin vinculación necesaria en todos los demás. Respecto a la dimensión de alcance de actores, puede implicar la ampliación menor o reducción del sector geográfico.

La reestructuración puede ser limitada o ampliada. La primera consiste en una modificación comprehensiva del patrón de comportamiento del Estado, identificada a partir de la vinculación (o covariación) del cambio entre la mayoría de los sectores funcionales. Puede presentarse en relación con otro actor internacional con efectos menores sobre otros actores. La reestructuración ampliada se refiere a la modificación comprehensiva del patrón de comportamiento del Estado en todos los sectores funcionales y con alcance hacia dos o más objetos de política, que se verán afectados en varios sectores funcionales de manera significativa. En el cuadro 1 se pueden apreciar de manera resumida las dimensiones del concepto y sus tipos.

Esta definición debe ser vista como una propuesta de tipos ideales de cambio, susceptible de crítica y mejoramiento a partir de la aportación de casos que no puedan adscribirse a uno u otro. Se dice que son tipos ideales porque, por ejemplo, un gobierno pudiera intentar un cambio mayor (reestructuración) y terminar el proceso ubicándose en el cambio estratégico (incremental). A pesar de ello, la propuesta puede ser un buen punto de partida para operacionalizar el resultado que se quiere explicar en este trabajo, aunque no necesariamente se limita al mismo. En el siguiente apartado se moverá la atención hacia las diferentes aproximaciones, conjuntos de factores y esquemas para explicar el tema de interés.

⁴⁹ Adoptaremos, con algunas modificaciones para efectos de simplicidad, la división de Holsti: político-diplomático, económico-comercial, social-cultural y político-militar.

⁵⁰ También podrán identificarse como sectores geográficos.

Cuadro 1. Concepto de cambio en política exterior y sus tipos

Dimensiones			Tiempo			
			T1 Y1	T2 Fase explicativa 1	T3 Fase explicativa 2	T4 Y2
			<i>Patrón de política anterior</i>	<i>Intención de cambio: toma de decisiones y primeras posturas y acciones</i>	<i>Rompimiento del patrón de la política anterior</i>	<i>Estabilización</i>
Intensidad	<i>Incremental</i>	-Ajustes instrumentales	Alcance <i>Sectores funcionales:</i> -Político-diplomático -Económico-comercial -Social-cultural -Político-militar	-Modificación en el uso de instrumentos de política en cualquier sector funcional, pero sin vinculación necesaria en todos. -Ampliación o reducción del sector geográfico (objetos de política) con efectos menores.	-Actitudes y acciones en línea con el nuevo plan o programa (desmantelamiento de la política o patrón anterior). -Profundización o estancamiento mediante nuevas decisiones con base en la interacción entre los agentes, los receptores y los condicionantes situacionales o estructurales.	-Consolidación -Estancamiento -Reversión Se puede calificar a partir de la comparación con el patrón de política en T1
		-Cambios estratégicos		-Modificación o redefinición de problemas, objetivos y estrategias respecto a cualquier sector funcional, pero sin vinculación necesaria en todos. -Ampliación o reducción del sector geográfico (objetos de política).		
	<i>Reestructuración</i>	-Limitada		-Modificación del patrón de comportamiento (vinculación entre sectores funcionales). -Solamente con alcance hacia un sector geográfico (un objeto de política) con efectos menores sobre otros sectores geográficos respecto a temas de los sectores funcionales.		
		-Ampliada		-Modificación significativa del patrón en todos los sectores funcionales. -Alcance hacia dos o más sectores geográficos (objetos de política) que se verán afectados significativamente en la mayoría de sectores funcionales.		

Elaboración propia con base en Hermann, Holsti, Hagan, Volgy & Schwarz, Rosati, Goldmann y Niklasson.

1.2 Teorías y esfuerzos sistematizados para explicar el cambio en política exterior

¿Por qué y cómo cambia la política exterior de un Estado? Esta pregunta teórica es el punto de origen del trabajo. Como se pudo constatar en el análisis conceptual, el estudio del cambio en política exterior reviste un grado de dificultad importante en varios aspectos. En el que se refiere a los factores que lo explican, la complejidad consiste en identificar los grupos de elementos que influyen en dicho proceso político. Dada la relativa falta de interés en el tema, no existe aún un cuerpo teórico consolidado y consensuado, aunque esto no quiere decir que no haya avances. Así pues, en este apartado se revisarán las principales obras que se han interesado en analizar el objeto de estudio de manera sistematizada y mediante un esfuerzo expresamente teórico. Para efectos de ordenamiento propio, esta parte de la revisión se presentará con base en el criterio procesal/temporal del concepto propuesto en el apartado anterior: intento de reorientación, rompimiento y estabilización.

Desde una perspectiva más amplia, los trabajos relevantes sobre este tema han sido influenciados, directa o indirectamente, por las tradiciones conceptuales y teóricas ya revisadas. Ello ha tenido como consecuencia que también el tema del cambio en política exterior se estudie con distintos énfasis relativos a ubicar variables a partir de los criterios binomiales toma de decisiones/acciones, agente/estructura y, por lo tanto, niveles de análisis interno/externo. Por otra parte, un elemento en común de la mayoría de los trabajos que componen el cuerpo teórico gira en torno a la idea de que el cambio es difícil de llevar a cabo, por lo que es "raro" en la medida en que sea más intenso o dramático. Además, existen otras regularidades, producto de la investigación comparada, en torno a dos elementos centrales: factores o condiciones que promueven el cambio y factores de resistencia.

1.2.1 El intento de reorientación desde la teoría decisional. La aversión al riesgo

El intento de reorientación de la política exterior, como primera fase del proceso de cambio, comprende las distintas reuniones sobre toma de decisiones respecto al programa de una política ya establecida. Dentro del conjunto de literatura sobre este asunto, destaca la obra de David Welch, *Painful Choices: A Theory of Foreign Policy Change*, quien desarrolla una propuesta teórico-metodológica que, por su punto de partida conceptual y epistemológica, se adscribe a la tradición FPA. Welch argumenta que aproximarse al estudio de la política exterior mediante el uso clásico de los niveles de análisis, como lo hacen otras tradiciones, puede representar un problema, pues al hacerlo se tiende a utilizar enfoques, con distintas reglas, que se concentran en uno u otro nivel para explicar el comportamiento del Estado (psicología o personalidad del líder, política burocrática, grupos de interés, geopolítica o cooperación y conflicto a nivel sistémico, entre otros).

En este sentido, el autor opta por concentrarse en los líderes que tienen la autoridad de comprometer, movilizar y utilizar los recursos del Estado mediante sus decisiones en materia de política exterior. De manera implícita, adopta una de las ideas desarrolladas por la escuela de FPA, e inspirada por el trabajo de Harold y Margaret Sprout,⁵¹ respecto a que es el ser humano el punto de intersección entre estructura y agencia. De esta manera, la característica central de la propuesta del autor parte de la premisa

⁵¹ La tesis, en palabras de Harold y Margaret Sprout, enuncia que "[...] los factores del entorno se relacionan a las actitudes y decisiones, que constituyen la política exterior de un Estado, solo si son percibidos y tomados en consideración durante el proceso de formulación de dicha política. El entorno psicológico de un estadista (esto es, la imagen, o la estimación, o la situación, o la configuración, o el medio desde la perspectiva del tomador de decisiones) puede o no corresponder al entorno operacional (en el cual sus decisiones se ejecutan). Pero en la formulación de políticas, [...] lo que importa es cómo el decisor imagina el medio y no cómo es realmente". Harold y Margaret Sprout, "Environmental Factors in the Study of International Politics", en James N. Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, Nueva York, The Free Press of Glencoe, 1969, pp. 48-49.

de que el cambio debería estudiarse a partir de los cálculos de los decisores, especialmente a la luz de su aversión al riesgo y a las pérdidas.⁵²

El autor construye su teoría con base en la idea de que el cambio en política exterior pocas veces sucede. Por lo tanto, las proposiciones, las hipótesis y las variables operativas son construidas por Welch a partir de tres enfoques, que permiten entender las razones por las que la actividad internacional del Estado tiende a favorecer el *statu quo*. Los "ladrillos" teórico-conceptuales provienen de los estudios sobre comportamiento organizacional, psicología cognitiva y motivacional y, en términos más generales, teoría prospectiva. La propuesta, nombrada por el autor como una teoría de aversión al riesgo, plantea tres hipótesis:

1. El cambio en política exterior tiende a ser más frecuente en regímenes autoritarios con un nivel menor de burocratización que en estados con regímenes democráticos y más burocratizados.⁵³
2. El cambio en política exterior es más probable cuando los líderes se convencen de que fallará pronto, si no se hace algo, o cuando ésta lo hace de manera repetitiva o catastrófica.⁵⁴
3. Solo la "[...] prospectiva de ganancias desproporcionadas motivará el cambio [...]."⁵⁵

⁵² Welch indica que "[...] la política exterior de un Estado es más probable que cambie dramáticamente cuando los líderes esperan que el *statu quo* producirá pérdidas dolorosas y continuas. Los Estados no alterarán su comportamiento simplemente para tratar de conseguir ganancias marginales. Los signos más claros de un cambio inminente son la desesperación, la estridencia y la angustia. La elección por cambiar muchas veces contendrá un riesgo de pérdida mayor—un riesgo tan grande que, en muchos casos, ningún actor racional lo aceptaría. La decisión de cambiar, resumiendo, es comúnmente una elección dolorosa." David Welch, *Op. Cit.*, p. 8.

⁵³ La razón de ello es que, desde la perspectiva de la dinámica inter-organizacional (combinada con consideraciones de procedimiento, culturales y estructurales), un mayor número de organizaciones que participan en la política exterior, así como más canales e instituciones participativas—que permiten que elementos de la sociedad se involucren de manera competitiva para promover sus intereses—refuerzan la estabilidad en la política.

⁵⁴ Por lo tanto, los costos de mantener el *statu quo* serían mucho mayores. El aspecto central de esta hipótesis, basada en la psicología cognitiva y motivacional, es que el reconocimiento de que la política es errónea (o algún elemento constitutivo como sus objetivos y estrategias), o de que las premisas fundamentales de la misma son equivocadas, es un acto difícil que las personas tienden a evadir a menos que haya evidencia incontrovertible sobre las inconsistencias. Por ejemplo, el autor plantea que el conjunto de creencias sobre algún aspecto sobre la realidad (*Schematta*) influye en cómo los seres humanos interpretan la información, de tal manera que el resultado se ajuste a nuestras convicciones. Esto puede producir, regularmente, errores de juicio, que típicamente no se corrigen, cuando se nos presenta información que reta a ese conjunto de creencias sobre cómo funciona el mundo. La corrección se da cuando la información es totalmente indiscutible. El *schematta* de un individuo regularmente cambia de manera gradual, en la medida en que la información que va percibiendo es incongruente con sus convicciones y creencias, pero es en momentos de coyunturas críticas cuando se han observado modificaciones más rápidas. *Ibid.*, p. 38.

⁵⁵ Con base en la teoría prospectiva, el autor señala que "[...] las personas son más sensibles a las pérdidas que a las ganancias equivalentes; que esquivarán o rehuirán los riesgos en el dominio de las ganancias; y que aceptarán riesgos para evitar las pérdidas." Es decir, aunque las circunstancias indiquen que un cambio de política puede traer beneficios, si éstos son equivalentes a las pérdidas, los decisores normalmente no se arriesgarán y decidirán mantener el *statu quo*. Pero si perciben que el cambio de política, en un periodo de oportunidad, brindará ganancias mucho mayores a los costos que implica, entonces podrían echar a andar el proceso.

De estas hipótesis el autor presenta al menos seis factores: (1) el punto de referencia del decisor (o lo que considera una situación aceptable);⁵⁶ (2) la evaluación subjetiva sobre la distancia entre el punto de referencia y el *statu quo*;⁵⁷ (3) la alternativa más favorecida del decisor, o algún conjunto de alternativas lógicas; (4) los riesgos percibidos que implican esas alternativas; (5) el comportamiento del decisor, en términos si decide o no cambiar la política dramáticamente (variable dependiente); y las características del régimen con base en los binomios alta burocratización—baja burocratización y democracia—autoritarismo.⁵⁸

En suma, la teoría de Welch presenta algunas ideas interesantes que pueden ser rescatadas para el propósito del trabajo. Primero, el cambio de la política exterior implica riesgos y costos que los decisores no siempre están dispuestos a tomar. El cambio, entonces, podría observarse solo cuando los decisores encuentran al *statu quo* inaceptable o desfavorable respecto a sus aspiraciones u objetivos en el marco de su actividad política (debido a algún evento exógeno) y las alternativas posibles no impliquen mayores riesgos percibidos. En segunda instancia, es necesario destacar el rol de los constreñimientos estructurales inherentes al régimen en el que operan los decisores.

Las debilidades de la teoría de Welch, sin embargo, se relacionan con el tema que ya hemos señalado en otros apartados y si las vemos a la luz de la propuesta conceptual. La teoría del autor solo es útil para analizar momentos críticos, o el intento de cambio, y no nos dice mucho sobre qué pasa después. De hecho, uno de los casos que el autor estudia, mediante la comparación sistemática, sirve como ilustración. El primer caso comparado de la obra analiza el cambio "dramático" de política exterior de Argentina hacia Gran Bretaña, en el marco del conflicto por las Islas Malvinas, y lo contrasta con el "cambio menor" de la política exterior de Japón respecto a Rusia, en una situación similar derivada de las disputas por las Islas Kuriles/Territorios del Norte entre ambos países en los años noventa.⁵⁹

⁵⁶ Este factor puede reflejar las aspiraciones del decisor principal. En el caso de que el punto de referencia del decisor sea equivalente a su evaluación sobre el *statu quo*, entonces en la segunda variable no se distinguiría distancia.

⁵⁷ Esta variable es la que ayudaría a distinguir la noción sobre pérdidas y ganancias. El decisor puede considerar al *statu quo* como satisfactorio, pero también puede considerarlo en el marco de las pérdidas. En el caso de que obtengamos información respecto a que el decisor considera que el *statu quo* está en tal dominio, el siguiente paso sería determinar si esto representa una pérdida catastrófica, mayor, significativa o menor. Ahora bien, el tipo de información que se requiere es muy difícil de obtener en el ámbito de las relaciones internacionales, lo que representa un reto metodológico.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 51-52.

⁵⁹ Es cierto que, en sentido estricto, este enfoque puede analizar varias instancias de decisión en el tiempo; no obstante, el límite siempre será su concentración en momentos definitorios, lo que no permite explicar otras cuestiones como, por ejemplo, la construcción de consenso político o la institucionalización del nuevo programa. Los otros casos comparados son: El análisis de dos puntos decisionales importantes en lo que refiere al involucramiento de Estados Unidos en Vietnam, en 1965 (instancia de escalamiento) y 1973 (disminución de esfuerzos militares); y un estudio sobre la política exterior de Canadá respecto a abandonar el nacionalismo económico e integrarse con Estados Unidos, en 1911 y 1948 (instancias en las que se intentó, pero no se logró) y 1988 (como caso de contraste).

Si tomamos solo el caso argentino, es evidente que la teoría se desempeña bien para explicar las razones que llevaron a la Junta Militar, que gobernaba ese país, a llevar a cabo una intervención armada para recuperar las islas. No obstante, después de la respuesta militar británica, que consistió en una operación para neutralizar los efectos de las decisiones argentinas, la situación quedó en una especie de *impasse*, y entonces cabe la pregunta: ¿Qué tan profunda fue la transformación en los sectores funcionales del comportamiento argentino respecto a Reino Unido? Esto no quiere decir que la relación en el sector diplomático no fue tensa, sino que al no extender el análisis, y al no tener un concepto de cambio más robusto, realmente es difícil considerar cuánto cambió la política exterior argentina en el tiempo y si éste fue consolidado o no.

1.2.2 Del intento al rompimiento. Agentes de cambio y algunos condicionantes

Otra propuesta similar—que ayudará a introducir elementos útiles para la fase de reorientación, pero que se vinculan con la de rompimiento o implementación—se encuentra en el trabajo de Charles Hermann. Para este autor existen factores que pueden considerarse como "agentes del cambio": el líder, la burocracia, la reestructuración política interna y los "shocks" externos. Tal como se señaló en el apartado conceptual, Hermann ofrece una definición sobre el cambio mayor y dramático basado en intensidades.⁶⁰ Su propuesta, entonces, teje vínculos entre los grados de cambio y los tipos de agentes que lo promueven. De esta manera, la mediación entre esos dos campos se ubica en el proceso decisional.

La idea de "agentes de cambio" se desarrolla con base en consideraciones extraídas a partir de cuatro campos académicos: sistemas políticos, toma de decisiones en burocracias, cibernética y aprendizaje. Del primero se concluye que es importante considerar las preferencias de sectores societales, pues los gobernantes dependen de su apoyo para mantener la legitimidad del régimen o de la administración en turno. En lo que refiere al segundo, la idea central es que la política exterior es conducida y condicionada por individuos trabajando en organizaciones burocráticas. Con base en el tercero, y similar a lo planteado por Welch, se extrae la idea de que los agentes monitorean constantemente el entorno para ubicar las diferencias entre sus objetivos prioritarios y el *statu quo*, con el propósito de corregir. Finalmente, para el autor es necesario también considerar los procesos de aprendizaje de los

⁶⁰ Para este autor, solo el cambio de orientación internacional del Estado, los cambios en la definición de problemas u objetivos y los cambios en el programa (diferentes medios o estrategias) constituyen cambios mayores (los primeros tres niveles). Los ajustes instrumentales quedan fuera de los intereses del autor. Charles F. Hermann, *Op. Cit.*, p. 6.

decisores, quienes van modificando su *schematta* con relación al desarrollo de soluciones frente a problemas particulares.

Así pues, el cambio impulsado por el líder se da cuando éste tiene la energía, el poder, la voluntad de aprender y, sobre todo, la convicción de convencer a los otros elementos del gobierno para cambiar la política exterior. Las burocracias adoptan un rol dual: como promotoras y como elementos de resistencia. Cuando adoptan el primer papel regularmente se refiere a un grupo adscrito a una agencia de gobierno, con acceso a los decisores, que tiene interés, y los medios (normalmente acceso y procesamiento de información, así como control de procedimientos organizacionales), para cambiar la política.

Los dos elementos finales tienen que ver con factores exógenos a la estructura gubernamental. Por un lado, la promoción del cambio puede originarse en la reestructuración de las preferencias en sectores importantes para el mantenimiento de la legitimidad y gobernabilidad del régimen (grupos de interés o algún sector de la élite, por ejemplo, pueden convertirse en agentes de cambio). Por otro, la idea de "shocks externos" se refiere a eventos internacionales súbitos. Se trata, pues, de eventos que fungen como estímulos para la revaloración de política debido a su impacto directo en los afectados, además de cierto grado de visibilidad. Estas cuatro fuentes de cambio son analizadas teóricamente por separado, pero el autor advierte que pudieran interactuar de modo que, por ejemplo, un "shock externo" genere alteraciones en el régimen político y, por lo tanto, un cambio de preferencias en algún sector determinado que, a su vez, influya en el diagnóstico de los decisores sobre la factibilidad de continuar con la misma política exterior o no.

Como se señaló, el proceso decisional es la mediación entre los agentes de cambio y diferentes intensidades del mismo, y consiste en "[...] la operación para activamente promover una reformulación y para superar la resistencia usual".⁶¹ Regularmente, el cambio de política exterior inicia con la definición de un problema, ya sea vinculado a una amenaza u oportunidad. El autor propone siete fases no lineales del proceso:⁶² (1) Expectativas iniciales de la actual política o qué debería estar logrando; (2) estímulos del entorno o catalizadores; (3) reconocimiento de información inconsistente o que reta a la que se tenía; (4) vinculación del problema con el programa de política; (5) desarrollo de alternativas; (6) construcción

⁶¹ *Ibid.*, p. 14.

⁶² A diferencia de Welch, Hermann reconoce que, para el tratamiento de problemas mayores, el proceso de toma de decisiones "[...] frecuentemente involucra ciclos y pausas en vez de un proceso ordenado en el que cada fase ocurre solo una vez y siempre lleva directamente al otro paso hasta que un resultado se obtiene." *Idem*. Es decir, se trata de un proceso dinámico en el que se puede avanzar o retroceder entre fases.

de consenso entre autoridades; y, finalmente, implementación, en la que se pueden revelar problemas o resistencias, lo que implicará o no más ajustes.⁶³

El autor reconoce que su propuesta no es una teoría, pero que puede ser un punto de partida para el ejercicio tanto de conceptualización como de identificación de condiciones pertinentes. En suma, las ideas destacadas son: la incorporación de una concepción más robusta de cambio basada en la intensidad (tratada en el apartado precedente); la introducción del concepto de agente o promotor de cambio, que se deslinda parcialmente de la visión centrada en los principales decisores del Estado, aunque son éstos los que perciben o interactúan con aquellos que pueden ubicarse en las agencias, otros sectores sociales o incluso en el exterior (actores receptores o terceros); el papel que tiene la noción de fracaso o de que la política ya no cumple las expectativas (una idea común con Welch); la concepción de un proceso decisional no lineal que incluye a la implementación, lo que implica influencias mutuas para el procesamiento de información y el ajuste; el rol de las agencias burocráticas como factores de resistencia o promoción; y la condición de generar consenso político para emprender la reorientación del Estado.

Ahora bien, es necesario cuestionar algunos elementos de estas aportaciones. Primero, si bien es cierto que la noción de agente de cambio permite alejar de los decisores centrales el ímpetu inicial, asunto que se alinea con la evidencia en casos selectos,⁶⁴ no queda claro cómo se desarrolla el proceso cuando su promoción proviene de un escenario externo al decisional. En segunda instancia, y a la luz de la propia argumentación del autor respecto al rol de las burocracias, quizá sea necesario incorporar la noción inversa, como complemento, a la que propone el autor: *agentes de resistencia*. Por ejemplo, en muchos casos en los que la política exterior intenta ser redirigida por los líderes, en los mismos conjuntos de fuentes de cambio que indica Hermann se pueden apreciar acciones y actitudes dirigidas a resistir el mismo llevadas a cabo por sectores que tienen un interés en el mantenimiento del *statu quo*. Esto sugiere que pongamos atención a la interacción entre ambos grupos de actores. Finalmente, considerando el papel de sectores políticos preponderantes al interior y al exterior, el análisis sobre la construcción del consenso en torno a la nueva política no debe circunscribirse solamente al grupo de decisores que participan en la

⁶³ *Ibid.*, pp. 14-19.

⁶⁴ En efecto, en algunos casos el cambio proviene de sectores sociales. Por ejemplo, durante la administración de Ronald Reagan el movimiento *TransAfrica* y otras organizaciones *antiapartheid* lograron aumentar la presión sobre el Congreso de Estados Unidos, mediante su capacidad para mover el asunto a la agenda pública entre 1984 y 1986, para responder a la crisis que se vivía en Sudáfrica. En esas circunstancias, el Poder Ejecutivo fungió como un factor de resistencia, mediante su capacidad de veto relacionado con la perspectiva de articular sanciones en contra del gobierno sudafricano. En septiembre de 1986, después de superar el veto presidencial, el Congreso adoptó la ley *Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986*, que impuso sanciones al gobierno sudafricano y la posibilidad de levantarlas a condición de terminar con el régimen de *apartheid*. Peter J. Schraeder, "Bureaucratic Incrementalism, Crisis, and Change in U.S. Foreign Policy Toward Africa", en Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan y Martin W. Sampson III (eds.), *Op. Cit.*, pp. 131-133.

formulación, ni tampoco debería asumirse que solo se obtiene antes de que la nueva política se empiece a implementar.

1.2.3 Las percepciones de líderes, las amenazas y algunas consideraciones sobre resistencias al cambio

Las ideas anteriores nos permiten transitar hacia otro cuerpo de trabajos que, como el esfuerzo de Hermann, tratan con las dos primeras fases de la propuesta conceptual de esta tesis, relativas a la reorientación (intento) y al rompimiento (desarticulación de la política anterior y surgimiento de la nueva). La escuela de la reestructuración se ha preocupado más por explicar el primer nivel de Hermann, que consiste en el cambio comprehensivo en las relaciones exteriores del Estado, aunque no siempre es tan dramático como se señaló anteriormente. Este grupo de autores incorporan a su análisis factores relacionados con el proceso decisional, pero extienden la mirada a otros que pueden arrojar luz sobre la segunda fase: elementos que fungen como resistencias (ya sean estructurales o agenciales). En la obra conjunta de Holsti *et al.* se analizan ocho casos que tuvieron distintos tipos de reestructuración a partir de las categorías de aislamiento, autonomía, dependencia y diversificación no alineada.⁶⁵

En este estudio, basado en comparaciones no sistematizadas (estudios de caso), el autor admite que es difícil concluir con rigor si los factores identificados permiten elaborar argumentos para afirmar las probabilidades de reestructuración cuando una variable, o una combinación, se presenten. De esta manera, el ejercicio de inferencia no se logró debido a que, se acepta, hubo un sesgo de selección en la variable dependiente: no se llevó a cabo un análisis con igual número de casos en los que, en condiciones similares, la reestructuración no se presentó (a excepción del caso de Chile, en el periodo de Salvador Allende, en el que la reestructuración se abortó como consecuencia del golpe de Estado).⁶⁶ No obstante, el autor destaca la capacidad explicativa de factores, arraigados en la fase de reorientación, relacionados con las percepciones y personalidad del líder en siete de los ocho casos estudiados.⁶⁷

⁶⁵ Los casos son: Bután (1958-1962), cuando este país sale del aislamiento y entra en situación de dependencia con India; Tanzania (1967-1977), en el que se intenta reducir los lazos de dependencia con las potencias coloniales y se logra cierto grado de diversificación; Canadá (1972-1978), en el que, de igual forma, se intenta diversificar para aminorar la dependencia con Estados Unidos y se transita hacia la diversificación; Burma (1963-1967), en el que, en sentido inverso al caso anterior, se transita de la diversificación al aislamiento; China en tres episodios (1959-1976), en los que se acerca a la Unión Soviética, después trata de romper la dependencia con la URSS y entra a un periodo de aislamiento/autonomía y, posteriormente, transita hacia el acercamiento con Estados Unidos, llevando a la diversificación; y, finalmente, Chile (1970-1973), en el que el intento de reestructuración no se consolidó como consecuencia del golpe de Estado apoyado por Estados Unidos en contra de Salvador Allende.

⁶⁶ En palabras del autor: "Carecemos de un grupo de control de Estados que, enfrentados a condiciones similares internas y externas, *no* cambiaron su patrón de política". Kalevi J. Holsti, "Restructuring Foreign Policy. A Comparative Analysis", en Kalevi J. Holsti *et al.*, *Op.Cit.*, p. 198.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 208.

Otras condiciones de importancia, que pudieran predisponer a los líderes estatales para reestructurar la política exterior, pueden categorizarse como amenazas culturales (penetración o "contaminación" cultural de otro Estado), económicas (en forma de vulnerabilidades a partir de situaciones de dependencia), y militares. A la luz de lo discutido anteriormente, se puede sugerir que en estos casos las percepciones de amenaza de los líderes pudieran estar mediando sus diagnósticos respecto a la factibilidad y viabilidad de cambiar una política que discrepa de las expectativas originales—o a la necesidad de responder a un cambio significativo en el entorno. Así pues, la percepción de amenaza, de cualquier tipo, está presente como catalizador del cambio en todas las instancias analizadas. Es necesario indicar, sin embargo, que también en la mayoría de los casos factores internos desempeñaron un papel interactivo importante.⁶⁸

En tres de los casos, en los que algunos Estados trataron de reducir la dependencia económica frente a otro país, se revelan condiciones de índole estructural que impidieron la profundización del cambio hacia la diversificación, especialmente en el sector económico-comercial (patrón de intercambio de bienes, inversión extranjera, capacidades productivas y/o resistencias en el ámbito privado) y en lo que concierne a los recursos gubernamentales necesarios para intervenir con el fin de reforzar el proceso. Otros factores de resistencia se encuentran en torno a las actividades de las élites, que por distintas razones tuvieron que ser consideradas de distintas formas por los promotores.⁶⁹ Finalmente, solo en el caso de Canadá la burocracia fue la promotora del cambio, mientras que en los otros el registro de su importancia fue mixto: en algunas ocasiones estaban divididas entre mantener el *statu quo* o apoyar la reestructuración

⁶⁸ Por ejemplo, en los casos de Burma y China (1965) la percepción de amenaza se refería a movimientos rebeldes o secesionistas que se vinculaban con el exterior. Por otra parte, en los casos de Canadá y Chile no solo fueron los líderes los agentes de cambio principales, sino que la promoción para reorientar la política estuvo reforzada por sectores sociales (lo que Hermann llama reestructuración de preferencias internas).

⁶⁹ En alusión a los tres ejemplos de China, Holsti señala que en "[...] cada una de las tres transiciones, las facciones fueron una característica prominente de política interna y, en cada caso, los cambios de política exterior [en el sentido inverso] fueron promovidos por opositores al liderazgo de Mao Zedong. Así, Peng Dehuai en 1959 favorecía una oposición menos estridente frente a Moscú; Luo Ruiqing en 1965 supuestamente presionó para regresar a un marco de cooperación sino-soviético en contra de Estados Unidos en Vietnam; y Lin Biao fue acusado de alardear la línea soviética en 1970-71". El caso de Bután ofrece otro ejemplo de posible resistencia en la élite. En su búsqueda de encontrar equilibrios frente a la amenaza china en los Himalayas, los líderes de ese país decidieron abandonar el aislacionismo feudal para establecer relaciones con India con el fin de equilibrar el poder chino. Ello representó un proyecto de modernización mediante el apoyo hindú. La élite, con actitudes religiosas tradicionales de una estructura socioeconómica feudal acostumbrada al aislacionismo, fue considerada por los decisores, en el sentido de que el periodo de rompimiento estuviera caracterizado por acciones cautelosas frente a India, mediante regulaciones para limitar la actividad de ese país en Bután. En otras palabras, el curso de acción estuvo también moldeado de manera estratégica para no alimentar las posibles resistencias del grupo de notables. Por supuesto que el caso más marcado de resistencia interna y externa es el de Chile, pues mediante la confabulación de élites conservadoras y el gobierno estadounidense la reestructuración se impidió con un golpe de Estado. *Ibid.*, p. 204-206.

y en otras no fueron importantes, lo cual se debe probablemente a las diferencias en el tipo de régimen político de los países estudiados.

En suma, el trabajo de Holsti *et al.* nos ayuda a identificar algunas condiciones que pudieran ser importantes para explicar los intentos de reorientación: factores de índole decisional como personalidad y percepciones de los líderes, vinculados con diagnósticos caracterizados por amenazas culturales, económicas o militares. También, el trabajo revela consideraciones de tipo estructural y agencial para la fase de rompimiento: el rol de los recursos; patrones económicos-comerciales; y las resistencias de las burocracias, las élites o de sectores sociales importantes. Es necesario hacer notar que desde esta obra se empieza a vislumbrar la idea de que entre más radical sea el cambio más probabilidades hay de que las consecuencias, tanto internas y externas, sean mayores. En ocasiones, los efectos se adscriben al recrudecimiento del conflicto entre países, siendo el caso chileno el ejemplo más claro.

Con todo, algunas posibles críticas giran en torno a que el análisis de Holsti *et al.* da la impresión de linealidad, aunque se considera, relativamente, la idea de que la combinación o interacción de varios factores incide en el resultado. Sin embargo, no se realiza una reflexión más detallada respecto a esta última forma de concebir la explicación. Por otra parte, a pesar de que a lo largo del estudio se vislumbran los elementos de resistencia, en la conclusión no se incorporan de lleno al análisis comparado (a excepción del rol de las burocracias).⁷⁰ Finalmente, no hay una discusión en torno al tipo de régimen político como elemento de control o explicativo, pues ese factor pudiera estar incidiendo en el papel de las burocracias y las élites, así como en el de los factores centrados en cuestiones de liderazgo que se revelan como constantes. Por lo tanto, la afirmación de que el líder y sus percepciones sobre las amenazas es lo que explica siete de los ocho casos estudiados pudiera estar oscurecida por la falta de claridad respecto al tipo de régimen en el que se desarrolla cada caso, dado que en arreglos institucionales de tipo autoritario se puede esperar menos resistencias o al menos dinámicas distintas.

1.2.4 El régimen político, los factores de resistencia y la estabilización

En la mayoría de los esfuerzos teóricos el régimen político es un factor fundamental ya sea de cambio, ya sea de resistencia. En el primer caso, la idea básica es que un cambio de régimen regularmente produce transformaciones en la política exterior. Joe D Hagan argumenta que el cambio de régimen no solamente significa revolución y/o transformaciones estructurales en el sistema político, sino que es necesario pensarlo en sus formas más sutiles como la alternancia en el poder entre élites, que ocurre dentro del

⁷⁰ Cfr. *Ibid.*, p. 211.

marco de procedimientos políticos regulares.⁷¹ En su propuesta conceptual se acepta que el cambio de régimen no lleva automáticamente, en todos los casos, a la modificación de la política exterior, sino que podría hacerlo si se vincula con otras condiciones como la orientación (ideológica) de la (nueva) élite y la fragmentación, también a nivel ideológica, del escenario político—elemento clave en el análisis de las posibilidades de construir consenso con el fin de consolidar el nuevo programa.

Una interpretación que se puede realizar sobre este planteamiento va dirigida a pensar el cambio de régimen en dos sentidos: por un lado, la llegada de una nueva élite producto de la manifestación de transformaciones sociales, económicas y políticas importantes. A su vez, el régimen político puede también pensarse en su forma estructural: el conjunto de arreglos institucionales que permiten la interacción entre Estado y sociedad para tratar asuntos de orden público (democracia, autoritarismo y totalitarismo). La dimensión estructural condiciona la actividad política del Estado, mediante procedimientos, reglas, leyes, divisiones de poderes, facultades, ciclos para las transiciones de poder, entre otros elementos. Por lo tanto, el surgimiento de un nuevo régimen, que puede estar influido por eventos en el sistema internacional, pudiera ser una fuente de cambio de política exterior, aunque su dimensión estructural implica, a su vez, una serie de condicionantes que siempre son importantes al momento de explicar periodos de estabilidad o reestructuración.

Ahora bien, respecto al tratamiento de los factores de resistencia, una mirada sistematizada la ofrecen Volgy y Schwarz. Para estos autores, cualquier esfuerzo de teorización no solo debe concentrarse en las fuentes o causas del cambio, sino que debe incorporar al análisis aquellos elementos que lo permiten o inhiben, así como los condicionamientos a la habilidad y/o la voluntad de los decisores para involucrarse en este tipo de empresa política. De esta manera, Volgy y Schwarz proponen un conjunto de constreñimientos estructurales (*Webs of Restraint*) que afectan la posibilidad de cambio: (1) Red burocrática; red del régimen; red de recursos; red global y regional. En términos generales, esta propuesta sugiere que una parte importante de la explicación está relacionada con aquellas situaciones en que los agentes aprovechan la debilidad, o incluso la provocan, de alguna de las redes mencionadas o simplemente las tratan de evadir.⁷²

⁷¹ El autor propone cuatro tipos: cambio en el líder del grupo o partido predominante en el régimen; cambios en los liderazgos de las facciones o coaliciones predominantes, aun cuando el jefe de Estado se mantenga; intercambio regular de poder entre grupos o partidos dominantes, que tiene como consecuencia el reemplazo total de una élite por otra para apoderarse de la estructura estatal, sin que esto signifique cambios estructurales; y, el más intenso, revolución política que lleva al poder a un grupo antisistémico (regularmente aquí sí hay un cambio estructural en el sistema político). Joe D. Hagan, *Op. cit.*, p. 145.

⁷² Volgy y Schwarz, *Op. Cit.*, p. 37. Un ejemplo de esta situación se encuentra en los cálculos de Henry Kissinger para establecer contacto con el gobierno chino a principios de los años setenta. El entonces asesor de seguridad nacional del presidente Nixon evitó involucrar, al menos en un inicio, al Departamento de Estado (red burocrática) en el proceso de entablar comunicación,

Finalmente, una visión distinta sobre la idea de factores de resistencia se encuentra en el trabajo de Goldmann, quien sugiere que se definan como "estabilizadores" en su propuesta teórica sobre cambio y estabilización de política exterior. Para este autor, un estabilizador puede ser general, en el sentido de ser un elemento indirecto, o específico al asunto de política y se puede entender de la siguiente manera: "Un estabilizador es una variable que afecta (a) la posibilidad de que un evento detonará un proceso de cambio, y/o (b) [que afecta] el grado [y alcance] en que dicho proceso se llevará a cabo para producir un cambio en política".⁷³ Es decir, se trata de factores que estabilizan la fuerza o el impulso de aquellos otros que promueven el cambio, tanto en la fase inicial, detonada por algún evento o por un diagnóstico distinto del problema, como en la fase final del proceso. Si se adapta esta idea a la propuesta conceptual de esta tesis, por ejemplo, entonces se podrá entender que los factores de resistencia (o estabilizadores) juegan un rol importante en las tres etapas: intento de reorientación, rompimiento/surgimiento y estabilización. Además, estos factores podrían condicionar el proceso de cambio en sus tres dimensiones: intensidad, alcance y tiempo.⁷⁴ En este sentido, si el intento de cambio es mayor, entonces más resistencia se va a generar por lo que las acciones y estrategias de los agentes promotores tendrán que evadir, explotar o superar los obstáculos impuestos por los factores de resistencia, lo que a su vez moldea las dimensiones de intensidad, alcance y el tiempo.⁷⁵

En términos generales, distintos tipos de estabilizadores pueden interactuar de tal manera que explican los periodos de estabilización y cambio en el modelo de Goldmann. No obstante, nuestra atención aquí se dirigirá hacia las características o "señales" que tiene la fase de estabilización. Resulta plausible pensar que, en un proceso de cambio, la nueva política—su estancamiento, o incluso su reversión—entra a una fase en la que los impulsos de transformación se atenúan para entrar a una nueva etapa de equilibrio.

y posteriormente acordar un viaje secreto a la RPC, con Zhou Enlai. Otra decisión de Kissinger y Nixon, que se ajusta al planteamiento de los autores, giró en torno a mantener en secreto las primeras fases del acercamiento, pues consideraban que esto podría provocar resistencias en el Congreso y en el *lobby* pro-Taiwán (Red del régimen). Kissinger señala: "La nueva administración tenía la intención general de impulsar un nuevo inicio [en la relación con la RPC]. Pero, con toda franqueza, no tenía una idea precisa de cómo hacerlo y tenía que considerar todas las realidades internas, entre las cuales figuraba el apoyo tradicional a Nixon entre [los miembros del] *lobby* conservador chino, que nunca habían perdonado a Truman y a Acheson por, supuestamente, traicionar a Chiang Kai-shek." Véase: Henry Kissinger, *The White House Years. The First Volume of His Classic Memoirs*, edición Kindle, Nueva York, Simon & Schuster Paperbacks, 1979, p. 226.

⁷³ Kjell Goldmann, "Change and Stability in Foreign Policy: Detente as a Problem of Stabilization", *World Politics*, vol. 34, núm. 2, 1982, p. 230-266.

⁷⁴ Las funciones de un estabilizador para Goldmann son: bloquear la política, a menos que sea removido; reducir el alcance del cambio de política; o retrasar el cambio. Los estabilizadores reducen la sensibilidad del sistema de formulación de políticas a la presión por el cambio generada en el entorno. En este sentido, dada una disrupción en el entorno (una fuente de cambio) la estabilidad de la política es una función de la sensibilidad del sistema de formulación al entorno; la disponibilidad de alternativas; y los costos que implica el cambio. *Ibid.*, p. 241-246.

⁷⁵ En el modelo de Goldmann se sugieren cuatro categorías para agrupar los estabilizadores: administrativos, políticos, cognitivos e internacionales. *Ibid.*, p. 248.

En este sentido, la estabilización se puede identificar a partir de las siguientes etapas: "[...] la fase I [...] consiste en el compromiso de la institucionalización interna e internacional [de la nueva política]. Durante la fase II, la política se incrusta en una estructura de interdependencia. La fase III está caracterizada por el refuerzo de los vínculos entre la política exterior y otras políticas del Estado, mediante el aumento en la consistencia de las ideas que fundamentan la política, así como un aumento en la fragmentación administrativa; en la fase IV, el consenso político surge y la toma de decisiones sobre la política se delega."⁷⁶

Como se puede observar, el grado de complejidad respecto a la identificación y conceptualización de factores que promueven o limitan el cambio en política exterior es alto. La justificación para hacer una revisión más o menos detallada, y en cierto sentido densa y poco amigable para el lector, consiste en el propósito de identificar elementos comunes, regularidades en los resultados de investigaciones sistematizadas—tanto en la parte conceptual como en la modelación teórica—pero también para comprender problemas y retos a los que se enfrenta esta literatura, y así tratar de proponer algunas soluciones pertinentes, aunque se tiene consciencia de que siempre serán limitadas. Así pues, el ejercicio de simplificación tendría que rescatar los siguientes puntos:

- El cambio significativo en política exterior es raro y difícil de ejecutar.
- Los líderes y las organizaciones tienden a favorecer el incrementalismo, pues los costos del cambio, en distintas dimensiones, pueden llegar a ser un riesgo que no están dispuestos a tomar.
- El intento de reorientación está ligado a la vinculación entre eventos (shocks internos o externos, amenazas, entre otros elementos) y percepciones, que fungen como catalizadores para la reevaluación de los propósitos y resultados de la política del *statu quo*.
- La identificación de las causas del cambio plantea un problema importante para la discusión entre agente y estructura: ¿Son los agentes quienes promueven el cambio o son los eventos catalizadores?
- De igual forma, la reflexión en torno a los factores de resistencia está incrustada en el mismo dilema: ¿Son las redes de constreñimientos, o los estabilizadores, los que limitan el cambio o son las personas y los grupos quienes—actuando en el marco de arreglos institucionales

⁷⁶ *Ibid.*, p. 255.

(régimen político) o situaciones determinadas y mediante sus acciones y actitudes—lo obstaculizan?

- Es necesario empezar a plantearse perspectivas en donde diferentes factores, promotores o de resistencia, interactúan en las tres fases temporales del concepto con el propósito de indagar temas tales como: el conflicto político que genera tanto interna como externamente; la movilización de recursos mediante estrategias y tácticas para promoverlo y/o limitarlo; o la construcción de consenso político en torno al nuevo programa.
- Con base en la discusión entre agentes promotores y factores de resistencia, se refuerza la idea de pensar el cambio como proceso que puede derivar en su consolidación, estancamiento o reversión, cuando empiezan a surgir las señales de estabilización.

Así pues, con base en estas consideraciones en el siguiente apartado se reflexionará en torno a una solución. Resta abordar la pregunta que está implícita en el título del capítulo: ¿Nos estamos dirigiendo como comunidad académica hacia una teoría del cambio en política exterior? La respuesta es difícil por dos razones. Por un lado, el tema del cambio en política exterior sigue siendo relegado, pues en realidad hay pocos esfuerzos sistematizados que ofrezcan más luces sobre los problemas detectados. Por otro, los esfuerzos existentes son plurales, pero a la vez mantienen una continuidad que bien pudiera considerarse como una característica esencial para catalogarlos como escuelas, en tanto que hay debate entre conceptos y categorías pertinentes respecto al objeto de estudio. Es decir, es evidente que los pocos esfuerzos teóricos han dado continuidad a aquellos trabajos seminales de los años ochenta que elaboraron los bloques conceptuales. Un paso natural, entonces, sería proponer puentes y soluciones para simplificar la complejidad, tanto en el plano conceptual como en el apartado explicativo. A pesar de esto, la posibilidad de que emerja una teoría que implique consensos conceptuales y un conjunto de proposiciones o hipótesis susceptibles de ser probadas todavía parece estar lejos, aunque ello no debería inhibir seguir intentando.

1.2.5 El Realismo y el cambio en política exterior. Alcances y límites

Al considerar la hipótesis del enfoque sobre reestructuración de política exterior presentada en apartados previos, resulta entonces necesario reflexionar sobre la pertinencia de la teoría realista de Relaciones Internacionales respecto al problema del cambio en política exterior. A manera de recapitulación, dicha hipótesis consiste en concebir a la percepción de amenaza como una de las variables principales para explicar casos en los que un Estado reestructura su política exterior. Para ahondar en la asociación entre

el realismo y el enfoque de reestructuración será pertinente explicar brevemente los principales elementos de esta teoría, considerada clásica, de la disciplina de Relaciones Internacionales.

La primera vertiente de esta teoría es el llamado realismo clásico desarrollado principalmente por Hans J. Morgenthau en Estados Unidos a principios de la Guerra Fría. Este enfoque presupone una visión pesimista respecto a la naturaleza humana, en el sentido de concebir a las personas como entes maximizadores de poder. Esta característica llevada a la escala estatal se vincula con el concepto de anarquía—o ausencia de una autoridad que tenga la capacidad legal para ejercer coacción—que es la característica esencial del medio en el que actúan los Estados. De esta mezcla deviene uno de los principales núcleos de esta teoría: la creencia de que los asuntos internacionales son un conflicto por el poder entre Estados que tienen como principal interés la supervivencia en un entorno anárquico.

De acuerdo con Carlsnaes, Morgenthau tenía como principal inquietud "[...] resucitar una tradición diplomática añeja mediante la traducción de las máximas de la *Realpolitik* del siglo XIX a las leyes más generales de la ciencia social estadounidense".⁷⁷ Al plantear el vínculo entre las categorías de poder e interés nacional, Morgenthau creía que se podían articular explicaciones objetivas y universales para darle solidez al planteamiento de que los Estados se encuentran en una lógica perpetua por la búsqueda del poder. Para Morgenthau, era esta dinámica, y no los motivos o las preferencias ideológicas de los decisores, lo que explicaría las acciones del Estado y sus propósitos.

Según Morgenthau, los objetivos de la política exterior de un Estado deben establecerse según el interés definido en términos de poder.⁷⁸ Esto significa que los gobiernos no deben plantear objetivos más allá de sus capacidades, pues, como lo plantea Robinson, aunque "[...] los deseos nacionales para bien y para mal son infinitos, los recursos disponibles para lograrlos son estrictamente limitados."⁷⁹

Otro concepto importante de esta corriente es el de equilibrio de poder. Henry Kissinger, quien será objeto de estudio en próximos capítulos, es un buen ejemplo de un pensador que ha escrito sobre dicho concepto. Con base en su investigación sobre la política de las grandes potencias europeas del siglo XIX, Kissinger dedicó parte de su esfuerzo a comprender los efectos de este concepto en términos de guerra y paz. Una de sus tesis, desarrollada en su obra *La Diplomacia*,⁸⁰ es que un sistema anclado en el equilibrio de poder es uno de los más estables en términos de prolongar la paz. Con todo, en dicho entorno

⁷⁷ Walter Carlsnaes, "Foreign Policy", *Op. Cit.*, p. 299.

⁷⁸ Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, séptima edición, Nueva York, McGraw-Hill, 2006, pp. 10-11.

⁷⁹ Thomas W. Robinson, "National Interests", en James N. Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, Nueva York, The Free Press of Glencoe, 1969, pp. 184-185.

⁸⁰ Henry Kissinger, *Diplomacy*, Nueva York, Simon & Schuster, 1994.

debe existir un hegemón que mantenga la libertad de acción para “inclinarse” hacia los Estados más débiles con el propósito de equilibrar a los más fuertes y posibles agresores, de tal forma que ese simple movimiento restrinja la capacidad de agresión de estos últimos.

Ahora bien, otra corriente es la desarrollada por Kenneth Waltz. El neorrealismo, o realismo estructural, incorpora los conceptos del primer enfoque, pero los utiliza para presentar postulados ligeramente distintos basados en un marco de referencia sistémico. Además, en este enfoque se desarrolla una novedad que es central a la teoría: el concepto de estructura. Los componentes de esta noción ayudan a identificar las diferencias entre estructura doméstica e internacional: su definición se puede identificar a partir de los principios que las ordenan, de la diferenciación de unidades que las componen y de la distribución de las capacidades entre las mismas.⁸¹

Así pues, mientras que la estructura doméstica del Estado está ordenada por un principio jerárquico, la internacional lo está por uno anárquico. En segundo término, las unidades de la primera se distinguen por su función y en la segunda no hay distinción, pues son similares (en tanto que son Estados soberanos). Por último, la estructura internacional es definida por la distribución de capacidades entre los Estados. A diferencia del realismo clásico, en donde las causas del comportamiento del Estado no están bien definidas, pues oscilan entre la naturaleza humana y/o la anarquía, el neorrealismo deduce que es la estructura del sistema anárquico la causa de que los Estados tengan como interés fundamental su propia supervivencia, pues interactúan en un sistema carente de gobierno y determinado por las distintas capacidades de las otras unidades. Así, el neorrealismo deduce *a priori* el interés nacional de un Estado y, por lo tanto, le da contenido al concepto. Es justo reconocer que Waltz está al tanto de que la supervivencia del Estado no es el único fin y señala que puede haber otros, como la conquista del mundo o el mero deseo de aislarse, aunque para lograr cualquier otra meta la supervivencia y la seguridad son un prerequisite.

La asociación de estas teorías con la hipótesis de los enfoques de reestructuración ya puede ser clarificada, por lo que se puede arrojar luz sobre los posibles alcances en el problema del cambio. Dado que, según la narrativa realista, los Estados buscan el poder porque es la única manera de garantizar su supervivencia en un sistema anárquico, entonces una amenaza a su seguridad puede detonar un cambio de comportamiento. Si a esto se le suma la noción de equilibrio de poder, entonces en un escenario en el que se rompa el equilibrio el Estado desfavorecido tenderá a cambiar su comportamiento para restaurar el *statu quo ante*. La versión neorrealista incorporaría a esta dinámica la noción de estructura: un cambio en la distribución de capacidades provocaría que, el o los Estados menos favorecidos, se sientan amenazados y

⁸¹ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Nueva York, McGraw-Hill, 1979, p. 88.

ello detonaría cambios en su comportamiento para corregir su situación internacional. Para el neorrealismo lo más importante es ubicar al Estado de interés en la estructura del sistema a partir de un análisis de distribución de capacidades, lo que revelará cuestiones importantes sobre sus tendencias al cambio o al *statu quo*.⁸²

Ahora bien, los límites de ambas teorías radican principalmente en su énfasis en considerar, como supuesto central, al Estado como un actor racional unificado. Paradójicamente, esta debilidad es también parte de su fortaleza, pues dicho supuesto es lo que permite articular explicaciones simples de realidades complejas, al filtrar los factores secundarios y arrojar luz sobre aquellos que considera relevantes en una situación de anarquía. No obstante, para efectos de la pertinencia de estos enfoques para explicar escenarios de cambio en la política exterior de los Estados, la elegancia en la explicación de la relación causal oscurece, automáticamente, factores importantes que la mayor parte de las veces se encuentran al interior del Estado. Ya se ha reflexionado en torno a que un proceso de cambio tiene inherentemente una naturaleza conflictiva debido al choque entre actores promotores y factores de resistencia. En este sentido, cualquier teoría de cambio debe incorporar herramientas analíticas que arrojen luz sobre la dinámica de estos factores para descubrir el mecanismo causal (lo que vincula a la causa con el efecto).

Ahora bien, como se analizará en los siguientes capítulos, el detonante para el cambio se convierte en su principal justificación política, lo que lo asocia al concepto de interés nacional. Esto representa un segundo límite. Para el realismo clásico el interés nacional existe objetivamente y está vinculado con el poder del Estado, lo cual implica que el analista tiene que identificar y medir ambos conceptos para desarrollar la explicación sobre la política exterior. Esto significa un problema. Las necesidades y aspiraciones de un conglomerado nacional son tan diversas, y en ocasiones contradictorias entre los diferentes grupos, que la tarea de medir y ordenar los intereses rebasa cualquier idea de racionalidad e impone un reto metodológico de gran envergadura. Este problema se vuelve exponencial en escenarios de cambio en donde existen divergencias como consecuencia del choque entre quienes quieren impulsar un nuevo curso de acción y aquellos que favorecen el *statu quo* mediante la invocación de sus propias interpretaciones de lo que debería ser el interés nacional.

En conclusión, el realismo y el enfoque de reestructuración pueden ser complementarios, porque se interesan en factores pertinentes al problema del cambio. En este sentido, el realismo puede representar una excelente caja de herramientas auxiliares que apoye la articulación de explicaciones sobre este asunto,

⁸² John J. Mearsheimer, *The Great Delusion. Liberal Dreams and International Realities*, New Haven, Yale University Press, 2018.

especialmente en lo que refiere a la identificación de la relación causal. Sin embargo, dado su carácter generalista, el realismo tiene límites en cuanto a arrojar luz sobre el mecanismo causal, ahí donde los factores relevantes son de orden interno.

1.2.6 El marco de análisis

Si se pudiera generar una conclusión a un alto nivel de abstracción sobre el objeto de estudio, y las regularidades detectadas en la revisión de literatura, probablemente se estaría de acuerdo con la posibilidad de que la interacción entre el Estado, la sociedad y el sistema internacional—vista como un proceso dialéctico—explica los ciclos de estabilidad y cambio en la política exterior. Según Jerel Rosati, en el primer ciclo, los gobiernos tienden a favorecer la continuidad hasta que un evento, en el entorno externo o interno, actúe como estímulo que abre una segunda fase de transición en el que podría surgir un cambio. Si éste se da, "[...] un nuevo patrón de política exterior eventualmente se establecerá y se incrustará en el gobierno, trayendo consigo un nuevo periodo de estabilidad (y equilibrio) en el que la continuidad de la política vuelve a prevalecer."⁸³ Sin embargo, los problemas y la complejidad aumentan una vez que, al reducir el nivel de abstracción, centramos nuestra atención en el periodo de estímulos y transición.

¿Cómo abordar esta dificultad? Una vía, quizá, sea enfatizar la naturaleza política del objeto de interés. El cambio, consolidado o no, de una política de gobierno, en este caso aquella que se destina hacia el medio internacional, depende en buena medida de la habilidad y agencia de actores convencidos de llevar a cabo transformaciones en programas y cursos de acción que se han arraigado en la estructura estatal, social, regional o global, y que en torno a ellos se han generado intereses por parte de diversos grupos. Aunado a esto, la libertad de un actor, o grupo de agentes, siempre está condicionada por circunstancias (situacionales, históricas, entre otras) y estructuras de cualquier índole que se presentan como retos a vencer. Es decir, se trata de empresas relativamente complejas y con alto grado de dificultad.

Así, el tema del cambio en política exterior, según lo analizado hasta este momento, puede ser estudiado a la luz del problema clásico en Ciencias Sociales respecto a los agentes y la estructura. Quizá sea necesario reflexionar brevemente sobre este problema para adoptar una postura, que sirva como punto de partida en la comprensión de las categorías que se utilizarán en el marco de análisis. Este problema básicamente se refiere a cómo estudiar un proceso de cambio en el que están involucrados las personas y los sistemas o instituciones. En este sentido, cabe preguntar: ¿Son los actores quienes, mediante la acción,

⁸³ Jerel A. Rosati, "Cycles in Foreign Policy Restructuring: The Politics of Continuity and Change in U.S. Foreign Policy", en Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan y Martin W. Sampson III (eds.), *Op. Cit.*, p. 223.

modifican las estructuras? ¿O son factores exógenos a los actores los que estimulan o limitan la acción? Es decir, si la acción del actor siempre está constreñida por las estructuras, entonces cabe preguntarse ¿Cómo es que éstas cambian? Anthony Giddens propone una solución a este problema. Para este autor el proceso de estructuración tiene que partir del reconocimiento de que: "[...] las reglas y los recursos utilizados en la producción y la reproducción de la acción social son, al mismo tiempo, los medios de la reproducción sistémica (la dualidad de la estructura)".⁸⁴

Es decir, la estructura no solo constriñe, sino que permite la acción de los agentes de manera reflexiva. Así, los actores y las estructuras se influyen mutuamente, lo que posibilita las explicaciones de cambio. Es posible entonces pensar en que los factores de resistencia, de índole estructural, revisados en el apartado anterior—burocracias, sistema y régimen político, arreglos institucionales regionales o globales, recursos o patrones económicos, entre otros—no solo limitan el cambio en política exterior, sino que deben concebirse como factores duales (o bidireccionales). Por lo tanto, en este trabajo se considera útil la categorización de Volgy y Schwarz respecto a pensar grupos de factores que deben tomarse en cuenta para explicar el cambio o la reestructuración, pero en vez de concebirlos como "constreñimientos" pueden ser considerados como "redes de condicionantes". Se tomarán en cuenta las siguientes redes:

- *Redes de recursos.* Se refiere a los recursos necesarios para mantener una política o emprender una iniciativa de cambio. Pueden ser capacidades de índole institucional, administrativa o para el ejercicio del poder estatal.
 - Red de recursos materiales. Capacidades económicas, militares, diplomáticas, de inteligencia, entre otras.
 - Red de recursos inmateriales. El prestigio, la credibilidad, la influencia o el capital político.
- *Red del régimen político.* Este conjunto de condicionantes puede dividirse, a su vez, en tres categorías.

⁸⁴ Para este autor, la estructura se puede definir como: "[...] reglas y recursos, o un grupo de relaciones transformadoras, organizadas como propiedades de los sistemas sociales". De esta manera, el autor continúa, los "[...] sistemas sociales en los que la estructura está recursivamente implicada [...], constituyen las actividades localizadas de los agentes, reproducidas a través del espacio y del tiempo. Analizar la estructuración de los sistemas sociales significa estudiar los modos en los que tales sistemas, fundamentados en las actividades informadas de actores localizados que utilizan reglas y recursos en contextos diversos de acción, son producidos y reproducidos en interacción. [...] La constitución de agentes y estructuras no es parte de dos fenómenos independientes, un dualismo, sino que representan dualidad. De acuerdo con la noción de dualidad de estructura, las propiedades estructurales de los sistemas sociales son tanto un medio como un resultado de las prácticas que organizan recursivamente. La estructura no es 'externa' a los individuos [...]. La estructura no debe ser equiparada con constreñimiento porque siempre constriñe y permite." Anthony Giddens, *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge, Reino Unido, Polity Press, 1986, p. 25.

- Red burocrática. Se refiere a los modos de organización y de procesamiento de información relacionados con aquellas agencias pertinentes en la formulación y ejecución de la política exterior.
- Red de instituciones. Se refiere al conjunto de instituciones que regulan el tratamiento de asuntos públicos entre Estado y Sociedad (democracia o autoritarismo). Incluye la manera de organizar el poder (sistema político).
- Red de sectores societales pertinentes y fragmentación. Se refiere a las redes tejidas por individuos, grupos o asociaciones que tienen la capacidad de influir indirectamente en la política exterior y que son factores importantes para el mantenimiento del poder, la legitimidad y/o la gobernabilidad del Estado.⁸⁵
- *Red internacional*. Se refiere a dos elementos: (1) conjunto de reglas, normas o arreglos, formales e informales, que constituyen la idea de orden internacional; y (2) a la distribución de capacidades, recursos y preferencias que configuran las características de la estructura sistémica o respecto a un problema determinado. Se puede dividir, a su vez, en dos subcategorías:
 - Red global. Se refiere a los elementos ya descritos, pero con alcance global.
 - Red regional. Se refiere a los elementos descritos, pero en el ámbito regional pertinente al análisis.

Por otra parte, si bien es esencial incluir la noción de agentes de cambio, como lo propone Hermann, es necesario incluir, a manera de espejo, la idea de agentes de resistencia:

- *Agentes de cambio*. Se refiere a individuos, grupos o asociaciones que, a partir de sus motivaciones, elaboran posturas y ejecutan acciones para promover un cambio de rumbo en la política exterior.⁸⁶

⁸⁵ Su distinción respecto a la noción de agentes consiste en que en esta dimensión la idea de red se refiere a la estructura de preferencias, intereses o alineamientos respecto a una política, así como a la fragmentación o polarización de dichas redes. Un ejemplo es la opinión pública o la distancia ideológica entre sectores respecto a una política.

⁸⁶ En esta categoría no solo se encuentran los decisores con autoridad para movilizar, comprometer y utilizar recursos del Estado, sino que también pueden incluirse agentes que están fuera de la organización estatal. Además, no solamente se ubican dentro del Estado, sino que pueden localizarse al exterior, tanto territorial como jurisdiccionalmente.

- *Agentes de resistencia.* Se refiere a individuos, grupos o asociaciones que, a partir de sus motivaciones, elaboran posturas y ejecutan acciones para promover el mantenimiento de la política del *statu quo*.⁸⁷

Ahora bien, una situación peculiar es que en la revisión de literatura no se le da tanto peso al objeto de referencia, que puede ser regularmente otro actor internacional. Se podría argumentar que no en todas las ocasiones la política exterior se dirige hacia otro actor, sino que se formula y ejecuta en función de resolver, o tratar, un problema o asunto (por ejemplo, la política de un país respecto al cambio climático). No obstante, incluso en esa instancia el Estado tendrá que relacionarse con otros actores ya sea para negociar, mediante la cooperación, acuerdos respecto al tema de interés o para tratar de imponer su visión por otros medios. En este sentido, las respuestas del actor que recibe los efectos de la política, sea directa o indirectamente, son esenciales para entender el proceso de cambio, si pensamos en escenarios en los que sus acciones o posturas también influyen en los cálculos de los decisores del Estado que estamos analizando.⁸⁸ De esta manera, el marco de análisis considera las respuestas del actor receptor como un factor importante.

- *Respuestas del actor receptor.* Se refiere a aquellas posturas y acciones del actor, o actores principales, a quien va dirigida la política o que son sensibles a sus efectos. Este factor será manejado a partir de la perspectiva del Estado que se analiza, pues es de interés indagar cómo esas respuestas influyen en los cálculos, actitudes y acciones de los representantes del gobierno en cuestión.

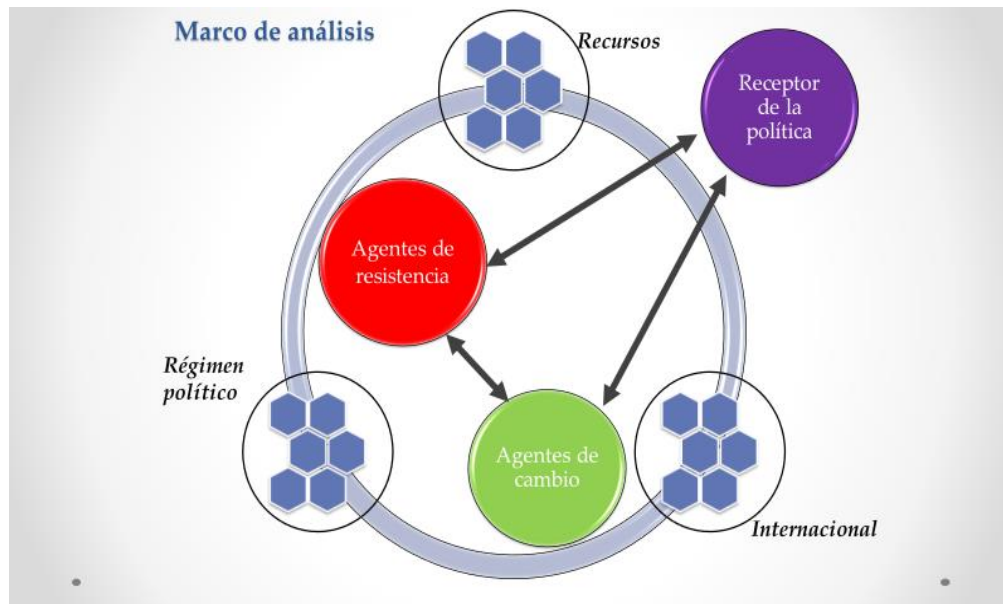
Este mapa de agentes y factores estructurales (Ilustración 1) contiene los elementos constitutivos del marco de análisis. Es preciso indicar que solo se trata de un *marco de referencia* y no de un *modelo teórico* que implique el empaquetamiento de supuestos y proposiciones. Es decir, la propuesta es útil para

⁸⁷ De igual forma, en esta categoría no solo se incluyen a los agentes que llevan a cabo sus actividades dentro de un arreglo institucional del Estado, sino que pueden estar dentro del círculo decisonal más cercano al líder, pueden ubicarse en el sector societal o al exterior del Estado.

⁸⁸ Uno de los temas que obstaculizó el avance del proceso de acercamiento entre Estados Unidos y Cuba fue el de la captura y encarcelamiento de Alan Gross, un subcontratista del gobierno enviado a La Habana como parte de un programa de cooperación para la instalación de redes de telecomunicaciones. Desde la perspectiva estadounidense, que es la que analizaremos, las respuestas del gobierno cubano, ante la solicitud de Washington de que era necesario liberar a Gross para continuar con el acercamiento, se convirtieron en un obstáculo para que Obama decidiera hacer más concesiones. Por supuesto que, si adoptamos la perspectiva cubana, la negativa de Washington a desarticular el embargo económico como condición para profundizar el cambio fue un obstáculo. Véase: William M. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Op. cit.*, pp. 368-402.

construir una hipótesis, que solo puede adquirir validez externa a partir de su puesta a prueba en otros casos comparados.

Ilustración 1. Elementos del marco de análisis



Elaboración propia.

Así pues, la construcción de la hipótesis se centra básicamente en una idea alternativa respecto a dónde deberíamos poner nuestra atención para analizar el cambio en política exterior. En este sentido, se conciben a las relaciones y/o interacciones verticales y horizontales como unidades de análisis a lo largo de las tres fases del concepto de cambio:

Interacciones verticales. Esta parte se refiere a cómo los agentes de cambio perciben las oportunidades y constreñimientos en el entorno (redes de condicionantes) en las tres fases del proceso:

- *Redes de condicionantes.* La relación con el entorno en los términos de un análisis de cambio en política exterior puede estar constituida por la interacción de dos aspectos. El primero consiste en analizar cómo la percepción de eventos o situaciones motivaron la necesidad de los agentes de examinar, o presionar para que se reevalúen, las antiguas expectativas de la política vs. la situación actual. En segunda instancia, es necesario preguntarse cómo la lectura de los condicionantes, ubicados en distintas redes y en términos de su papel como oportunidades o

constreñimientos, afectan (o estabilizan) los impulsos de cambio en las tres fases del proceso y respecto a las dimensiones de intensidad y alcance.⁸⁹

Interacciones horizontales. En esta dimensión del análisis nos referimos a las interacciones entre agentes de cambio, de resistencia y los receptores de la política en las tres fases del concepto:

- *Interacciones entre los agentes de cambio y el receptor de la política.* Se refiere a cómo la interacción entre agentes y receptores moldea los cálculos, actitudes y acciones durante el proceso de cambio de la política exterior del Estado que se analiza, en términos también de su intensidad y alcance.⁹⁰ Este eje de análisis incorpora la noción de que las respuestas del otro actor también influyen en las posibilidades de profundización del cambio.
- *Interacciones entre los agentes de cambio y de resistencia.* En este eje se analizan tres aspectos. En primer lugar, se estudia cómo los actores que se oponen al cambio de política tratan de limitar el margen de maniobra de aquellos que pretenden modificarla. En segundo, también se analiza en qué medida los agentes de cambio están dispuestos a debilitar o persuadir a los opositores. Finalmente, será necesario preguntarse si los agentes de cambio consideran la imagen que tienen los posibles agentes de resistencia respecto al receptor de política y cómo ello influyó en el proceso.⁹¹ Este punto puede clarificarse conforme al siguiente cuestionamiento: ¿En qué medida las respuestas del receptor de política están alimentando y/o reforzando la oposición de los agentes de resistencia para sabotear el nuevo programa?⁹²

⁸⁹ Por ejemplo, este punto puede referirse a algún cambio en la orientación de las preferencias de sectores internos vinculados con la política o si los arreglos estructurales a nivel regional o global representan retos a superar u oportunidades para aprovecharse.

⁹⁰ En los dos casos de estudio la interacción inicial (EU/RPC y EU/Cuba) puede ser calificada como de antagonismo, lo cual representó para los decisores algunos obstáculos en la generación de confianza en el receptor de la política (interacción entre agentes de cambio y receptor). Por otra parte, los agentes calcularon las posibles reacciones de actores externos e internos: en el caso de la política hacia la RPC, el gobierno de Taiwán y el *lobby* pro-Taiwán en Estados Unidos, o para el caso cubano los gobiernos latinoamericanos y los senadores de origen cubano en el Congreso, entre otros.

⁹¹ Por ejemplo, en el caso chino, Henry Kissinger indagó, mediante la solicitud de un análisis, qué opinión tenían las facciones dentro del Departamento de Estado respecto a una modificación de política hacia la RPC, sin alertarlos de las intenciones reales de él y Nixon, en cuanto a cambiar drásticamente el programa. Lo que descubrió Kissinger fue que mantenían una imagen inercial sobre lo que debería hacer Estados Unidos: "El documento puso mucha atención en los problemas convencionales bilaterales entre ambos países: Taiwán, admisión a las Naciones Unidas, comercio y viajes, y varios esquemas de desarme; también discutió nuestros intereses opuestos en Asia. Todas estas preocupaciones fueron tratadas como si existieran en el vacío. No hubo ninguna referencia a las implicaciones globales de las tensiones sino-soviéticas y a las oportunidades para nosotros en la relación triangular." Henry Kissinger, *The White House Years, Op. Cit.*, p. 238.

⁹² En el caso cubano, la negativa de Raúl Castro de liberar a Alan Gross constituyó uno de los principales elementos para que Robert Menendez, y otros legisladores demócratas y republicanos en el Congreso estadounidense, reforzaran su oposición a cualquier política de apertura hacia Cuba, lo cual constituía un serio constreñimiento para Obama. En otras palabras, esta

Ahora bien, se adoptarán las aportaciones de Goldmann respecto a identificar las señales pertinentes en la fase de estabilización:

- *Institucionalización interna y externa de la política de cambio.* Los indicadores pueden ser si se han generado acuerdos formales entre los dos Estados tanto a nivel bilateral como a nivel multilateral. Por otra parte, la institucionalización interna se refiere a si hay nuevas leyes o normas, formales o informales, que funcionen como "efecto candado" en alguno de los sectores funcionales de la nueva política.
- *Creación de interdependencia.* Este punto trata sobre si los cambios en los sectores funcionales y geográficos podrían llevar a que la relación bilateral empiece a mostrar signos de interdependencia en el mediano plazo.
- *Concatenación con otras políticas del Estado.* Se refiere a si la nueva política está teniendo el efecto derrame en otras políticas del Estado (política económica, fiscal, de inversiones, de defensa, entre otras), lo que implica la participación de más agencias y, eventualmente, la fragmentación de responsabilidades.
- *Consenso político.* Con base en el tipo de interacciones entre los grupos de agentes, los cuestionamientos a responder pueden ser si en la opinión pública, en sectores societales pertinentes, y en la élite de política exterior se logró un nuevo consenso en torno al curso de acción promovido.

En suma, la propuesta de marco de análisis se centra en el rastreo y estudio de las interacciones verticales y horizontales entre los agentes y entre éstos y los factores estructurales a lo largo del proceso. Se adopta el punto de vista de aquellos que promueven el cambio, así como sus evaluaciones o cálculos respecto a si los factores estructurales o situacionales representan oportunidades o límites. Este mismo marco, junto con la propuesta conceptual, es el punto de partida para comprender el diseño comparado, lo cual se desarrollará en el siguiente apartado.

situación limitó la capacidad de maniobra del presidente, pues cualquier iniciativa para desarticular el embargo económico tendría que lograr un amplio apoyo en el Legislativo.

1.3 El método, los criterios para la selección de casos y el argumento

El diseño de investigación está basado en el método de las diferencias, que también es conocido como el de casos más similares.⁹³ Este diseño tiene el propósito de aproximarse al ejercicio de inferencia causal, mediante la comparación de casos que presentan circunstancias parecidas, pero con resultados diferentes. En buena medida, es una de tantas estrategias para solucionar, aunque de manera imperfecta, el "problema fundamental de la inferencia causal" descrito por King, Keohane y Verba.⁹⁴ Dicho problema se refiere a que, regularmente, en Ciencias Sociales es imposible replicar situaciones o procesos (mediante la experimentación) con el propósito de ver cómo cambiarían los resultados en el objeto de estudio si modificamos u omitimos uno o más factores clave, por lo que tampoco podemos estar seguros de sus efectos. Por ejemplo, el problema de la inferencia causal en el caso de la política exterior de Estados Unidos hacia la RPC consistiría en que, asumiendo *a priori* que el proceso culminó en la reestructuración limitada de política exterior, no podemos regresar en el tiempo y manipular algunos factores clave que probablemente hubieran tenido efectos distintos en la intensidad, alcance y tiempo de la política exterior estadounidense en su proceso de cambio.

Una posible solución ante este problema, por lo tanto, es comparar ese caso con otro que presente diferencias marcadas en el concepto de cambio de política exterior (por ejemplo, que presente cambio incremental ya sea instrumental o estratégico) con el fin, a su vez, de identificar los factores clave que también presentan diferencias de manera que pudieran provocar la variación en tal resultado. Todo ello,

⁹³ Para John Stuart Mill puede haber dos métodos básicos de investigación. El primero se refiere a la "[...] comparación conjunta de diferentes instancias en las que el fenómeno ocurre [Método del acuerdo]. El otro [...] [consiste] en la comparación de instancias en las que el fenómeno ocurre, frente a otras instancias, con características similares, en las que no [Método de las diferencias]." John Stuart Mill, *A System of Logic. Ratiocinative and Inductive. Being a Connected View of the Principles of Evidence and the Methods of Scientific Investigation*, editado por J.M. Robson, Toronto, University of Toronto Press, 1974, p. 388. Es preciso mencionar, sin embargo, que Mill no estaba de acuerdo en utilizar el método de las diferencias en las Ciencias Sociales, pues consideraba una ilusión la idea de poder encontrar instancias tan similares que permitieran la inferencia. A pesar de ello, en el siglo XX otros autores de política comparada lo retomaron y lo han analizado para evaluar su pertinencia en las Ciencias Sociales. Para Adam Przeworski y Henry Teune el método puede llamarse "Diseño de sistemas más similares". Éste consiste en la creencia de que "[...] sistemas tan similares, respecto a varias características posibles, constituyen muestras óptimas para la investigación comparada. Por ejemplo, los países escandinavos o los sistemas bipartidistas de los países anglosajones son vistos como buenas muestras porque comparten varias características económicas, culturales y políticas; por lo tanto, el número de variables 'experimentales', aunque muchas y desconocidas, se minimizan. [...] Se anticipa que si se encuentran diferencias importantes entre estos países similares, entonces el número de factores atribuibles a esas diferencias será suficientemente pequeño para garantizar la explicación [...]. La diferencia en la intensidad de la participación política entre Suecia y Finlandia puede ser atribuida a un número reducido de diferencias intersistémicas [...] [mientras que] entre Suecia y Japón [ese número será mayor]." Para efectos de simpleza, en este trabajo lo llamaremos "método de casos más similares". Adam Przeworski y Henry Teune, *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Malabar, Florida, Robert E. Krieger Publishing Company, 1970, p. 32.

⁹⁴ Gary King, Robert O. Keohane y Sidney Verba, *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, Princeton University Press, 1994, p. 79.

sin embargo, se debe realizar observando factores de control *pertinentes*, que sean comunes a ambos casos para poder aproximarnos a una idea de inferencia causal.⁹⁵ No obstante, este tipo de diseño, contrastado con los experimentos o con los estudios de *N* grande, tiene límites y es imperfecto en el sentido de que en muy pocas ocasiones el investigador encuentra casos que compartan características *exactamente* iguales, pues los procesos políticos, sociales o económicos, vistos coyunturalmente o en periodos históricos, nunca se repiten a cabalidad. Con todo, el método comparado es una buena estrategia para estudiar hechos, situaciones o procesos políticos raros⁹⁶—como las revoluciones o el cambio en política exterior, que pueden ser limitados en el número de casos históricos—cuyas investigaciones estén basadas en preguntas del tipo: ¿Por qué y cómo?

Así pues, la idea de observar características similares tiene que ver con su tratamiento como controles y normalmente se refieren a aquellos factores que pudieran significar explicaciones alternativas, tanto individualmente como en grupo. Es decir, dichos elementos deben ser pertinentes al tema de estudio y regularmente están basados en la observación que se ha realizado dentro de un cuerpo teórico relativamente coherente. Por otra parte, hay distintas estrategias para maximizar la calidad de los controles en un diseño de este tipo. Dependiendo de los intereses de investigación y la unidad de análisis, se podrían seleccionar casos con características compartidas a partir de criterios como el área geográfica⁹⁷ o analizar a un mismo país de manera diacrónica. La segunda opción es favorecida por varios autores, aunque no deja de ser imperfecta. En palabras de Lijphart:

Una alternativa para maximizar la comparabilidad es analizar un mismo país diacrónicamente. Tal comparación de la misma unidad, en diferentes periodos, generalmente ofrece una mejor solución al problema del control [de variables] que la comparación de dos o más unidades diferentes, pero [con características] similares (por ejemplo, dentro de la misma área regional) en el mismo periodo, aunque el control nunca va a ser perfecto; el mismo país no es realmente el mismo en diferentes periodos.⁹⁸

⁹⁵ Arend Lijphart, "Comparative Politics and the Comparative Method", *American Political Science Review*, vol. 65, núm. 3, p. 687.

⁹⁶ Por definición, una situación o hecho que no se presenta mucho en la historia constituye un problema para los estándares de los métodos experimentales o de *N* grande, en el sentido de que habrá pocos casos que analizar. *Ibid.*, p. 648.

⁹⁷ Respecto a la primera vía, se podrían comparar, por ejemplo, los casos de la política exterior de un grupo de países de una misma región, en el entendido de que compartirán un número de características importantes como la cultura, la historia, los recursos, el carácter nacional, entre otras.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 689.

Esta es la alternativa que se utilizará en este trabajo. Sin embargo, los retos y debilidades de esta opción giran en torno a volver comparables las circunstancias históricas de cada caso.⁹⁹ Lo que hay que destacar, no obstante, es que no se busca forzar la idea de que las circunstancias históricas sean *completamente iguales* para poder hacer la comparación, sino reducir el número de factores a partir de su control con base en su pertinencia al tema, en cierto nivel de abstracción, que permitan volver manejables aquellos que presentan diferencias para utilizarlos en la explicación. En otras palabras, se espera que parte de las circunstancias históricas, que irremediamente serán diferentes, sean claves de la explicación de por qué un caso u otro tuvieron distintos resultados. El reto, entonces, es identificar qué parte del contexto histórico es relevante para la explicación.

1.3.1 El criterio para selección de casos. La operacionalización del cambio y las características similares

El criterio para la selección de casos en este tipo de diseño, por lo regular, se basa en una regla para evitar el sesgo: "[...] permitir la posibilidad, al menos, de que haya cierta variación en la variable dependiente".¹⁰⁰ En ambos casos existe un intento de cambiar significativamente la política exterior de Estados Unidos, pero solo en uno de ellos el proceso culmina en la reestructuración limitada y consolidada (Estados Unidos-RPC 1969-1979), mientras que en el otro (Estados Unidos-Cuba 2009-2020) acaba con cambio incremental e incluso presenta señales de reversión si nos abocamos a la conceptualización desarrollada

⁹⁹ Consideremos, por ejemplo, el trabajo de Theda Skocpol, quien analizó las razones por las que se suscitaron las revoluciones sociales en Francia en 1787-1800, Rusia en 1917-1921 y China en 1911-1949. Una crítica fue que esos tres casos no son diacrónicos y además se desarrollaron en circunstancias históricas radicalmente diferentes, por lo que la comparación no se podría llevar a cabo. No obstante, en su obra el nivel de abstracción en torno a la idea de entender la relación Estado/sociedad, en proceso de modernización, a la luz de los desarrollos de las estructuras transnacionales—de la economía capitalista mundial y del sistema internacional de Estados—y el "tiempo histórico" le permiten no solo comparar los casos, sino también ver qué parte de esas circunstancias históricas diferentes le ayudan a explicar los momentos revolucionarios de su interés. La estrategia que utiliza la autora es definida como "Método Comparado Histórico". El diseño combina los métodos del acuerdo y de las diferencias, en tanto que analiza los tres casos mencionados como instancias en las que sucedió una revolución, pero también los compara con otros que no resultaron en una revolución social tal como se define en la obra: "la revolución rusa fracasada" de 1905, como contraste a la de 1917-1921; aspectos de revoluciones en Reino Unido, Japón y Alemania, a lo largo de su historia, que tampoco resultaron en revoluciones sociales para contrastarlos con las tres principales. Theda Skocpol, *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Nueva York, Cambridge University Press, 1979, p. 37.

¹⁰⁰ A diferencia de los estudios estadísticos, en los que lo más recomendado es utilizar la aleatoriedad para seleccionar observaciones, en los cualitativos se recomienda evitar esa regla, pues podríamos terminar con casos en los que no hay variación observable en el resultado que queremos explicar: "¿Cómo podemos explicar variaciones en la variable dependiente si no las hay? Desafortunadamente, la literatura está llena de trabajos que cometen el error de no permitir que la variable dependiente tenga variación; por ejemplo, investigaciones que tratan explicar el estallido de guerras solo con estudios de guerras, el surgimiento de revoluciones con estudios solo de revoluciones o patrones de participación electoral con entrevistas solo a personas que se abstienen". Gary King, Robert O. Keohane y Sidney Verba, *Op. Cit.*, p. 129.

en el trabajo. Ahora bien, se podría argumentar, desde una postura estricta y rigurosa metodológicamente, que lo ideal sería escoger un caso en el que, incluso, ni siquiera haya aparecido el intento de cambio. El problema con ese planteamiento, dado que es solo una comparación de dos instancias, es que no tendríamos mucho que estudiar en ese segundo caso. El punto central del trabajo es explicar por qué en algunas ocasiones el cambio se consolida y por qué en otras no lo hace (lo que implica al menos un intento), pues el carácter político del proceso es una parte esencial que guía el interés en estudiarlo. Así pues, la operacionalización de dicha variable se realizará a partir de lo descrito en el cuadro 2.

Cuadro 2. Operacionalización de la variable dependiente

Patrón de política en T1	Patrón de política en T4
Sectores funcionales: Político-diplomático. Restablecimiento de relaciones diplomáticas, arreglos o acuerdos a nivel regional, arreglos o acuerdos a nivel global. Económico-comercial. Acuerdos comerciales, flujos de bienes e inversiones. Social-cultural. Acuerdos institucionales en materias de visas, cooperación cultural y/o académica, entre otros Político-militar. Acuerdos y posturas militares. Sectores geográficos: Actor receptor y terceros	Cambios en los sectores funcionales: Político-Diplomático Económico-Comercial Social-Cultural Político-Militar Además, para calificar estabilización. <ol style="list-style-type: none"> 1. Institucionalización interna y externa de los cambios 2. Efectos de interdependencia 3. Derrame a otras políticas 4. Consenso político

Elaboración propia.

Ahora bien, las características similares (Cuadro 3) se basan en dos grandes grupos: (1) las ventajas que otorga, como ya se mencionó, el analizar la política exterior de un mismo país diacrónicamente; y (2) los factores inherentes a la situación externa e interna de Estados Unidos, así como entre este país y los actores receptores. Respecto al primer grupo, el factor de control fundamental, con base en la literatura sobre cambio, es que se trata del mismo régimen político en su dimensión estructural.¹⁰¹ En ambos casos se trata de un régimen democrático con todo lo que eso representa en términos de relación sociedad-Estado,¹⁰²

¹⁰¹ Desde el punto de vista de la literatura sobre el cambio en política exterior, el régimen político es quizá uno de los factores más importantes. Se podría discutir que, en algunos casos, el régimen político pudiera ser más importante que la situación histórica. Consideremos, por ejemplo, la comparación entre dos países con un régimen democrático y uno autoritario en el mismo año o circunstancias históricas. Si lo que se quiere es identificar los efectos del régimen sobre modificaciones en distintas dimensiones de cambio en política exterior, entonces tal estrategia sería plausible. En cambio, si lo que se quiere analizar son los efectos de otros factores, el régimen no podría ser una variable de control y eso representaría el debilitamiento de todas las ventajas que pudieran ofrecer las circunstancias históricas similares, además de que otros factores como la cultura, el carácter nacional, los valores, entre otros, serían más difíciles de controlar.

¹⁰² Como la lógica electoral, los canales de mediación entre sectores societales y gobierno, el rol de la opinión pública, entre las características más importantes.

además de que se trata también del mismo sistema político.¹⁰³ Otras ventajas de analizar a Estados Unidos en dos periodos se relacionan con variables más difíciles de tratar como las ideas de la élite sobre el rol de su país en el mundo, en este caso ancladas a la noción de liderazgo, los valores sociales, similitudes en cuanto a la cultura o lo que se conoce cómo carácter nacional.

En lo que concierne al segundo grupo, los factores similares refieren a, su vez, a dos categorías: el tipo de relación con los receptores de la política (el sentido o tipo de cambio) y las percepciones de los gobernantes respecto a la situación interna y externa de Estados Unidos. En la primera, es útil considerar el binomio *engagement/disengagement*, o acomodamiento/confrontación en términos de Hagan,¹⁰⁴ como dispositivo de control. En este punto es importante aclarar que el trabajo no es un análisis de tal binomio; es un análisis de política exterior de Estados Unidos que exige centrar la atención desde la perspectiva de ese país. La idea de que en ambos casos el cambio de política exterior se puede enmarcar en la noción de *engagement* nos permite controlar, al menos en el inicio del proceso, algunos factores situacionales que resultan similares y que pudieron ser considerados por los decisores en Washington: el receptor de la política era considerado como un adversario, con un régimen político poco afín a los valores estadounidenses; la imagen del otro es negativa, lo cual presentó un problema de desconfianza mutua que obstaculizó en distintas etapas el proceso de acercamiento; uno de los propósitos de la política es el cambio significativo mediante el acercamiento y la normalización de relaciones para aumentar la posibilidad de generar acuerdos en la agenda bilateral; finalmente, en ambos casos no existieron relaciones diplomáticas formales durante décadas, lo que significó un obstáculo más para construir canales de comunicación.

En la segunda (sub) categoría es donde se incorpora el análisis de las redes de condicionantes como dispositivo para identificar cómo los agentes percibieron el entorno. En términos de condicionantes globales, en primera instancia, la situación de Estados Unidos es similar en ambos casos. Por un lado, en 1969, y durante el resto de los años setenta, surgieron cuestionamientos a la posición de Estados Unidos como líder global producto de la crisis económica, del empantanamiento en Vietnam y de la percepción de que la Unión Soviética estaba aventajando estratégicamente a Washington (paridad estratégica). La cuestión de la guerra también es importante en términos de política interna, pues Nixon llegó a la

¹⁰³ Presidencialista, división de poderes con facultades definidas respecto a la política exterior, organización similar del Poder Ejecutivo, entre otras características.

¹⁰⁴ Recordemos que algunos autores sobre cambio en política exterior incluyen su direccionalidad como un elemento de análisis. Para Hagan, por ejemplo, la direccionalidad puede consistir en situaciones de acomodamiento/confrontación, independencia/interdependencia de acción y nivel de compromiso respecto a otros actores. En ambos casos analizados en este trabajo el cambio de política se ubica, según este esquema, en la situación de "acomodamiento", aunque se considera que es más preciso utilizar el término *engagement*, dadas las circunstancias en la relación entre países antes del proceso de cambio. Joe D. Hagan, *Op. Cit.*, pp. 157-161.

presidencia con la bandera de darle buen fin al conflicto a la luz de la presión política generada por las movilizaciones sociales antibélicas. Por otro lado, los cuestionamientos al liderazgo global de Estados Unidos, como consecuencia de la crisis económica de 2008-2009 y de los problemas en las guerras emprendidas en Medio Oriente por la administración Bush, configuraron a grandes rasgos las circunstancias en las que llegó Obama a la presidencia, quien también adoptó un discurso de cambio tanto en política interna como externa. Finalmente, las preferencias de otros actores internacionales eran favorables para el cambio de política, en tanto que presionaban para que Estados Unidos abandonara la política de asilamiento y contención hacia la RPC en los años setenta (respecto al tema de la representación en la ONU y al embargo económico) y de aislamiento hacia Cuba en la era Obama (abrogación de la resolución que expulsó a Cuba de la OEA y apoyo al fin del embargo económico a nivel ONU). En el caso cubano, destacó el ámbito regional en el que los países latinoamericanos fungieron como elementos de presión en favor del cambio.

En segunda instancia, a nivel de condicionantes internos, tanto en el caso Estados Unidos-RPC como en el de Estados Unidos-Cuba la opinión pública se encontraba en un proceso de transición respecto a favorecer la idea de un acercamiento. En el primer caso, la noción de no seguir promoviendo el aislamiento de Beijing en el sistema internacional empezaba a discutirse hacia los años sesenta y principios de los setenta. En el segundo, las preferencias de algunos sectores indicaban un cuestionamiento respecto a la pertinencia de seguir con el embargo económico, tanto a nivel del público en general como respecto a las nuevas generaciones de cubano estadounidenses. Además, en ambos casos el asunto más controvertido, que fungió como principal desafío a superar, implicaba la generación de consensos y la interacción entre los poderes Ejecutivo y Legislativo: el asunto de Taiwán para el caso chino y el del embargo para el cubano. Finalmente, en las dos instancias la burocracia fungió como un factor de resistencia en diferentes partes del proceso de cambio, en tanto que para el caso chino continuaba concibiendo la relación a partir de los asuntos tradicionales con un tono de competencia, mientras que en el caso cubano se opuso a cambios sustanciales en los programas de promoción de la democracia impulsados por Washington desde administraciones anteriores.

En tercer y último lugar, la red de condicionantes relativa a la noción de recursos también es similar. En ambos casos el planteamiento que empezó a surgir en los análisis de diversos actores era que las políticas previas implicaban muchos costos, tanto materiales como inmateriales. Por un lado, en el caso Estados Unidos-RPC mantener la política de aislamiento y contención implicaba costos en la medida en que otros actores internacionales diferían de Washington, pues estaban interesados en comerciar con

la China continental o consideraban que mantenerla fuera del orden internacional era contraproducente. Por el otro, también en el caso cubano aspectos como la credibilidad y la capacidad de liderazgo de Estados Unidos, en un momento de cuestionamientos a su posición global y regional en América Latina, eran cuestionados por mantener una política anacrónica hacia la isla, especialmente desde la perspectiva de actores latinoamericanos. En esas circunstancias, paradójicamente Estados Unidos estaba aislado de las preferencias internacionales respecto al alcance de la política de aislamiento hacia Cuba.

En suma, todas estas características o factores pertinentes funcionan como elementos de control para el desarrollo de la inferencia causal de tipo cualitativa. Es importante recordar que la mayoría de estos factores no son arbitrarios, sino que se atienden a partir de dos criterios. El primero corresponde a que muchos de ellos se derivan de la literatura revisada en apartados anteriores, además de que fueron identificados también a partir de análisis comparados. El segundo implica que se clasifican a partir del marco de análisis propuesto, lo que implica un esfuerzo por observar el orden, la sistematización y la congruencia argumentativa. Ya solo queda discutir el tema, en el próximo apartado, de los factores o características distintas.

1.3.2 Los factores explicativos y el argumento

En lo que refiere a las causas que explican distintos resultados o tipos de cambio, en este trabajo se refieren a dos grupos que interactúan entre sí y que se ubican en la fase de reorientación y rompimiento (Cuadro 3). En la fase de reorientación existen diferencias respecto al evento que detona las transformaciones de política: en el caso Estados Unidos-RPC se refiere al cisma entre Moscú y Beijing, recrudecido por las escaramuzas fronterizas entre ambos, que fue interpretado por Nixon y Kissinger tanto como una amenaza a los intereses geopolíticos de Washington en el Este de Asia¹⁰⁵ como una oportunidad para sacar provecho de tal situación. Estas percepciones adquirieron un efecto mucho mayor para los impulsos de cambio en circunstancias de bipolaridad (lógica de Guerra Fría). En el caso Estados Unidos-Cuba, no existe un detonante de tipo estratégico, pues la justificación para el cambio fue el diagnóstico de que las características de la política hacia Cuba resultaban anacrónicas, además de que no estaban dando resultados. Tal justificación probablemente se reforzó con base en la percepción de disminución del liderazgo global, en circunstancias de transición sistémica, del unilateralismo estadounidense a la multipolaridad. Estas condiciones pudieron haber reforzado el impulso de Obama para transitar hacia una

¹⁰⁵ En el caso de que la Unión Soviética decidiera invadir el territorio de la RPC, esto representaría un serio problema para Estados Unidos si se considera su situación en Vietnam.

nueva etapa en la relación con Cuba, aunque en términos que fueran favorables para Estados Unidos en lo que refiere a los temas de democracia y derechos humanos. A ello se agregan factores internos clave: durante los años setenta uno de los principales grupos que promovía la política de contención hacia la RPC, el *lobby* pro-Taiwán, se encontraba debilitado, además de que existían otros actores que se oponían al acercamiento con la RPC pues consideraban que ese plan afectaría la política de relajamiento de tensiones con la URSS; en el otro caso, en la era Obama el *lobby* cubano y otros actores clave que simpatizaban con la línea dura mantuvieron un nivel de influencia importante en el sistema político estadounidense. Finalmente, es preciso mencionar que el equilibrio de fuerzas entre el Ejecutivo y el Legislativo respecto a los temas principales de las relaciones entre Estados Unidos y los receptores de política es distinto, pues en el caso cubano el embargo económico está principalmente controlado por el Congreso.

Como consecuencia de tales circunstancias, por lo tanto, en la fase de rompimiento se observaron diferencias en el tipo de interacciones entre los agentes de cambio y los otros actores. En el caso Estados Unidos-RPC, las diferencias consisten en el tipo de interacción entre la Casa Blanca con los opositores y los receptores de política, así como en su aproximación para evadir, debilitar o aprovechar las redes de condicionantes. Para efectos de simplicidad del argumento, las distinguiremos como interacciones positivas y negativas. En el caso Estados Unidos-RPC, considerando que hay un incentivo de tipo estratégico, la actitud de la Casa Blanca en las interacciones con Mao Zedong y Zhou Enlai se caracterizó por la flexibilidad. Kissinger y Nixon fueron cautelosos en no hacer muchas concesiones, pero tampoco se mostraron totalmente inflexibles para ofrecerlas con el propósito de generar confianza en el otro. Además, ambos decisores percibieron que la RPC también tenía un interés estratégico en acercarse a Estados Unidos, por lo que el patrón de cambio mantuvo un impulso importante.

Respecto a la relación con los opositores, una hipótesis secundaria consiste en que los decisores fueron gradualmente construyendo consensos a partir de la idea de que si no se cambiaba la política la posición internacional de Estados Unidos se vería debilitada. Finalmente, la imagen y las interpretaciones que hicieron los opositores respecto a las respuestas del receptor cambiaron gradualmente hacia una visión favorable; situación que es explicada a partir de los intereses estratégicos. Una señal importante sobre estos temas es que, incluso después del escándalo de *Watergate*, la llegada de un nuevo presidente, Gerald Ford, no constituyó un obstáculo importante, además de que la normalización de relaciones se consolidó con la presidencia demócrata de Jimmy Carter.

Cuadro 3. Comparación de casos. Factores de control, explicativos y resultado

Grupos de factores	Estados Unidos-China	Estados Unidos-Cuba
Régimen político del país que se analiza	-Democracia.	-Democracia.
Factores relativos a la situación de la relación bilateral	Cambio en el sentido de <i>engagement</i> -Imagen negativa del receptor y desconfianza. -Sin relaciones diplomáticas formales en el inicio del proceso.	Cambio en el sentido de <i>engagement</i> -Imagen negativa del receptor y desconfianza. -Sin relaciones diplomáticas formales en el inicio del proceso.
Red de condicionantes globales	-Percepción de debilitamiento de la posición internacional de Estados Unidos. -Empantanamiento en Vietnam. -Presión internacional para que Estados Unidos abandone la política de contención y aislamiento (representación en la ONU y embargo económico).	-Percepción de pérdida de liderazgo global. -Empantanamiento en Iraq y Afganistán. -Presión internacional, especialmente de actores latinoamericanos, para que Estados Unidos abandone la política de aislamiento, tanto en el marco de la OEA como en el de la ONU (embargo económico).
Red de condicionantes del régimen político	-Opinión pública: preferencias en transición respecto a considerar que la RPC no debe estar aislada. -El asunto principal que funge como obstáculo (Taiwán) requiere de acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo. -La burocracia funge como factor de resistencia. -Descontento interno y deseos de cambio. -Crisis económica.	-Opinión pública: preferencias en transición respecto a relajar el embargo económico, especialmente en la comunidad cubano estadounidense. -El asunto principal que funge como obstáculo (el embargo) requiere de acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo. -La burocracia funge como factor de resistencia. -Descontento interno y deseos de cambio. -Crisis económica
Red de recursos	-La política de contención y aislamiento hacia la RPC se ha vuelto costosa, en términos de recursos materiales y políticos.	-La política de aislamiento hacia Cuba se percibe como costosa, en términos de credibilidad internacional y liderazgo.
Fase de reorientación. Evento catalizador y condicionantes distintos	Catalizador -Cisma sino-soviético: escaramuzas en la frontera entre la URSS y la RPC. Condicionantes globales -Percepción de amenaza/oportunidad. -Estructura sistémica: Bipolaridad. Condicionantes del régimen político -El <i>lobby</i> pro-Taiwán ha perdido influencia hacia la década de los setenta. -El grupo político que favorece el relajamiento de tensiones con la URSS tiende a oponerse al acercamiento con la RPC. -El Ejecutivo tiene ventajas frente al Legislativo en el tema de Taiwán.	Catalizador -Percepción de fracaso de la política previa, que se refuerza, indirectamente, por los otros condicionantes. Condicionantes globales -No hay una percepción de amenaza. -Estructura sistémica: transición del unilateralismo estadounidense a la multipolaridad. Condicionantes del régimen político -El <i>lobby</i> cubano mantiene influencia y simpatizantes con su causa ocupan puestos clave en el sistema político. -El Congreso tiene más control del embargo que el Ejecutivo.
Fase de rompimiento. Interacciones entre agentes de cambio y otros actores, así como entre los primeros y los condicionantes	-Interacción positiva entre agentes de cambio y receptores. -Agentes de cambio intentan superar, esquivar o aprovechar condicionantes de manera sistemática para debilitar y dividir a la oposición.	-Interacción negativa entre agentes de cambio y receptores. -Agentes de cambio titubean, a falta de un interés estratégico, para debilitar, esquivar o aprovechar condicionantes. La oposición se mantiene fuerte.
Tipo de cambio	-Reestructuración limitada y consolidada.	-Incremental y con signos de reversión.

Elaboración propia. En anaranjado se encuentran las características similares, en azul los factores explicativos y en verde los resultados a explicar. Es importante concebir los dos grupos de factores explicativos como de tipo interactivo y no lineal.

En el caso Estados Unidos-Cuba, el impulso de cambio del presidente Obama pronto enfrentó obstáculos por la falta de incentivos estratégicos, lo que influyó en los decisores respecto a no hacer concesiones considerables que fueran construyendo confianza. Aunado a ello, las posiciones entre los dos países se tornaron inflexibles: por un lado, Estados Unidos exigía más cambios sustantivos en materia de democracia y derechos humanos, así como la liberación de Alan Gross para continuar con las negociaciones en otros temas de la agenda. Por otro, la percepción que tenían en Washington era que Cuba no iba a flexibilizar la condición de que los estadounidenses tenían que desarticular, unilateralmente, el embargo económico. Las posibilidades para dicha desarticulación fueron obstaculizadas por los opositores en el Congreso. Desde el punto de vista de los opositores, la posición inflexible de Cuba, y sus respuestas en temas como los prisioneros políticos, eran evidencia contundente para reforzar su oposición a que Obama profundizara la política de apertura. A pesar de que en los primeros años se avanzó en el relajamiento de medidas (contactos pueblo a pueblo, viajes, remesas, cooperación tecnológica) y que en 2014 se restablecieron los canales diplomáticos, Obama no invirtió más capital político en la construcción de un consenso interno que tuviera como principal efecto crear candados institucionales. La falta de tal consenso y de un "efecto candado" fueron condiciones importantes para entender las razones por las que Donald Trump empezó a revertir rápidamente los avances.

En suma, la existencia de un evento catalizador interpretado como de interés estratégico en el caso Estados Unidos-RPC, a diferencia de su inexistencia en la administración Obama, configuró las posibilidades de cambio desde un inicio, aunado a las distintas acciones que los decisores realizaron para que, mediante la interacción con otros actores, el cambio se fuera consolidando interna y externamente. Ambos grupos de factores son los que explican las diferencias de resultado entre un caso y otro. Este es el argumento que se tratará de sostener en los siguientes capítulos.

Conclusiones del capítulo 1

A manera de conclusión, en este capítulo se desarrolló una propuesta para elaborar un concepto, que se pueda operacionalizar, y un marco de análisis para estudiar el problema del cambio en política exterior. A partir de una crítica a la revisión de literatura sobre el objeto de estudio, el concepto propuesto tiene como objetivo realizar aportaciones orientadas a pensarlo de manera integral. En este sentido, y con base en los aportes previos, en este trabajo se sostiene que las modificaciones del comportamiento internacional del Estado pueden concebirse con base en la incorporación de tres dimensiones: intensidad, alcance y tiempo.

Al incluir estos aspectos se desarrolló una tipología que es útil para identificar, con mayor precisión, distintos grados de cambio.

Por otra parte, en el ámbito de factores explicativos se propone un marco de análisis que se sustenta también en aportes previos que identifican los principales elementos o circunstancias que pueden producir un cambio de dirección en la política exterior de los Estados. Es necesario enfatizar que la articulación del marco de análisis propuesto tiene como fundamento los estudios previos de naturaleza comparada, que incluso han generado al menos dos grandes hipótesis: (1) el cambio se produce cuando los decisores perciben una amenaza al Estado (enfoque de reestructuración); (2) los tomadores de decisiones modifican la política cuando las alternativas de cambio son menos costosas que el mantenimiento del curso previo.

De esta manera, la aportación a tal literatura radica en la incorporación del problema clásico de las Ciencias Sociales relacionado con la interacción entre agente(s) y estructura(s). Además, a partir de la reflexión de pensar el cambio como un proceso político que genera conflicto, se concluye que es pertinente incluir la noción de resistencias con el propósito de analizar de qué forma éstas desempeñan un papel de estabilizadores, frenos o límites al ímpetu inicial de modificar el curso de acción del Estado en el medio internacional en una coyuntura determinada. Por lo tanto, el marco de análisis consiste en estudiar las interacciones verticales (entre agentes y condicionantes en distintos ámbitos) y horizontales (entre agentes de cambio y de resistencia o promotores del *statu quo*), a lo largo de las distintas fases del concepto.

Parte II. La reestructuración limitada de la política exterior de Estados Unidos hacia la República Popular China (1969-1980)

Capítulo 2. Antecedentes y el surgimiento del patrón de comportamiento previo: la política de contención y aislamiento

Este capítulo tiene dos objetivos: presentar los antecedentes generales de la política exterior de Estados Unidos respecto a la RPC, antes de la llegada de Richard Nixon a la presidencia, y describir sus características. La función de ello está relacionada con el inicio de la ejecución del marco de análisis propuesto anteriormente. El tratamiento de los siguientes apartados funge como una oportunidad para introducir, en una forma simplificada, la lógica de dicho marco con la meta de mostrar cómo surgió la política de aislamiento y contención hacia la RPC después de 1949. Posteriormente, se desagrega, con base en la propuesta conceptual, la política durante la administración de Lyndon B. Johnson, con el propósito de sentar una referencia para compararla hacia el final del trabajo y poder identificar el grado de cambio.

2.1 La política estadounidense durante “el siglo de la vergüenza”

En los siguientes dos apartados se describen brevemente las características del régimen político estadounidense con relación a la acción internacional del Estado. A partir de esa base, se estudian los antecedentes de las interacciones entre Estados Unidos y China en un contexto histórico caracterizado por el surgimiento del primero como nueva potencia. Así, la mirada se centra en los intereses de Estados Unidos en Asia que dieron pie a la formación de la política de puertas abiertas, considerando sus implicaciones respecto a sus relaciones con grupos políticos en territorio chino. Esa será la base para comprender los acontecimientos hacia el inicio de la Guerra Fría y el futuro significado de lo que en Estados Unidos se conocería como “la pérdida de China”.

2.1.1 El régimen político de Estados Unidos y la acción internacional

Siempre es útil recordar algunas generalidades sobre cómo está distribuido el poder en Estados Unidos para efectos del tema de política exterior. Ese país es considerado como una de las democracias liberales más viejas del mundo, con base en un documento constitutivo relativamente simple de carácter pragmático, que asigna las funciones de gobierno siguiendo la línea de división de poderes republicana

con el propósito de crear un sistema de pesos y contrapesos: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo (o el Congreso) y el Poder Judicial. Para efectos del tema de política exterior, cada uno de estos poderes tiene funciones exclusivas determinadas por el documento, aunque es preciso indicar que en la práctica la Constitución no define con precisión muchas otras, por lo que en distintas circunstancias pueden ser compartidas o autoasignadas. Por lo tanto, los constantes “tira y afloja”, así como el conflicto en general, entre el presidente y el Congreso respecto a la acción internacional no son consecuencias indeseadas de la Constitución, sino parte de sus metas principales.

Según el Artículo II constitucional, el presidente tiene la prerrogativa exclusiva de negociar tratados, nombrar embajadores, ser el comandante en jefe del ejército, además de apoyarse en otras cláusulas que le otorgan poder ejecutivo para la acción exterior. De dicha autoridad se desprenden poderes implícitos como reconocer a gobiernos extranjeros, conducir la diplomacia o acciones de inteligencia y usar la fuerza militar. Además, el Ejecutivo puede ejercer coacción legal, dentro de ciertos límites, en contra de actores que operen en Estados Unidos y otros países cuando éstos violen la Constitución en un asunto de índole internacional o intenten sobrepasar la autoridad del primero en la materia. Desde 1977, el presidente también está autorizado a imponer sanciones económicas a entidades extranjeras, según la *Emergency Economic Powers Act* de ese año.¹⁰⁶

Por su parte, con base en el Artículo I el Congreso se encarga de conseguir préstamos, regular el comercio exterior, declarar la guerra, crear, proveer, mantener y regular a las fuerzas armadas, definir y castigar delitos cometidos en ultramar, así como revisar y confirmar al personal diplomático, firmados y propuestos por el Ejecutivo respectivamente, entre las funciones más destacadas.¹⁰⁷ Sin embargo, el Congreso también tiene poderes de índole general que se vinculan con la política exterior: imprimir moneda, obtener recursos del Tesoro o simplemente generar legislación. Estas funciones generales le dan al Poder Legislativo amplia capacidad de maniobra en la formulación de política exterior, pues puede crear, eliminar o reestructurar a las agencias del Ejecutivo, revisar y elaborar presupuesto para programas de las burocracias militares y diplomáticas, imponer sanciones económicas a un actor externo, legislar sobre aspectos de seguridad fronteriza e inmigración o elaborar leyes relacionadas con la capacidad de ciudadanos para relacionarse con el medio internacional, conducir investigaciones sobre asuntos internacionales y seguridad nacional, por nombrar tan solo unos ejemplos.

¹⁰⁶ Jonathan Masters, “U.S. Foreign Policy Powers: Congress and the President”, *Council on Foreign Relations*, 2 de marzo de 2017, URL: <https://on.cfr.org/3w4QkaQ>, consulta el 2 de abril de 2021.

¹⁰⁷ National Archives, “The Constitution of the United States: A Transcription”, *America’s Founding Documents*, URL: <https://bit.ly/3y4ayn7>, consulta el 15 de abril de 2021.

El Poder Judicial regularmente adopta una posición de árbitro entre otros actores del sistema político, incluidos el Ejecutivo y el Legislativo, aunque en materia de política exterior su patrón de comportamiento ha sido no involucrarse decididamente en aquellos casos en los que no existe claridad respecto a los posibles efectos negativos de los que invocan la protección de las cortes o rechazar casos de orden político manteniendo una postura de no tomar partido en disputas entre los otros dos poderes.¹⁰⁸ Esto no quiere decir que este poder nunca adopte una postura, pero se limita a aquellas de orden estrictamente legal y sus fallos han ido tanto en el sentido de limitar el poder presidencial como confirmarlo, según sea el caso. De esta manera, la característica principal del papel de la Corte en lo que refiere a la política exterior puede centrarse en la idea de que se autolimita en sus prerrogativas (*self-restraint*), situación que tiene como efecto principal consolidar el peso de la dinámica de equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Ahora bien, es necesario indicar que el rol de los partidos políticos, y de la configuración bipartidista del sistema, se ve con mayor claridad a la luz de su vínculo con el tema de equilibrio de poderes. La razón es muy sencilla: como partidos políticos, los Republicanos y Demócratas tienen el fin de obtener el poder y se conducen conforme a los ordenamientos institucionales disponibles, además de intentar obtener el consentimiento y moldear las preferencias de los ciudadanos. Esto quiere decir que, en materia de política pública, si un partido ostenta la presidencia, pero carece de mayoría en el Congreso bicameral (Representantes y Senadores), es muy probable que su contraparte utilice los mecanismos institucionales para equilibrar las acciones del otro e incluso tratar de incorporar su visión de cómo debería ser el curso de la acción estatal.

Es por ello que, dado el carácter abierto de la Constitución en materia de política exterior, las tensiones esperadas producto del equilibrio de poder se manifiestan en áreas como: operaciones militares, en las que solo el Congreso puede declarar la guerra, aunque los presidentes han ordenado acciones sin la aprobación del primero; ayuda internacional, en la que el Congreso puede limitar fondos necesarios para los cursos de acción planteados por el Ejecutivo; inteligencia, en la que el Ejecutivo constitucionalmente tiene prerrogativas, pero el Legislativo en las últimas décadas ha desempeñado el papel de guardián para limitar abusos; acuerdos internacionales (incluidos los de comercio), ámbito en el que el Ejecutivo ha buscado estrategias legales para rodear a su contraparte (como los acuerdos ejecutivos y los mecanismos *fast track*); o en el área de inmigración, en donde no hay claridad respecto a los límites de uno u otro

¹⁰⁸ Johnathan Masters, *Op. Cit.*

poder.¹⁰⁹ El otro aspecto del papel que desempeñan los partidos políticos tiene que ver naturalmente con el sistema electoral, el cual está vinculado con la construcción de agenda, narrativas y su impacto en la formación de opinión pública para influir en preferencias de votos y/o mantener los cargos. Esta configuración se revisará más adelante.

Ahora bien, el Poder Ejecutivo está encabezado por el presidente, quien tiene que asumir la responsabilidad de las decisiones y acciones ejecutivas. El presidente mantiene amplias prerrogativas en materia de política exterior, como ya se señaló, y es considerado como la voz o el representante oficial del Estado en materia de relaciones internacionales. Con todo, gran parte de su labor operativa tiene que ser delegada a funcionarios que actúan bajo su autoridad, pero que contribuyen a la labor cotidiana de recolección, procesamiento y análisis de información, así como de coordinación y formulación de propuestas para que el presidente revise y, en última instancia, decida. Cabe señalar que también tienen la tarea de ejecutar acciones y, en cierto sentido, comparten con el presidente el peso de la responsabilidad. La complejidad de las tareas gubernamentales se revela en este aspecto. Como se señaló en el Capítulo I, el conglomerado de agencias que se encargan de algún asunto que tiene que ver con el exterior desempeña un papel clave en el análisis del cambio. Ya sea como promotoras o elementos de resistencia, las burocracias son consideradas por los decisores, en términos de si pueden representar algún obstáculo o favorecer el embrionario nuevo rumbo.¹¹⁰

En Estados Unidos, los entes más importantes en materia de política exterior son: la Casa Blanca, encabezada por el propio presidente y en la que se encuentran también sus principales cuerpos de asesoramiento; el Departamento de Estado, que se encarga de conducir la diplomacia y coordinar a otros entes del Ejecutivo en materia de relaciones exteriores; el Departamento de Defensa, cuya tarea esencial se ubica en el área de la seguridad nacional y que a su vez contiene al Estado Mayor Conjunto (*Joint Chiefs of Staff*) como principal ente de asesoramiento militar; la Agencia Central de Inteligencia (CIA por sus siglas en inglés), la cual se encarga de coordinar a otros entes para recabar, distribuir y sintetizar información sensible para el proceso decisional; el Departamento del Tesoro, que desempeña un papel

¹⁰⁹ *Ibid.* El presidente es el actor preeminente en materia de política exterior. Sin embargo, el equilibrio entre los dos poderes depende de las circunstancias históricas. Por ejemplo, desde la Guerra de Vietnam el Congreso se involucró cada vez más en asuntos internacionales con el propósito de circunscribir la autoridad del Ejecutivo. Hacia el fin de la Guerra Fría se consolidó el fin de lo que se conocía como la “presidencia imperial” en asuntos internacionales. A pesar de ello, después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, el Ejecutivo ha vuelto a retomar el amplio margen que históricamente había tenido en circunstancias caracterizadas por el dominio de los temas de seguridad nacional. Eugene R. Wittkopf, Christopher M. Jones y Charles W. Kegley, *American Foreign Policy. Pattern and Process*, séptima edición, Belmont, Thomson Wadsworth, 2008, pp. 328.

¹¹⁰ *Cfr.* Capítulo 1, pp. 17-30.

clave en cuanto a presupuesto si se considera que Estados Unidos destina gran parte de sus ingresos estatales a los asuntos exteriores, además de que su política incorpora también cuestiones financieras y monetarias; y, entre las más importantes, el Departamento de Comercio y Agricultura, que trata asuntos de comercio exterior y de intercambio de productos agrícolas, así como de asistencia técnica en la materia.¹¹¹

Finalmente, es necesario mencionar al Consejo de Seguridad Nacional (CNS), en el que participa el presidente y sus asesores en conjunto con otros secretarios de Estado dependiendo del tema a tratar. Su función básica es realizar recomendaciones de política al presidente, pero también es un foro institucional que aglomera a los funcionarios de más alto rango para que discutan asuntos concernientes a la seguridad del Estado y coordinen dichas recomendaciones. Cabe señalar que cada presidente tiene la libertad de utilizar de distintas maneras a este último órgano—ya sea que le otorguen un rol estratégico en la toma de decisiones o le reste poder—y de establecer distintos tipos de relación con los otros miembros del gabinete, como con el secretario de Estado, quien en principio debería ser su principal asesor en temas internacionales, en el sentido de delegarle mayor responsabilidad o de ignorarlo y conducir la política exterior con apoyo de otros funcionarios.

En términos generales, se ha interpretado que las fortalezas de los miembros del gabinete, basadas en su capacidad para promover sus programas, han probado ser también el principal elemento de conflicto con el presidente, siendo este último quien regularmente gana las batallas. Según Wittkopf y Jones, la influencia de los miembros del gabinete en política exterior se ha reducido gradualmente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.¹¹² El protagonismo de algún secretario de Estado muchas veces depende de los vínculos personales o profesionales que tiene con quien ocupa la Oficina Oval.¹¹³ Los presidentes estadounidenses tienden a menospreciar los roles burocráticos, pues consideran a sus organizaciones como lentas, ineficientes y con extrema aversión al riesgo. Por lo tanto, el líder de la Casa Blanca tiene cierto margen de maniobra para incorporar a sus círculos más cercanos a algún miembro de su gabinete en la toma de decisiones, dependiendo de la situación.

Ahora bien, es cierto que la política exterior es monopolio del gobierno, en el sentido de que ningún ciudadano, individualmente o agrupado con otros, puede diseñar y ejecutar acciones que comprometan al

111 Eugene R. Wittkopf, Christopher M. Jones y Charles W. Kegley, *Op. Cit.*, pp. 327-455.

112 *Ibid.*, p. 334.

113 Por ejemplo, Eisenhower reforzó al Consejo para que se convirtiera en una de las principales agencias, con una rutina de trabajo periódica; por otra parte, Kennedy lo conceptualizaba como un órgano *ad hoc*, con reuniones irregulares. En cuanto a la relación con el secretario de Estado pasó algo similar.

Estado o lo representen en el exterior. No obstante, el régimen democrático en general tiene algunas características que le permiten a actores subnacionales y no gubernamentales influir en el proceso, en cualquiera de sus etapas. Así, diferentes grupos de la sociedad y la opinión pública son dos factores de importancia en el análisis del comportamiento internacional especialmente en este tipo de regímenes. En el primer caso, se puede tratar de organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, grupos de interés o de presión. En el segundo, las opiniones agregadas de los ciudadanos y/o de las élites son importantes en el sentido de su influencia directa e indirecta en el proceso tanto de establecimiento de agenda, como del desarrollo de una política pública en general. En este sentido, el régimen democrático mantiene una configuración institucional particular respecto al vínculo entre Estado y sociedad que es un elemento esencial que lo distingue de otros (como los autoritarismos o totalitarismos).

En el caso de Estados Unidos, los grupos societales y la opinión pública se han distinguido históricamente por ser un factor de poder. Por ejemplo, se ha estudiado bastante el rol de las élites y los grupos de interés o presión en política exterior de tal forma que muchos análisis, especialmente centrados en aquellos casos en los que el actor es un grupo étnico con intereses en política internacional, han concluido que su influencia en ocasiones puede ser determinante.¹¹⁴ Respecto a la opinión pública, no existe consenso en la direccionalidad de la causalidad, en el sentido de si las preferencias agregadas de los ciudadanos (ilustradas en encuestas) o las desagregadas de diferentes grupos de élite influyen en los decisores respecto a un tema de la agenda o si lo inverso es verdadero. La respuesta más sensata pudiera ser que dependiendo de las circunstancias y de la agencia de los actores la influencia es bidireccional. La pregunta más interesante es cuándo y cómo.¹¹⁵ Con todo, este factor establece una serie de condicionantes generales y los líderes saben que de la opinión pública deriva cierto apoyo y grado de legitimidad, que en

¹¹⁴ Por ejemplo, desde hace décadas Lerche reafirmaba algunas tácticas que estos grupos, organizados en torno a ciertos intereses y que actúan para que el gobierno los atienda, utilizan para lograr sus cometidos: directas, que consisten en aplicar presión personal a gobernantes mediante la persuasión, información técnica, promesas de apoyo electoral o incluso amenazas en el mismo ámbito; indirectas, que consisten en crear opinión de masas mediante la participación de diferentes grupos de élite, ya sea políticos, administrativos o comunicativos, con el propósito de moldear preferencias en el resto de la sociedad. Charles O. Lerche, *Foreign Policy of the American People*, tercera edición, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1967, p. 33. Mearsheimer y Walt corroboraron esta tesis hacia el final de la primera década del siglo XXI. En su análisis de la influencia del *lobby* pro-Israel en la política exterior de Estados Unidos hacia Medio Oriente, los autores determinaron que esta agrupación ha tenido éxito sistemático en incorporar sus intereses mediante el control de la narrativa a favor de Israel en el debate público, así como con el cabildeo directo en el Congreso y en las agencias del Poder Ejecutivo. Véase: John J. Mearsheimer y Stephen M. Walt, *The Israel Lobby and U. S. Foreign Policy*, Nueva York, Farrar, Straus & Giroux, 2007, pp. 386-387.

¹¹⁵ El llamado cuarto poder, por ejemplo, puede tener intereses en influir en un curso de acción respecto a un tema de interés público. Pero los decisores también pueden influir en las preferencias del primero si existe una estrategia de comunicación para legitimar algún tema. En este último caso, la política se formula y después la opinión se moldea para conseguir apoyo: se manufactura el consenso. Véase: Piers Robinson, "The CNN Effect: Can the News Media Drive Foreign Policy?", *Review of International Studies*, vol. 25, núm. 2, abril de 1999, pp. 301-309.

ocasiones se convierte incluso en capacidad de negociación frente a actores internos y externos, cuando pueden vincular el sentido de la política y los valores o preferencias del público.

Esto es relevante para llevar a cabo un análisis del cambio, pues los gobernantes no tienen total libertad para decidir parte de su agenda política, en la que normalmente se definen nociones como intereses nacionales, sino que su elaboración considera regularmente preferencias de múltiples actores, pues ni las élites ni la opinión pública son bloques homogéneos. Así, las posibilidades que tienen los actores políticos para ganar elecciones, y por lo tanto la legitimidad y apoyo a su agenda cuando toman el poder, proviene de la dinámica democrática. Esto no quiere decir que las autoridades siempre obedecen a los ciudadanos o a los distintos grupos de la élite y orientan sus acciones a favorecer sus necesidades respectivas, sino que las consideran en el sentido positivo o negativo: ya sea para alinearse a las opiniones generales, para diferenciarse de actores en competencia, para desarrollar estrategias de distinta índole con el fin de cambiar preferencias o, finalmente, para evadirlas o debilitarlas.

Así pues, existe una competencia por el oído de los diferentes sectores de la opinión pública. Si agregamos a este escenario la noción de rendición de cuentas desde el punto de vista electoral, con las posibles consecuencias que puede llegar a tener una buena o mala política para las perspectivas de los partidos de desempeñarse favorablemente en elecciones, entonces queda claro que la política exterior también necesita de apoyo popular y legitimidad para su consolidación o estabilidad. En palabras de Lerche: “Los funcionarios en Estados Unidos, por lo tanto, deben enfrentar las fuerzas del consenso democrático—y normalmente operar dentro de sus límites—cuando buscan definir y aplicar el interés nacional en un mundo que cambia rápidamente.”¹¹⁶

2.1.2 La política de puertas abiertas

Hasta el siglo XIX, los chinos trataban a los occidentales como inferiores, quienes desde esa perspectiva eran afortunados de tener contacto con el Reino del Centro. Esa situación cambió cuando las potencias occidentales, impulsadas por la revolución industrial, pusieron la mira en territorio del antiguo imperio chino. Las Guerras del Opio de la década de 1840 pusieron en evidencia el desequilibrio de fuerzas que pronto habría de inaugurar la incursión de Europa, y posteriormente de Estados Unidos, en los linderos del imperio. Lo que los chinos llaman "el siglo de la vergüenza"¹¹⁷ justamente comenzó con esa serie de

¹¹⁶ Charles O. Lerche, *Op. Cit.*, p. 28.

¹¹⁷ Desde la perspectiva china, se le llama así al periodo iniciado por las Guerras del Opio en 1839 y que finaliza con el triunfo de la revolución comunista en 1949. Este periodo está caracterizado por la conjunción de dos procesos que se reforzaron

episodios, que representarían la destrucción del viejo orden en esa parte del mundo, pues hacia finales del siglo XIX la dinastía imperial estaba a punto de colapsar.

Los Estados Unidos tuvieron parte en esa historia, aunque no de manera tan protagónica si se compara con el papel desempeñado por otras potencias como el Reino Unido. La política de Washington alrededor de la mitad del siglo XIX fue incorporarse a los llamados tratados desiguales, que aprovechaban la debilidad del imperio para extraer jugosas concesiones, además de extender los derechos extraterritoriales de los más poderosos. No obstante, la lógica del comportamiento estadounidense en ese momento no estaba anclada en adquirir posesiones en territorio chino, sino que se orientaba por cuestiones comerciales al intentar obtener trato equitativo frente a las ambiciones de las otras potencias.¹¹⁸ En realidad, había pocas justificaciones para desarrollar una política más robusta, pues los intercambios con el Este de Asia en general eran pocos.

Esta lógica se fortaleció al inicio del siglo XX, pues Washington formuló lo que se conocería como la política de "puertas abiertas", frente a los intentos de las potencias europeas y asiáticas, Japón y Rusia especialmente, de delimitar esferas de influencia que obstaculizarían el creciente intercambio económico y social entre Estados Unidos y China. A partir de entonces, Estados Unidos se involucraría cada vez más en el desarrollo de ese país, en un contexto de inestabilidad y transición del orden interno, debido a la caída de la dinastía Qing y a la llegada de gobiernos que no lograban controlar el extenso territorio. Similar al caso cubano en ese momento histórico, el comportamiento de Washington incluía la intención de defender la independencia china frente a las ambiciones de otros gobiernos. Sin embargo, no fue sino hasta el fin de la Primera Guerra Mundial que Washington empezó a tener la capacidad de hacer valer tal postura de manera mucho más sólida.¹¹⁹ Además, ante el contexto de inestabilidad política, los estadounidenses mantuvieron su preferencia de favorecer la unidad en circunstancias de distintos conflictos de carácter civil.

mutuamente: el paso a la inestabilidad política producto del debilitamiento del control imperial sobre el territorio chino y la penetración de las potencias occidentales y asiáticas para tratar de colonizar partes de tal territorio.

¹¹⁸ Richard W. Leopold y Theodore R. Miller, *The Growth of American Foreign Policy. A History*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1962, p. 146.

¹¹⁹ En años anteriores, Estados Unidos había logrado parcialmente su objetivo de mantener un pie en el comercio con China. No obstante, en varias ocasiones las otras potencias lograron hacer caso omiso de las reclamaciones estadounidenses respecto a adjudicarse concesiones exclusivas en un contexto en el que la debilidad del imperio, y posteriormente de los gobiernos que le sucedieron, provocaba la confrontación entre países poderosos por ventajas en ese territorio. *Ibid.*, pp. 143-150 y pp. 211-219.

2.1.3 El periodo entre guerras y el Partido Comunista Chino

El fortalecimiento del Partido Comunista Chino (PCC) en ese contexto de inestabilidad política marcó una referencia importante en la evolución del conflicto civil en territorio chino, así como del carácter que tendría la relación del futuro gobierno comunista con Washington a partir de 1949. Durante la década de 1920 y principios de 1930 Estados Unidos empezó a ser percibido negativamente por el liderazgo de ese partido. Las razones eran ideológicas, históricas y contextuales. Se veía a Estados Unidos como una de las principales potencias imperialistas que intentaba usar su superioridad para exportar más capital y dominar la economía china mediante la creación de dependencia. Además, se interpretaba que la política de puertas abiertas de Washington estaba diseñada para fisurar la hegemonía anglo-japonesa y así hacerse de más beneficios. Esto se lograría, continuaba el argumento, por medio de brindar apoyo a algunas de las facciones que se peleaban por el poder político en China.

De esta manera, en medio de otra etapa más de conflictos civiles en esa nación, después del golpe de Estado de 1927 perpetrado por Chiang Kai-shek para la conformación del gobierno central de Nanjing, el PCC llegó a la conclusión de que dados los vínculos y el apoyo, Washington era el amo detrás de su enemigo número uno, el Guomintang,¹²⁰ lo que le permitiría poner un pie firme en los asuntos de ese país en detrimento de los propios comunistas y de las otras potencias involucradas que apoyaban a otras facciones. Después de la ocupación japonesa de Manchuria en 1931, la situación se tornó más compleja.¹²¹ El rumbo era desfavorable para los comunistas, pues después de 1934 fueron forzados a huir de sus bases en el sur hacia el noroeste, con lo que inició "la larga marcha" y posteriormente, en 1937, la guerra sino-japonesa. En los años siguientes, la concepción de las relaciones internacionales del PCC siguió la línea ideológica y mantenía la imagen de Estados Unidos como una potencia oportunista que encontraba en el Guomintang su instrumento para colonizar China en medio de la guerra.

El conflicto civil se mezcló con los acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial, pues Japón luchaba en dos frentes: actividades de expansión continental en la década de 1930 y, posteriormente, con la entrada de Estados Unidos a la guerra tenía que atender el escenario del Pacífico. En esas circunstancias, el gobierno nacionalista del Guomintang fue aliado de Estados Unidos para rechazar la penetración de

¹²⁰ El Guomintang es el nombre del Partido Nacionalista de China, que fue fundado por Sun Yatsen en 1919. Se trata del grupo político que logró unificar, durante algunos años de las décadas de 1920 y 1930, a gran parte del territorio chino. A los miembros de esta organización también se les puede identificar como nacionalistas a lo largo de la tesis y en otras fuentes. Después de su derrota en la guerra civil frente al Partido Comunista Chino en 1949, el Guomintang se exilió (como gobierno) a la Isla de Formosa (Taiwán).

¹²¹ Michael M. Sheng, "America's Lost Chance in China? A Reappraisal of Chinese Communist Policy Toward the United States Before 1945", *The Australian Journal of Chinese Affairs*, núm. 29, enero de 1993, pp. 138-141.

Japón, que ya ocupaba parte del territorio. Ante ello, el PCC decidió pragmáticamente tratar de acercarse a los Estados Unidos para establecer relaciones que devinieran en la obtención de apoyo, en términos de convertirse en posibles depositarios de recursos para confrontar la agresión japonesa. A pesar de evaluaciones favorables realizadas en 1944 por algunos actores en Estados Unidos respecto a aliarse con los comunistas, los personajes responsables de conducir la política hacia China, como el embajador Patrick J. Hurley, se opusieron decididamente ante tal iniciativa y favorecieron el apoyo exclusivo a los nacionalistas. Dado el poco éxito de sus esfuerzos de acercamiento, el PCC abandonó la pretensión de acercamiento y confirmó que Washington favorecía a una facción, lo que cimentó el regreso al discurso antimperialista.¹²²

Si bien hubo algunos esfuerzos de mediación por parte de Estados Unidos justo después de que la conflagración internacional terminó, la guerra civil china se aceleró y en 1949 los nacionalistas huyeron hacia Taiwán, hecho que marcó el fin del conflicto y el triunfo de la facción comunista. Dados los vínculos entre los nacionalistas y Washington, el PCC tenía razones para temer y desconfiar de la influencia estadounidense. A pesar de ello, realizaron otro intento de acercamiento, pero una vez más fueron rechazados. Esto marcaría un punto de inflexión histórico, en un momento en el que el periodo de Guerra Fría se consolidaba.

2.2 El inicio de la política de aislamiento y contención

Con base en la propuesta analítica desarrollada en la última parte del capítulo anterior, en los párrafos siguientes se describirán los antecedentes de la política de aislamiento y contención que Estados Unidos desarrolló respecto a la RPC. Cabe recordar que esta breve descripción introducirá las categorías de análisis propuestas en el trabajo: condicionantes externos e internos y las interacciones entre agentes. La idea es que este enfoque permite entender de manera sistematizada cómo los factores estructurales y el perfil de las interacciones fueron moldeando el abanico de opciones de la Casa Blanca. Desde este punto de vista, la formulación de la política de contención y aislamiento, y sus características, puede comprenderse asociando dichas categorías.

¹²² *Ibid.*, p. 156.

2.2.1 Los condicionantes y las interacciones asociadas al comportamiento estadounidense en el periodo de “ver y esperar”

La política de Estados Unidos hacia la República Popular China nace en el contexto de inicios de la Guerra Fría. En términos generales, las modificaciones en el sistema internacional influyeron decididamente en la manera en la que Estados Unidos reaccionó y consolidó el curso de acción hacia un país que también vivía cambios importantes. En términos de *condicionantes globales*, el advenimiento de la estructura bipolar a nivel sistémico, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, marcó la pauta gradualmente para transitar de la política de puertas abiertas a la política de aislamiento y contención.

Por otra parte, el enfrentamiento Este-Oeste, visto como factor de orden general, se conjugó también con los sucesos que se desarrollaron en territorio chino hacia la segunda mitad de la década de los cuarenta, especialmente en lo que tiene que ver con la victoria del partido comunista y el exilio del gobierno nacionalista, el cual había sido apoyado con anterioridad por Estados Unidos como ya se señaló en apartados anteriores. Es decir, la situación relacionada con el establecimiento del comunismo en China, y su posible asociación con la URSS, sería otro condicionante que limitaría las opciones de política.

La Guerra de Corea (1950-1953) sin duda fue un condicionante internacional clave para la consolidación del comportamiento agresivo estadounidense, pues surgió en un momento en el que todavía no se tenía una decisión respecto a cómo interactuar con Beijing. En ese sentido, como se verá más adelante, las reacciones de ambos gobiernos en un contexto de guerra revelaron las dificultades respecto a mantener una política conciliadora. A estos factores se agregó, por lo tanto, una serie de compromisos que Estados Unidos adquirió en Asia Pacífico, en la medida en que se alinearon con su política de contención.

Es necesario destacar que los eventos mencionados anteriormente tuvieron un impacto importante en Estados Unidos. Los *condicionantes internos, o relativos al régimen político*, pronto se configuraron como elementos de presión sobre la Casa Blanca. En primera instancia, la idea de “la pérdida de China” surgió como un asunto espinoso en el debate político. Al respecto, se desarrollaron dos escuelas de pensamiento en torno al caso: el grupo de “las oportunidades perdidas” y los que lamentaban la “pérdida de China”. Las ideas del primero giraban en torno a sostener que Estados Unidos había cometido un error en rechazar los intentos de los comunistas, especialmente de Mao Zedong y Zhou Enlai,¹²³ para establecer

¹²³ Office of the Historian, "Political conditions in China; United States Army observer section sent to Communist territory; United States interest and concern regarding Kuomintang-Communist relations and negotiations", Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, 1944, China, volume VI y 1945, China, volume VII, *U.S. State Department*, URL: <http://bit.ly/2XWgqOp>, consulta el 18 de enero de 2021.

una alianza y buenas relaciones, pues el Guomintang era débil, corrupto e inepto en cuestiones de gobierno. Además, al hacerlo la balanza se hubiera inclinado a favor de Washington en el conflicto Este-Oeste, por lo que las guerras en Corea y Vietnam no hubieran evolucionado como lo hicieron. La segunda creía que los vínculos ideológicos entre el PCC y la URSS eran demasiado sólidos como para pensar en la honestidad y fiabilidad de las intenciones de los comunistas chinos para formar una alianza con Washington. En este sentido, Estados Unidos había perdido China por su indecisión, influida por miembros procomunistas del primer grupo conocidos como "las manos de China" (*China hands*), de apoyar decididamente a los nacionalistas, incluso mediante el uso de la fuerza, en la última etapa del conflicto civil.¹²⁴ La segunda escuela prevalecería.

“La pérdida de China” se convertiría en un arma política de los republicanos para atacar a aquellos funcionarios o políticos en Estados Unidos que mostraran el más mínimo interés por llevar buenas relaciones con los comunistas o por mostrarse “suaves” respecto a los mismos. A partir de estas circunstancias surgiría la era macartista, que se caracterizó por ser un movimiento anticomunista radical. Ello produjo marcos de referencia para las posturas y acciones de los miembros del Poder Legislativo, en donde se originó el movimiento, purgas y también actitudes conservadoras en la burocracia, así como la adquisición de un nuevo tema en el escenario electoral. Respecto al último punto, los republicanos identificaron en general a la administración demócrata de Truman como responsable por haber permitido el triunfo del comunismo en un área de interés económico, y en esas circunstancias geoestratégico, como lo era el territorio chino.

Finalmente, cabe destacar que la configuración de grupos políticos internos, cuya postura era de rechazo a asociarse con el nuevo gobierno en Beijing, también se asoció rápidamente a la idea de continuar con el apoyo al Guomintang. Esta situación se ilustra con la formación de un grupo de interés político que abogaría por el mantenimiento de los vínculos con los nacionalistas, así como con su defensa.

¹²⁴ Joseph W. Esherick (ed.), *Lost Chance in China*, Nueva York, Random House, 1974 y Tang Tsou, *America's Failure in China*, Chicago, University of Chicago Press, 1963. Las "manos de China" eran miembros del servicio exterior estadounidense encargados de reportar y asesorar a los decisores que formulaban la política hacia ese país en el contexto de la guerra contra Japón y, posteriormente, entre el Guomintang y los comunistas. Con el surgimiento del macartismo, se les acusó de tener vínculos con el comunismo y posteriormente, en la década de los cincuenta, enfrentaron políticas de purga gubernamental. Algunos miembros de este grupo eran: John S. Service, miembro del servicio exterior estadounidense en China durante la Segunda Guerra Mundial y quien fue parte de una misión para evaluar el escenario de guerra civil en ese país; John Paton Davies Jr., también miembro del servicio exterior y parte de la misma misión. Las actividades consistían en establecer vínculos con los comunistas que peleaban por el poder político frente a los nacionalistas. Las conclusiones de la misión destacaron que los comunistas eran la alternativa real en términos de ser el grupo más fuerte en el contexto de guerra civil. Por lo tanto, también sugirieron que la política de Estados Unidos debía ser apoyar al grupo que posiblemente ganaría el conflicto. Véase también: Matthew Wills, “Why Did Nixon Burn the China Hands?”, *JSTOR Daily*, 7 de octubre de 2018, URL: <https://bit.ly/3G4EVxe>, consulta el 3 de enero de 2022.

Concebido como otro actor, el *lobby* chino era una coalición de actores influyentes en los ámbitos informativos, políticos, militares y económicos que favorecían al gobierno nacionalista de Chiang, y que habrían de convertirse en la década de los cincuenta en un referente importante para la Casa Blanca respecto a la agenda de política hacia las dos Chinas.¹²⁵ En el apartado correspondiente al análisis de la evolución de los condicionantes internos se desarrollará con mayor profundidad el tema del *lobby*.¹²⁶

¿Cómo esta configuración de factores internos y externos condicionó la interacción entre agentes? Con el telón de fondo de tales circunstancias, *las interacciones* entre la Casa Blanca y Beijing, así como entre la primera y otros actores dentro y fuera de Estados Unidos, empezaron a adquirir perfiles distintivos que en última instancia orientaron el rumbo de la formulación de la nueva política. En el primer caso, a pesar de que en un primer momento la administración de Truman no tenía claro cómo reaccionar ante la consolidación de un nuevo gobierno comunista en uno de los países más grandes del mundo, el contacto con Beijing estuvo caracterizado por la incertidumbre, que pronto fue reemplazada por la animosidad y la desconfianza una vez que las reacciones de ambos gobiernos produjeron una espiral de eventos negativos para la posibilidad de entablar una buena relación.

La primera decisión para conformar la nueva política estuvo relacionada con la cuestión del reconocimiento una vez que los comunistas capturaron Nanking en abril de 1949. La animosidad y desconfianza en las intenciones del otro influyó para que la incertidumbre sobre el reconocimiento dominara por un tiempo. Mientras que discursivamente en Beijing se denunciaba en público al imperialismo estadounidense, los líderes chinos en privado consideraban la posibilidad de crear contactos con Washington.¹²⁷ Un mes después del triunfo, el nuevo gobierno en Beijing expresó al embajador estadounidense su interés en obtener el reconocimiento, y por extensión el rompimiento de relaciones con los nacionalistas, y se le invitó a una reunión en la que presuntamente se trataría el tema. En esos mismos días, Mao dio un famoso discurso en el que denunciaba al imperialismo estadounidense y el apoyo de éste a Chiang Kai-shek, además de que se inclinaría hacia el bloque liderado por la URSS.¹²⁸ En este sentido, las actitudes del gobierno en Beijing empezaron a elevar las dificultades de Washington, pues las presiones

¹²⁵ El *lobby* chino, según Kissinger, nunca perdonaría a Harry Truman y a Dean Acheson por haber traicionado a Chiang Kai-shek. Henry Kissinger, *The White House Years*, *Op. Cit.*, p. 226.

¹²⁶ *Cfr.*, pp. 79-89.

¹²⁷ Gordon H. Chang, *Fateful Ties. A History of America's Preoccupation with China*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2015, p. 194.

¹²⁸ Mao Zedong, "On the People's Democratic Dictatorship", *Marxists.org*, 30 de junio de 1949, URL: <https://bit.ly/39OXC9a>, consulta el 16 de enero de 2021.

internas empezaban a jugar un papel importante. El resultado de ese episodio fue la instrucción de Dean Acheson, entonces secretario de Estado, a su embajador para que evitara reunirse con los líderes chinos.

El tema del reconocimiento siguió estando en la agenda a pesar, como se verá en los siguientes párrafos, de las críticas de los opositores a la postura de ver y esperar de la Casa Blanca. En la interacción entre el nuevo gobierno en Beijing y el Poder Ejecutivo en Estados Unidos había otro problema. Acheson declaró en octubre de 1949 que había tres criterios para que Estados Unidos reconociera a un nuevo gobierno: que tuviera control efectivo del territorio; que reconociera sus obligaciones internacionales; y que tuviera el consentimiento de los gobernados.¹²⁹ El Comité Central del Partido Comunista Chino había anunciado un par de años antes que consideraría inválidas todas las obligaciones internacionales adquiridas por el gobierno nacionalista durante la guerra civil. Además de la animosidad hacia el personal diplomático estadounidense en China continental, esa situación planteaba costos políticos importantes para que la administración Truman se decidiera a favor del reconocimiento, aunque seguía considerando la opción.

Cabe resaltar que la lógica discursiva entre los dos gobiernos contribuyó de manera importante a generar una situación parecida a una espiral en descenso. Después de que la Casa Blanca generó un informe para deslindarse de la responsabilidad respecto a la derrota de los nacionalistas, sin dejar de lado que los apoyó militar y económicamente, Mao respondió con una serie de editoriales en los que expresaba que le daba la bienvenida a este tipo de información, pues ilustraba el verdadero carácter imperial de Estados Unidos¹³⁰ al tratar de seguir utilizando al Guomindang como medio para mantener su influencia. El líder chino procedió a atacar a los diplomáticos de ese país, caracterizándolos como agentes del imperialismo cultural.

La configuración de las interacciones con los elementos internos empezó a generar presión en la Casa Blanca, con miras a orillarla a endurecer la política. Días antes de que el gobierno de la RPC solicitara el reconocimiento, 16 senadores republicanos y 6 demócratas habían pedido al Ejecutivo no concederlo. Fue en ese contexto en el que Acheson giró la instrucción al embajador para no asistir al encuentro con Mao y Zhou como ya se señaló. En esas circunstancias, la única opción para evitar la consolidación del nuevo gobierno, según los detractores de la política de Roosevelt y Truman, era la intervención militar llevada a cabo para favorecer el regreso al poder de los nacionalistas.

¹²⁹ Simon Long, *Taiwan: China's Last Frontier*, Londres, Macmillan Press, 1991, p. 111.

¹³⁰ Gordon H. Chang, *Fateful Ties, Op. Cit.*, p. 195.

Ante las crecientes críticas internas debido a la falta de más apoyo al gobierno nacionalista—a pesar de que entre el fin de la guerra y 1949 Estados Unidos les había transferido cerca de 3 mil millones de dólares—¹³¹Acheson justificó, en un famoso reporte de más de mil páginas publicado en agosto de 1949, la decisión de no intervenir pues el resultado de la guerra civil estaba más allá de los esfuerzos de Estados Unidos, que había hecho todo lo posible en materia de apoyo a Chian Kai-shek y su grupo para evitar el triunfo de los comunistas:

Las razones del fracaso del Gobierno Nacionalista [...] no provienen de ninguna insuficiencia en la ayuda estadounidense [...]. El hecho es que la decadencia que nuestros observadores habían detectado [...] al principio de la guerra había socavado fatalmente el poder de resistencia del Guomindang. Sus dirigentes se habían mostrado incapaces de enfrentar la crisis, sus tropas perdieron la voluntad de pelear y el gobierno el apoyo popular.¹³²

El hecho ineludible para la administración Truman era que el resultado de la guerra civil en China estaba fuera del control de Washington, pues había sido producto de fuerzas internas que se venían desarrollando desde inicios del siglo XX. Esta actitud suscitó una serie de divisiones en el ámbito de la política interna que se inclinarían a favor de aquellos que promovían la idea de que la "pérdida de China" tenía responsables.

De esta manera, el tema adquirió, como se podrá constatar en los siguientes capítulos respecto al caso cubano, una importancia relevante en la opinión pública y en los sectores políticos estadounidenses dada la sensibilidad que producía la derrota y la sensación de que se podía haber hecho algo más. La reacción de senadores y del embrionario *lobby* chino no se hizo esperar: unos alegaron que la política de no hacer nada solo había conseguido entregar a Asia a los soviéticos, mientras que otros responsabilizaban a los procomunistas del Departamento de Estado en el derrocamiento de un gobierno aliado.¹³³

En las declaraciones oficiales de la época, la administración Truman fue muy cuidadosa de mostrar públicamente su disposición al reconocimiento, debido a la oleada anticomunista en la política del país,

¹³¹ *Ibid.*, p. 192.

¹³² U.S. Department of State, *United States Relations with China with Special Reference to the Period 1944-1949*, Washington, D.C., Office of Public Affairs, Division of Publication, 1949.

¹³³ Robert J. McMahon, *Dean Acheson and the Creation of an American World Order*, Washington, D.C., Potomac Books, 2009, p. 101.

que fue recrudescida por las acusaciones del senador republicano Joseph R. McCarthy (R-Wisconsin),¹³⁴ en febrero de 1950, respecto a la presunta infiltración de comunistas en el Departamento de Estado. El macartismo fue irremediablemente vinculado con la "pérdida de China" y pronto constituyó un constreñimiento importante que dejaría el legado en la política estadounidense por muchos años en lo concerniente a no mostrarse "suave frente al comunismo".¹³⁵ Sus efectos concretos tuvieron que ver con las purgas que se realizaron en el Departamento de Estado, especialmente de personajes que favorecían una política menos ideológica y más orientada al pragmatismo, así como de especialistas en China.

Ahora bien, en un principio la interacción con actores externos estuvo caracterizada por una actitud de paciencia por parte de la administración Truman. La espera permitiría dejar que los acontecimientos se desarrollaran, con el fin de obtener mayor claridad respecto a decidir si otorgaba el reconocimiento o no. En este sentido, la Casa Blanca se desenganchó relativamente de los nacionalistas chinos, aunque de manera gradual pues los seguía apoyando económicamente. De hecho, el gobierno estadounidense consideraba no redoblar los esfuerzos para defender Formosa, aumentando la probabilidad de que cayera frente a los comunistas a lo largo de 1950.¹³⁶

Respecto a otros actores en el medio internacional, la Casa Blanca consideró apropiado consultar con otros gobiernos sobre los problemas del reconocimiento apresurado, aunque decidió no hacer proselitismo intenso para convencerlos de no otorgarlo si así lo decidían. De igual forma que en el caso de Cuba una década después, la Casa Blanca en ese momento esperaba que en China continental se desarrollara un régimen independiente de la URSS (la tesis del titoísmo),¹³⁷ para lo cual Estados Unidos tendría que promover acciones—públicas o encubiertas—políticas, psicológicas y económicas en el

¹³⁴ En adelante, para distinguir el partido y el estado al que representan senadores y representantes se utilizará el formato: entre paréntesis, inicial del partido (R para republicanos y D para demócratas), seguido del estado.

¹³⁵ En un informe del Senado se analiza esta cuestión como preparativo para el cambio de política en la administración Nixon. En el documento se puede corroborar que los funcionarios del Ejecutivo favorecían ligeramente la opción de reconocer a la RPC, pero cuidaron sus declaraciones oficiales dada la oposición respecto a esa posibilidad. U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, *The United States and Communist China in 1949 and 1950: The Question of Rapprochement and Recognition. A Staff Study Prepared for the Use of the Committee on Foreign Relations. United States Senate*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1973, pp. 1-2.

¹³⁶ Citado en: Robert J. Donovan, *Tumultuous Years: The Presidency of Harry S. Truman, 1949-1953*, Nueva York, W. W. Norton & Company, 1982, p. 87.

¹³⁷ Se le llamaba "titoísmo" a aquellos escenarios en los que, producto de una revolución o guerra civil, surgía un gobierno que establecía un régimen socialista, pero sin estar dentro de la órbita de influencia de Moscú. El término utiliza una modificación basada en el nombre del líder yugoslavo Josip Broz Tito, quien después de la Segunda Guerra Mundial ayudó a construir el socialismo en Yugoslavia, aunque desligándose de la Unión Soviética. La vía del socialismo independiente implicó que dicho gobierno mantuviera relativamente buenas relaciones con el bloque capitalista.

sentido de crear distancia entre esos dos actores, pero guardando las apariencias para evitar alegatos de intervencionismo.¹³⁸

Así, la política inicial de Truman fue de cautela y de esperar. En este periodo, el reconocimiento empezó a ser un instrumento de negociación, pues Washington pasó del no proselitismo a tratar de convencer a los aliados para que no lo emitieran, a pesar de que Reino Unido y Francia no estaban de acuerdo con el fin de obligar al gobierno de la RPC a aceptar cumplir con sus obligaciones internacionales. Al no ser posible lograr su objetivo de la política de puertas abiertas de décadas anteriores—en cuanto a mantener a una China unida e independiente frente a otras potencias y abierta a la influencia de Washington—la idea de contribuir a un posible "titoísmo" chino, por medio de la explotación de posibles diferencias entre la URSS y la RPC, se había posicionado como otro objetivo.¹³⁹ Con todo, la precipitación de los siguientes eventos terminó con esa perspectiva.

2.2.2 La política de aislamiento y contención, y sus principales características

A mediados de junio de 1950 inició la Guerra de Corea, lo que consolidó el fin de la política de cautela de Truman. En términos generales, la política de aislamiento y contención consistió en una serie de características en distintos ejes que se desarrollaron a partir de 1950. En lo político, Estados Unidos no reconocería a la RPC, lo cual implicaría poco contacto diplomático, y trataría de extender esta línea, sin mucho éxito, para que otros actores tampoco lo hicieran, además de ejercer el poder para mantener a este gobierno fuera de la ONU. En lo económico, Washington impuso un embargo para negarle a la RPC los recursos necesarios y frenar, en la medida de lo posible, su evolución como una posible potencia. Dicho elemento tenía implicaciones sociales, pues parte del embargo consistía en medidas para evitar el contacto entre pueblos. En términos de seguridad el elemento destacado fue el compromiso de Estados Unidos a la defensa de Taiwán, en particular, y a la protección de un eje geoestratégico en el Este de Asia para evitar la posible expansión del comunismo chino. En los siguientes párrafos se analizará cómo cada una de estas características surgió con base en la sucesión de eventos.

Así pues, tras el inicio de las hostilidades en la península de Corea, los Estados Unidos enviaron a la séptima flota a posicionarse en el estrecho de Taiwán, pues empezó a ser considerado como punto estratégico de defensa de toda el área del Pacífico. Esta decisión pronto fue cuestionada y utilizada por el

¹³⁸ Office of the Historian, "Memorandum by the Executive Secretary of the National Security Council (Souers) to the National Security Council", Foreign Relations of the United States, 1949, The Far East and Australasia, volume VII, part 2, *U.S. Department of State*, 30 de diciembre de 1949, URL: <http://bit.ly/2KyY3Ms>, consulta el 19 de enero de 2021.

¹³⁹ *Idem*.

liderazgo chino, pues se argumentó que Estados Unidos continuaba con su tendencia imperialista. Cabe resaltar que, antes del inicio de la guerra, la administración Truman no había considerado a Taiwán y a Corea del Sur como puntos geográficos prioritarios para la defensa de la posición estadounidense.

Por otra parte, se conformó una fuerza multinacional legitimada en el CS de la ONU y liderada por Estados Unidos, que bajo el mando del General Douglas MacArthur hizo retroceder a los norcoreanos y avanzó hasta los linderos del territorio de la RPC. El nuevo régimen en Beijing respondió para contrarrestar el avance estadounidense y forzarlos a regresar al sur. Así, el inicio de la guerra y la incorporación de los chinos en noviembre de ese año—con las consecuentes pérdidas humanas, el empate y la construcción de una imagen de enemigos implacables en ambos lados—¹⁴⁰reafirmaron la reversión de la política de "esperar y ver", a la vez que se reconsideró la previa de apoyar firmemente al gobierno en Taiwán, en términos militares y económicos.¹⁴¹

La ayuda militar a Taiwán rápidamente se incrementó y en mayo de 1951 el Departamento de Estado anunció la decisión de no reconocer a la RPC. Incluso en el lenguaje se favoreció a la posición de los nacionalistas en Taiwán, pues Washington en sus comunicados oficiales se refería a la capital de la RPC como Peiping, tal y como los taiwaneses le llamaban. Las sombras de la indecisión estadounidense se habían disipado por completo cuando el discurso oficial ya identificaba a los comunistas chinos como una amenaza que tenía que ser contenida. Dean Rusk, entonces subsecretario de Estado para Asuntos del Lejano Oriente, declaraba en ese mes que Taiwán no tenía por qué temer, pues Estados Unidos no aceptaría la degradación que se les quería imponer: "No reconocemos a las autoridades de Peiping por lo que pretenden ser. El régimen de Peiping bien pudiera ser una colonia del gobierno ruso [...].¹⁴² No es el gobierno de China." Posteriormente, el consulado en Taipéi se elevó a rango de embajada en esa década.

Con la llegada de Eisenhower, Estados Unidos se comprometió formalmente a la defensa de Taiwán, y de las islas Pescadores, mediante un tratado de asistencia mutua firmado en 1954, que estaba naturalmente dirigido a disuadir una acción irredentista por parte de la RPC.¹⁴³ El apoyo en el Senado fue

¹⁴⁰ Se estima que aproximadamente 40 mil estadounidenses y entre 200 y 400 mil chinos, incluido el hijo de Mao, perdieron la vida. En el caso coreano, entre uno y dos millones perecieron, muchos de ellos civiles. Gordon H. Chang, *Fateful Ties, Op. Cit.*, p. 201.

¹⁴¹ El gobierno estadounidense hasta ese momento no había planeado posicionar fuerzas militares permanentes en Taiwán, aunado a que planeaba reducir su apoyo al gobierno nacionalista. La línea de defensa de los intereses geoestratégicos de Estados Unidos considerada por la administración Truman, antes del estallido de la guerra en Corea, incluía Japón, Okinawa y las Filipinas, pero excluía de la fórmula a Corea del Sur y Taiwán. U.S. Congress, "Congressional Record: Proceedings and Debates of the 82d Congress. First Session", vol. 97, parte 4, 26 de abril de 1951, p. 4464.

¹⁴² Dean Rusk, "Chinese-American Friendship", *Vital Speeches of the Day*, vol. 17, 15 de junio de 1951, p. 515.

¹⁴³ Tratado de Defensa Mutua entre los Estados Unidos de América y la República de China. Como un instrumento de defensa mutua, el tratado obligaba a los dos gobiernos a apoyarse en caso de un ataque. Por otro lado, se trató de un instrumento con

apabullante, pues se aprobó con 64 votos a favor y solo 6 en contra en febrero de 1955, año en el que entró en vigor justo en el contexto de la Primera Crisis del Estrecho de Taiwán, que puso a prueba el cumplimiento de las obligaciones estadounidenses rápidamente. Se declaró que ambos actores mantendrían y desarrollarían las capacidades colectivas para contrarrestar el avance comunista. Sin embargo, Taipéi se comprometió a no realizar acciones ofensivas en contra de la China continental sin la aprobación estadounidense, como una garantía para seguir manteniendo el control de la política de contención. Se obtuvo también acceso a las bases en la isla, dados los compromisos bilaterales de defensa, para la elaboración de planes de contingencia en caso de guerra, pero en coordinación con el despliegue militar estadounidense en otros países. Esta postura sería desafiada una vez más en 1958, con la segunda crisis producida por enfrentamientos entre los nacionalistas y comunistas para controlar algunas islas cerca de la costa.

La guerra también abrió el eje de la hostilidad económica de la nueva política. Tras el revés que representó para el comando unificado la incorporación de la RPC a la contienda, en diciembre de 1950 Estados Unidos estableció un embargo total al comercio con ese país y la prohibición de que barcos y aviones visitaran sus puertos. En ese contexto, estas medidas eran más bien simbólicas pues los intercambios para ese momento ya eran muy pocos.¹⁴⁴ Sin embargo, en el mediano y largo plazo las sanciones económicas tenían la función de debilitar el poder industrial de la RPC, cuyos efectos se transmitirían también a la dimensión militar, por medio de evitar el comercio de bienes y materias primas. Es decir, durante la década de 1950 la percepción de Estados Unidos respecto a su rival era la de un gran poder potencial, por lo que era necesario frenar su desarrollo. Cuando la RPC tuvo acceso a armas nucleares, esa percepción cambió y se empezó a ver a ese país ya como otra gran potencia. Con todo, el embargo sería mantenido casi en su totalidad durante aproximadamente dos décadas.

Las consecuencias en lo social fueron que Washington prohibió cualquier contacto con la China continental. China había sido para los estadounidenses una promesa hasta 1949, en cuanto a influir en ese territorio para convertirla a su imagen. Hasta los eventos de la Guerra de Corea, todavía vivían cerca de 2,000 estadounidenses en China continental: la mayoría de ellos misioneros que tuvieron que regresar. Con raras excepciones, en las próximas dos décadas no habría mucho contacto entre ambos países, ni

carácter defensivo, pues un acto de agresión por parte de Taiwán hacia la China continental no estaba cubierto. Además, incluía provisiones no solo militares, sino también económicas y sociales, lo que le daba el carácter de un instrumento de contención al comunismo. The Avalon Project, "Mutual Defense Treaty Between the United States and the Republic of China; December 2, 1954", *Yale Law School. Lillian Goldman Law Library*, URL: <http://bit.ly/35PH3bU>, consulta el 17 de enero de 2021.

¹⁴⁴ Rosemary Foot, *The Wrong War. American Policy and the Dimensions of the Korean Conflict, 1950-1953*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1985, p. 106.

tampoco viajeros, periodistas, intercambios culturales o de información a través de medios de comunicación. Ni siquiera con la Unión Soviética se había establecido tal grado de ignorancia mutua por tanto tiempo, lo que planteaba una situación excepcional en las relaciones internacionales. Como lo plantea Chang: "Ambos se habían divorciado amargamente en 1949, pero no podían ir por caminos separados, pues la hostilidad mutua los vinculaba perversamente".¹⁴⁵

La construcción relacionada con la idea de enemigos mutuos incluso permeó el nivel social. Después de la guerra en Corea, la desconfianza y la hostilidad fueron los elementos condicionantes. En gran parte por el discurso político compuesto por insultos y adjetivos, la animosidad se transmitió a las sociedades de ambos países: en las calles chinas se mostraban pancartas con mensajes de odio y resistencia; en la sociedad estadounidense, la imagen de la China comunista—que estaba incluso dispuesta a utilizar su capacidad nuclear una vez que la adquirió en la década de los sesenta—se construyó en el ideario colectivo en forma de amenaza implacable para Estados Unidos y los vecinos de Beijing.¹⁴⁶ En esas circunstancias, el tema de la defensa de Taiwán se convirtió en un imperativo de la misión estadounidense en Asia que permeaba no solo a los círculos políticos. Además de que no se apoyaba la incorporación de la RPC a la ONU, en otros eventos, como en los Juegos Olímpicos, las delegaciones chinas estaban compuestas por atletas provenientes de Taiwán.

Ahora bien, el alcance geográfico de la política de contención estuvo anclado en la posición favorable que tenía Estados Unidos en ese momento en el sistema internacional, pues utilizó desde la administración Truman, tanto en la etapa de "esperar y ver" como en la de consolidación de la contención, su superioridad respecto a ofrecer concesiones políticas y económicas a otros actores del sistema para que adoptaran acciones de presión en contra de la RPC. Lo primero fue convencer a otros de no otorgar el reconocimiento, pues ese asunto se extendía a la posibilidad de que la RPC reclamara su lugar en la ONU y el asiento en el Consejo de Seguridad.¹⁴⁷ Si bien, Washington logró en buena medida su cometido de evitar que la RPC reclamara su lugar en la ONU durante las próximas dos décadas, tuvo éxito más o menos limitado en que otros países no otorgaran el reconocimiento al régimen comunista. Por ejemplo, Reino Unido desde 1949 estableció contactos con Beijing, lo que significó una especie de reconocimiento *de facto*.

¹⁴⁵ Gordon H. Chang, *Fateful Ties, Op.Cit.*, p. 203.

¹⁴⁶ Según Chang, en encuestas de opinión de 1964, dos de cada tres estadounidenses creían que la RPC era la amenaza número uno para los Estados Unidos. *Ibid.*, p. 207.

¹⁴⁷ Rosemary Foot, *The Practice of Power: U.S. Relations with China Since 1949*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

La cuestión de la adopción de otros actores del embargo económico fue otro tema difícil para Estados Unidos de promover, pues las potencias europeas no estaban a favor de reducir sus contactos en un momento en el que se estaban recuperando de los estragos de la guerra. Por ejemplo, cuando se estableció el embargo en diciembre de 1950, la medida estaba dirigida para que Reino Unido también la adoptara, ante lo cual se aceptó a regañadientes.¹⁴⁸ Incluso en la ONU, en el marco de la guerra en la península coreana, se instauró temporalmente un embargo de armas y bienes estratégicos, pero Estados Unidos decidió no ampliar varias dimensiones de su política en ese foro debido a la falta de apoyo en la comunidad internacional.¹⁴⁹

Las líneas respecto a la ampliación del alcance de la política fueron reforzadas en la administración de Eisenhower en lo que refiere a seguridad. La llegada de John Foster Dulles como secretario de Estado significó el empuje en ese sentido. A partir de entonces, Washington desplegó, por medio del ala encargada de Asuntos del Lejano Oriente del Departamento de Estado, una política de acoso a aquellos países que se inclinaban por no alinearse con Washington y de creación de una red de alianzas con Estados en la periferia de la China continental.¹⁵⁰ Parte de la institucionalización de esta política se materializó con la creación de la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (SEATO por sus siglas en inglés) en septiembre de 1954, compuesta por Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Pakistán, Filipinas y Tailandia. Se les ofreció protección también, sin ser miembros oficiales, a Vietnam, Laos y Camboya. En el Este de Asia se optó por el bilateralismo mediante la generación de tratados de defensa mutua con Japón (1951 y 1960), Corea del Sur (1953) y, como ya se mencionó, Taiwán. Se trataba de una cadena sistemática de bases para consolidar el andamiaje militar de Estados Unidos en el Pacífico.

Las implicaciones internas serían que el tema de la pérdida de China pronto se convertiría en un instrumento de ataque político entre partidos y de disciplina intra organizacional. Por un lado, el asunto fue convertido en arma por los republicanos para atacar a los demócratas desde el inicio, lo que se ilustró especialmente en las elecciones de 1952 en las que Eisenhower acusó a Truman de haber comprometido el Lejano Oriente,¹⁵¹ lo que crearía incentivos para los segundos de no mostrarse débiles contra el

¹⁴⁸ Por ejemplo, a pesar de estar en desacuerdo con la política de contención y aislamiento hacia la RPC desde el triunfo de los comunistas en 1949, el gobierno británico no tuvo opción más que aceptar, la mayoría de las veces, la posición estadounidense debido a la dependencia económica y militar en ese contexto de Guerra Fría. Para un recuento de las relaciones entre Reino Unido y Estados Unidos respecto al problema chino véase: Victor S. Kaufman, *Confronting Communism: U.S. and British policies toward China*, *Op. Cit.*

¹⁴⁹ Rosemary Foot, *The Wrong War*, *Op. Cit.*, p. 112.

¹⁵⁰ James C. Thomson, "How Could Vietnam Happen? An Autopsy", *The Atlantic*, abril de 1968, URL: <http://bit.ly/3iwwPSU>, consulta el 20 de enero de 2021.

¹⁵¹ Qiang Zhai, "Crisis and Confrontation: Chinese-American Relations during the Eisenhower Administration", *Journal of American-East Asian Relations*, vol. 9, núm. 3, otoño-invierno de 2000, p. 222.

comunismo. Por otro, tras las purgas del Departamento de Estado, durante los momentos álgidos del macartismo, solo quedaron posicionados favorablemente personajes comprometidos con la contención y el aislamiento de la RPC, mientras que aquellas voces con opiniones distintas no estaban dispuestas a expresarlas por el miedo a arriesgarse a ser acusados de traición. Esto contribuiría a que la oficina de Asuntos del Lejano Oriente del Departamento de Estado, según James C. Thomson, se convirtiera en la más rígida de las instituciones encargadas de la política exterior.¹⁵²

Como se verá en capítulos posteriores, al igual que en el caso cubano, en el periodo 1949-1969 hubo intentos para solucionar parcialmente el amargo estado de las relaciones, aunque siempre apareció un evento u obstáculo que impedía el avance: un avión estadounidense era derribado en una misión de espionaje, un diplomático chino desertaba o se activaba la oposición interna. Cualquier señal o evento en sentido de reforzar la animosidad tenía un efecto mayor que los gestos para intentar avanzar en la posible normalización de relaciones o diluir algún pilar de la política. Por ejemplo, la administración de Eisenhower no estaba de acuerdo en el embargo, pero no intentó desmantelarlo dada la fortaleza del *lobby chino*, que tuvo su auge durante la década de 1950 y principios de 1960.

Con todo, durante la administración de Eisenhower se aceptó una solicitud de Zhou Enlai para iniciar conversaciones en Ginebra respecto a la liberación de prisioneros y a la solución de agravios cometidos durante el conflicto civil en China. Las primeras reuniones se llevaron a cabo en 1955 y se alargaron hasta 1957. Sin embargo, después de periodos de altibajos, debido a las crisis políticas y militares respecto a Taiwán y sobre el asunto del reconocimiento, los contactos se reanudaron periódicamente en Varsovia; foro que se convertiría en el principal punto de diálogo diplomático directo, aunque caracterizado por el *impasse* crónico.

Diversos acontecimientos dentro y fuera de Estados Unidos se conjugaron para que el curso general de acción no cambiara significativamente en los años siguientes. La llegada de Kennedy se vincularía con los esfuerzos de la RPC para desarrollar sus capacidades nucleares, a la par que en Estados Unidos la imagen negativa de Beijing se profundizaba cada vez más y se agudizaba la percepción de amenaza. A pesar de ello, la administración Kennedy contempló algunas modificaciones a la política de contención, que estaban destinadas a flexibilizarla con base en el argumento de que la RPC no era un problema pasajero. Sin embargo, estos planes se vieron interrumpidos por su asesinato. Los eventos en el sudeste asiático, especialmente en Indochina, reafirmaron en algunos círculos políticos la idea de la

¹⁵² Thomson trabajó como especialista del Departamento de Estado y la Casa Blanca durante las administraciones de Kennedy y Johnson. James C. Thomson, *Op. Cit.*

RPC como amenaza que tenía que ser enfrentada para evitar el avance del comunismo en esa región. El inicio de la administración Johnson estaría en armonía con esa idea y pronto esa actitud se materializó en un mayor involucramiento de Estados Unidos en Vietnam. No obstante, hacia la mitad de esa administración se empezaría a matizar el patrón de comportamiento originado a partir de 1949.

2.3 La política de Johnson. La contención sin aislamiento

En este apartado se retomará la cuestión de las características principales de la política exterior de Estados Unidos hacia la RPC antes de la llegada al poder de Nixon. La diferencia con el apartado anterior será la concentración en la administración de Lyndon B. Johnson, así como el despliegue de la información a partir del orden de los sectores funcionales y geopolíticos correspondientes al concepto de cambio propuesto en el capítulo 1. La idea es describir una fotografía del patrón de comportamiento de Estados Unidos previo a la etapa en la que se impulsó el cambio, con el propósito de comparar la variable dependiente antes y después de la fase de acercamiento entre los dos gobiernos durante la década de los setenta del siglo pasado. Hacia el final de la tesis se podrá ubicar otro apartado con estructura similar, pero ubicándolo en el periodo posterior a la administración de James Carter.

2.3.1 El tema de Vietnam y su asociación a la política hacia la RPC durante la administración Johnson

Después de la muerte de Kennedy, el ascenso de Johnson a la presidencia de Estados Unidos no significó un cambio repentino en las actitudes hacia la RPC, en buena medida porque no tenía una agenda definida al respecto. Ante las pruebas nucleares de la RPC en 1964, aunado a la erosión de la política de reconocimiento promovida globalmente, el nuevo presidente decidió mantener el curso tradicional. Para este momento, sin embargo, tanto en la burocracia como en el Congreso, como se analizará más adelante, ya existían voces que consideraban un cambio de política. Dado el involucramiento de Estados Unidos en la cuestión de Vietnam, el presidente mantuvo la postura de que cualquier cambio de actitud significaría una contradicción con el objetivo de mostrar entereza en esa guerra.

El problema de Vietnam es quizá la marca de esta administración, pues desde el punto de vista político se convirtió en un asunto con costos altos para el presidente hacia el final de su periodo. El espectro de la RPC fue preponderante, pues en buena medida ayudó a justificar la decisión de intensificar la participación de Estados Unidos en Vietnam en 1964. El argumento del gobierno seguía con la lógica de contener la expansión comunista, lo que terminó por crear presiones cuando se buscó cierto acomodo

con Beijing. Con todo, al inicio se estableció el objetivo de intentar modificar la psicología del liderazgo chino, por medio de cierta flexibilización del patrón de política ya revisado, para que empezara a desarticular gradualmente su imagen de un Estados Unidos hostil y así lograr la reducción de su interferencia en Vietnam. Estas tentativas se realizaron a finales de 1965 y principios de 1966, mediante gestos orientados a relajar las restricciones en los viajes de estadounidenses hacia China continental.

Así, siguió entonces la tarea de enviar señales a Beijing para mejorar las relaciones. La política de creación de puentes de Johnson tomó ciertos riesgos, pues la oposición dentro de la élite política a mejorar relaciones todavía era muy fuerte. Uno de los principales opositores era el secretario de Estado, Dean Rusk, quien se negó a apoyar el levantamiento de las restricciones en los viajes. No obstante, en 1966 Johnson expresó públicamente su deseo de buscar la reconciliación entre las dos naciones y justificó sus primeros gestos con base en el planteamiento de que debía existir libre flujo de ideas, personas y bienes.¹⁵³ A pesar de ello, la retórica política y el envío de señales no transitaron hacia una dinámica sostenida de cambio por medio de más acciones para reestructurar el rumbo.

Distintos eventos contribuyeron al congelamiento de la iniciativa presidencial. Primero, la situación de empantanamiento de Estados Unidos en Vietnam—y todos los problemas internos y externos que ello generó, aunado a que desde el inicio la política hacia la RPC estuvo ligada a ese asunto—se convirtió en un constreñimiento importante para que Johnson profundizara sus tentativas de cambio. En segunda instancia, la Revolución Cultural¹⁵⁴ iniciada por Mao en 1966 tuvo efectos adversos en el posible cambio de percepción estadounidense, ante lo cual el presidente y su grupo decidieron no realizar más esfuerzos. Así, la supeditación del cambio a los acontecimientos en Vietnam y las acciones radicales del liderazgo chino limitaron el alcance de estas breves iniciativas.

2.3.2 El sector funcional político-diplomático

A pesar del distanciamiento profundo, sin contacto diplomático robusto, el diálogo en el foro de Varsovia, iniciado una década antes, continuó y durante ese periodo presidencial se llevaron a cabo 16 reuniones entre chinos y estadounidenses. La idea de Washington, en su intento de cambiar el comportamiento chino,

¹⁵³ Office of the Historian, "168. Editorial Note", Foreign Relations of the United States, 1964-1968, China, volume XXX, *U.S. Department of State*, 12 de julio de 1966, URL: <http://bit.ly/39OJwop>, consulta el 18 de enero de 2021.

¹⁵⁴ La Revolución Cultural se trató de un movimiento iniciado desde las altas esferas del poder político en la RPC para consolidar el pensamiento comunista, en su versión maoísta, mediante la purga de remanentes capitalistas y concernientes al pensamiento tradicional chino. Esto implicó que el radicalismo de Mao, y sus consecuencias en materia de muertes, persecuciones y destrucción cultural, fuera percibido como un elemento nocivo por otros actores internacionales. Durante la administración de Kennedy en Estados Unidos, por ejemplo, la imagen de incompatibilidad ideológica y la idea de la RPC como una amenaza se recrudeció.

era utilizar ese canal como plataforma pedagógica para moderar el radicalismo de Beijing.¹⁵⁵ No solo se discutían los temas tradicionales centrados en el asunto de Taiwán y los prisioneros estadounidenses en China continental, sino que también los encuentros se aprovecharon para tratar otras cuestiones como la incorporación de la RPC a la ONU, cuestiones de desarme, intercambios sociales y, como era de esperarse, la Guerra de Vietnam; tema en el cual Washington intentó disminuir la percepción de que representaba una amenaza para Beijing. Nada concreto se produjo de ese diálogo. Kissinger destaca que de 134 encuentros entre 1955 y 1968 solo se había logrado un acuerdo respecto a la repatriación de nacionales.¹⁵⁶

La política de no reconocimiento y de bloquear la membresía de la RPC en la ONU continuó junto con otras cuestiones que seguían provocando diferencias entre los dos países. Estos asuntos pueden resumirse en los siguientes puntos: la posición de apoyo político y militar estadounidense a Taiwán; los efectos del distanciamiento ideacionales, como la imagen de enemigos, y concretos, como las reparaciones de la Guerra de Corea; premisas ideológicas y objetivos nacionales de ambos países en conflicto, especialmente el apoyo de Beijing a las revoluciones armadas en la región; y los compromisos estadounidenses para defender a los vecinos de la RPC. En el mediano plazo, sin embargo, el tema de orden general seguía siendo otro punto de contención mayor: El desarrollo de la RPC como potencia económica y militar presagiaba efectos en cuestiones nucleares y una posible competencia de seguridad más aguda en Asia, lo que ponía en riesgo los intereses geopolíticos de Washington.

2.3.3 La dimensión de seguridad

En el sector funcional de seguridad, el tema de Vietnam, como ya se señaló, orientó la política de Johnson en relación con la RPC. El presidente utilizó el discurso centrado en la amenaza del comunismo asiático, liderado por Beijing, como justificación para aumentar la participación de Estados Unidos en la Guerra de Vietnam en favor de Saigón. En noviembre de 1963, en Vietnam estaban posicionados cerca de 16 mil asesores estadounidenses, pero hacia el final de 1965 ya se habían enviado 184 mil soldados para enfrentar al Viet Cong y a los norvietnamitas. Según Johnson, lo realizado por las fuerzas que controlaban Hanoi eran parte de esfuerzos y propósitos superiores. Días después de haber tomado posesión le había dicho a Henry Cabot Lodge, entonces embajador en Saigón: "No voy a perder Vietnam; no seré el presidente que

¹⁵⁵ Office of the Historian, "328. Paper Prepared by Alfred Jenkins of the National Security Council Staff", Foreign Relations of the United States, 1964-1968, China, volume XXX, *U.S. Department of State*, 9 de octubre de 1968, URL: <http://bit.ly/2Kz9Muh>, consulta el 18 de enero de 2021.

¹⁵⁶ Henry Kissinger, *The White House Years*, *Op. Cit.*, p. 224.

vio al Sudeste de Asia seguir el camino de China."¹⁵⁷ El secretario de Estado, Dean Rusk, reforzó la línea del Ejecutivo en una audiencia ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado en febrero de 1966, en la que expresó que Beijing era el principal instigador, por lo que era lógico pensar que ese gobierno y Hanoi estaban coludidos.¹⁵⁸ Mes tras mes Johnson incrementó la participación de Estados Unidos en ese conflicto hasta llegar al punto de una situación fuera del control del Ejecutivo. El ímpetu del presidente se mantuvo a lo largo de su administración a pesar de los fracasos, pues la lógica de la contención prevalecía.¹⁵⁹

Washington se mantuvo firme en su compromiso de defender Taiwán. No obstante, la postura se apegaba a lo acordado formalmente en el tratado de 1954, en el sentido de no permitir que la RC realizara maniobras ofensivas para evitar el arrastre a una confrontación directa. En el contexto de los primeros años de la RPC como potencia nuclear, y sus primeros ensayos, Chiang Kai-shek solicitó asistencia técnica a Washington para lanzar un ataque a las instalaciones nucleares de China continental, pero Johnson rechazó la solicitud. Sin embargo, la idea de que esos desarrollos representaban una amenaza para Estados Unidos y sus aliados siguió estando en la agenda de política.¹⁶⁰

Esto era parte de una postura más amplia que era, a su vez, el apéndice regional de la política de contención, pero dirigida a defender y aumentar las capacidades de los principales aliados de Estados Unidos frente a una posible agresión de la RPC. En este eje, entonces, el despliegue de defensa respecto a Japón, Corea del Sur y otros países, en materia económica, de seguridad y de conformación de alianzas se mantenía. Según un informe que se realizó para evaluar la política, justo cuando Nixon tomó posesión, Washington gastaba cerca de 15 mil millones de dólares anuales para mantener a sus fuerzas listas frente a una posible agresión de la RPC en esa zona del planeta.¹⁶¹

Desde la guerra en la península de Corea, Estados Unidos había utilizado la amenaza del uso de armas nucleares para disuadir a la RPC. Eisenhower lo volvió a hacer en las crisis de las islas durante su

¹⁵⁷ Samuel Eliot Morison, Henry Steele Commager y William E. Leuchtenburg, *Breve Historia de los Estados Unidos*, traducción de Odón Durán D'Onion, Faustino Ballvé y Juan José Utrilla, cuarta edición, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, p. 813.

¹⁵⁸ Henry Kissinger, *The White House Years*, *Op. Cit.*, p. 226.

¹⁵⁹ Ante críticas cada vez más agudas, Johnson y su grupo aseveraron que debían persistir, pues el triunfo del comunismo en Vietnam provocaría la caída de todo el Sudeste de Asia. En esas circunstancias, el Pacífico se teñiría de rojo y la línea de defensa de la superpotencia retrocedería hasta su costa oeste. Se insistió en que el conflicto vietnamita no era una guerra civil, sino un plan "del bloque militar chino-soviético" para extenderse por la región mediante sus agentes: el régimen comunista de Ho Chi Minh en Hanoi y el Viet Cong. Samuel Eliot Morison *et al.*, *Op. Cit.*, p. 814.

¹⁶⁰ Victor S. Kaufman, *Op. Cit.*, p. 172.

¹⁶¹ Office of the Historian, "13. Minutes of the Senior Review Group Meeting", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 15 de mayo de 1969, URL: <http://bit.ly/38Tf5Oz>, consulta el 18 de enero de 2021.

administración. Después de esos eventos—y con la consolidación de la imagen de Beijing como un régimen militante más audaz que los soviéticos, dado el poco valor que, se aseguraba en algunos círculos, le daban a la vida humana por ser muy numerosos y culturalmente distintos—la postura nuclear de Washington se mantuvo. Incluso Kennedy alguna vez había solicitado a Krushev llevar a cabo operaciones conjuntas para socavar las capacidades nucleares de Beijing, pero el premier soviético se negó.¹⁶² En este sentido, Johnson reforzó la defensa en materia nuclear hacia 1967, por medio del *Sentinel ABM Program*. Este programa tenía el objetivo de defender los intereses estadounidenses ante lanzamientos accidentales o deliberados llevados a cabo por parte de potencias nucleares menores, como la RPC, pero sin que representara un proyecto más amplio que implicara la necesidad de reuniones para el control de armamento o cuestiones presupuestales.¹⁶³

En términos de contribuir al desgaste del régimen comunista, la CIA operaba un programa encubierto, aprobado en 1967, que consistía en actividades clandestinas de radio, apoyo a grupos políticos en medios de comunicación, campañas de prensa crítica global, propagación de panfletos propagandísticos, operaciones oscuras (*black operations*), apoyo a las transmisiones del gobierno de la RC al continente y esfuerzos relacionados con agentes de acción política. El programa estaba destinado a explotar el desgaste y la debilidad del régimen comunista producidos por la Revolución Cultural y la falta de progreso económico a nivel individual entre los habitantes. No se buscaba derrocar al régimen de Mao, sino producir moderación, tal como lo planteaba el objetivo de pedagogía política revisado anteriormente. Además, en esos momentos la iniciativa de la CIA también estaba diseñada para contribuir a la ampliación de las diferencias entre la RPC, la URSS, Corea del Norte y Vietnam del Norte.¹⁶⁴

2.3.4 El embargo económico

Dada la solidez de la postura de contención, el sector funcional en materia económica seguía siendo también fuerte. El embargo estaba fundamentado en legislación que restringía el comercio de Estados Unidos con países comunistas. Desde que se instaló, Washington había resistido esfuerzos de otros países para liberalizar ciertos aspectos. Las disposiciones impuestas, con fundamento en las regulaciones del *Foreign Assets Control*, estaban destinadas a prohibir la compra de bienes provenientes de la RPC,

¹⁶² Gordon H. Chang, *Fateful Ties, Op.Cit.*, p. 207.

¹⁶³ Henry Kissinger, *The White House Years, Op. Cit.*, p. 230.

¹⁶⁴ Office of the Historian, "30. Memorandum Prepared for the 303 Committee", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 8 de septiembre de 1969, URL: <http://bit.ly/3nUfPau>, consulta el 17 de enero de 2021.

exportaciones estadounidenses, restricciones para que los ciudadanos pudieran viajar a ese país y se limitaba la posibilidad de que firmas estadounidenses y sus subsidiarias realizaran transacciones con la China continental. En términos generales, el embargo prevaleció y no sería sino hasta la siguiente administración que se utilizaría como instrumento para enviar señales de buena voluntad a Beijing.

La cuestión del comercio surgió como planteamiento de tipo instrumental en los primeros años de la administración. Desde la burocracia se llamó a hacer una revisión de las sanciones económicas, particularmente respecto a comida y medicina, con el argumento de que un relajamiento podría contribuir al objetivo de moderar el comportamiento radical de Beijing y de su hostilidad hacia Washington. A pesar de esto, altos mandos de la administración, como Rusk, se opusieron a la idea en 1965. Desde la perspectiva de la oposición, ninguna concesión o alguna oferta de reconocimiento diplomático haría que la RPC cambiara su actitud radical. Con base en el diagnóstico de Washington de que Beijing apoyaba a las facciones comunistas en Vietnam, la idea de flexibilizar el embargo contradecía la intención de obtener la victoria en ese conflicto. Así, incluso a los representantes en Varsovia se les prohibió tocar el tema, lo que reflejaba la intención de mantener la línea dura al respecto.¹⁶⁵ Sin embargo, para 1967 se eliminaron algunas restricciones para que firmas estadounidenses pudieran exportar bienes farmacéuticos y equipo médico a la China continental.

2.3.5 Los efectos del aislamiento en las interacciones sociales

Por otra parte, como ya se revisó brevemente, a partir de las recomendaciones de miembros del gabinete en favor del cambio, como William Bundy—entonces subsecretario del Departamento de Estado para Asuntos del Lejano Oriente—las únicas acciones que Johnson realizó en materia de relajación de restricciones para el contacto social fueron muy limitadas. En diciembre de 1965, el gobierno estadounidense anunció que las restricciones para viajar a la China continental se flexibilizarían y en los años siguientes se relajaron las prohibiciones para que escritores, doctores, científicos y académicos que desearan visitar ese país lo pudieran hacer. Además, Estados Unidos estuvo dispuesto a admitir periodistas de la RPC, sin que eso representara una medida que exigiera reciprocidad.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Victor S. Kaufman, *Op.Cit.*, p. 182.

¹⁶⁶ Evelyn Goh, *Constructing the U.S. Rapprochement with China, 1961-1974. From "Red Menace" to "Tacit Ally"*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005, p. 71.

2.3.6 El alcance geopolítico

El alcance geopolítico del comportamiento de Washington se había erosionado significativamente. A pesar de ello, hacia finales de la década de 1960 la RPC se encontraba profundamente aislada. Por ejemplo, solo mantenía un embajador en funciones en El Cairo: Huang Hua, quien posteriormente se convertiría en el representante ante la ONU y después en ministro de Relaciones Exteriores.¹⁶⁷ Si bien el aislamiento chino había sido autoimpuesto, la política de Estados Unidos había contribuido en un inicio para crearlo y mantenerlo, pues todavía realizaba proselitismo y condicionaba su ayuda económica, financiera y militar para evitar que otros Estados, especialmente en Europa, emitieran su reconocimiento a Beijing y mantuvieran el embargo.¹⁶⁸ No obstante, el debilitamiento de esa postura se generó en función de que otros actores decidieron no continuar más con esa línea. Por ejemplo, Francia, a pesar de la oposición de Washington, reconoció a Beijing en 1964.

En lo que refiere al ámbito multilateral, el no reconocimiento de la superpotencia estaba en buena medida relacionado con la ausencia de representación de la RPC en la ONU, como ya se señaló, y la imposibilidad de que el gobierno de ese país reclamara su asiento en el Consejo de Seguridad. Sin embargo, para ese momento el apoyo de la comunidad internacional a esa postura se fisuraba y había la disposición, cada vez más fuerte, de pugnar por incorporar a ese sistema a uno de los países con más población en el mundo. Por ejemplo, la votación de 1965 fue muy reñida respecto a la cuestión de la representación. Otra resolución que llamaba a la expulsión de Taiwán y a la admisión de la RPC, patrocinada por Albania, fue rechazada: el resultado fue un empate de 47 a 47 votos.¹⁶⁹ Es decir, en este aspecto la posición de Washington se encontraba en una situación de aislamiento. En las primeras revisiones de la estrategia una vez que Nixon tomó posesión, este diagnóstico desfavorable fue reconocido por casi todos los participantes.¹⁷⁰ En efecto, Estados Unidos con Johnson empezaría a considerar, tras bambalinas, la solución de dos Chinas.

Finalmente, en cuestiones de seguridad regional, el comportamiento de Washington se seguía orientando a apoyar los esfuerzos militares y de contrainsurgencia, como en el caso de Vietnam, llevados

¹⁶⁷ Henry Kissinger, *The White House Years*, *Op. Cit.*, p. 227.

¹⁶⁸ En el caso de Reino Unido, por ejemplo, la coacción de Johnson sobre el primer ministro James H. Wilson tuvo resultados favorables para Washington en la cuestión de no apoyar la representación de la RPC en la ONU y en no flexibilizar el embargo. Victor S. Kaufman, *Op. Cit.*, p. 185.

¹⁶⁹ *Ibid*, p. 179.

¹⁷⁰ Esto fue reconocido por la administración Nixon en la primera revisión de la política hacia la RPC. Véase: Office of the Historian, "23. Response to National Security Study Memorandum 14", *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, U.S. Department of State*, 8 de agosto de 1969, URL: <http://bit.ly/3iqSqwm>, consulta el 18 de enero de 2021.

a cabo por otros Estados en la periferia de la China continental. Otros asuntos que interesaban a Estados Unidos y que afectaban su postura general eran: los esfuerzos para garantizar la seguridad de India, que tenían efectos en la solidez del Tratado de No Proliferación que se acababa de firmar; política de venta de armas a Pakistán, para evitar que se acercara a la RPC;¹⁷¹ el reconocimiento a Mongolia; y el mantenimiento del sistema de San Francisco¹⁷² que ya se abordó (Japón, Corea del Sur y Taiwán). En otras palabras, el cerco geoestratégico en contra de la RPC se mantenía firme.

Conclusiones del capítulo 2

El patrón de comportamiento que heredaría Johnson a Nixon mantenía las características, con cambios menores, de las casi dos décadas pasadas, marcadas por el rompimiento, la hostilidad y la desconfianza. Si bien Johnson probó algo novedoso, sus tentativas no dejaban de estar fundadas en la idea de que la RPC debía ser frenada en Asia y por ello había que "educar" a sus líderes o influir en su moderación. Como lo plantea Lumbers: "Cuando la política dual, de contención y creación de puentes, se formuló en 1966, estuvo fundamentada por objetivos internos y estratégicos estrechamente vinculados con la Guerra de Vietnam, en vez de estar basados en un proyecto a largo plazo para acercarse a los elementos moderados en Beijing".¹⁷³ Los cuestionamientos a las acciones de esa administración en Vietnam, y al papel desempeñado por la RPC en el conflicto, figuraron entre varios actores políticos y sociales.

De esta manera, el problema de la guerra, y su manejo, contribuyó a que en esos años se incrementaran las movilizaciones de protesta social y terminó por socavar las aspiraciones de Johnson para presentarse como candidato a la elección de 1968.¹⁷⁴ A pesar de todo, las semillas del cambio pueden

¹⁷¹ El caso de la política hacia Pakistán revela otro ejemplo en el que Estados Unidos realizó esfuerzos para evitar el estrechamiento de lazos entre la RPC y otros países. La situación era que India y Pakistán se encontraban en una fase posconflicto (guerra de 1965), en la que ambos también se habían introducido en una carrera armamentista. Pakistán, entonces, necesitaba de equipo militar, el cual había sido proveído por Estados Unidos regularmente. Sin embargo, otra fuente de equipo militar para los pakistaníes se ubicaba con la RPC. La lógica detrás del mantenimiento de la política de venta de armas a Pakistán por parte de Estados Unidos, por lo tanto, era evitar que las necesidades de armamento del primero lo llevarán a acercarse más a la RPC. Véase: Office of the Historian, "361. Memorandum From the Ambassador to Pakistan (Locke) to President Johnson", *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, South Asia, volume XXV, U.S. Department of State*, 26 de julio de 1966, URL: <https://bit.ly/3JNT0Bv>, consulta el 8 de enero de 2022.

¹⁷² El sistema de San Francisco estaba fundamentado en el bilateralismo, a diferencia del multilateralismo de contención en Europa o del sudeste asiático, debido a que la variedad de regímenes políticos no permitía la articulación de un proyecto más amplio basado en valores comunes, sin dejar de lado que la percepción de amenazas era más diversificada.

¹⁷³ Michael Lumbers, *Piercing the Bamboo Curtain: Tentative Bridge-Building to China during the Johnson Years*, Manchester, Manchester University Press, 2008, p. 176.

¹⁷⁴ Robert Mitchell, "A 'Pearl Harbor in politics': LBJ's stunning decision not to seek reelection", *The Washington Post*, 31 de marzo de 2018, URL: <http://wapo.st/3o4AJUZ>, consulta el 20 de enero de 2021.

ubicarse en la articulación de posturas más conciliadores por parte de varios actores en distintos círculos, que fueron importantes para la estrategia de Nixon y Kissinger.

Es preciso indicar que en los apartados siguientes se analizará con mayor detenimiento algunos aspectos del medio interno y externo, una vez más utilizando las categorías de análisis planteadas en el marco teórico correspondientes a la dimensión estructural. De esta forma, se podrá entender su evolución y el papel desempeñado por cambios importantes en las redes de condicionantes en el proceso de formulación del cambio de política tras la llegada de Nixon a la presidencia en 1969.

Capítulo 3. Las redes de condicionantes. El telón de fondo del acercamiento entre Nixon y Mao

En este capítulo se analizan los elementos pertinentes que fungieron como condicionantes para las actitudes y acciones de los agentes de cambio. Se toma una perspectiva que se puede dividir en dos sentidos. El primero es en relación con la división de grupos de factores con base en el marco de análisis desarrollado en el capítulo 1 y que corresponden al nivel estructural,¹⁷⁵ pero que son pertinentes como antesala a la fase de reorientación que se abordará más adelante. En segunda instancia, se adopta una visión histórica con el propósito de dilucidar cómo fueron cambiando las condiciones en cada uno de los apartados durante el mantenimiento de la política de contención y aislamiento que Estados Unidos ejecutó en el periodo 1949-1969.

La lógica que está detrás de este planteamiento es identificar los distintos condicionantes, que fueron percibidos por los decisores en la etapa de modificación de política, en términos de si representaron oportunidades u obstáculos. El presupuesto teórico es que la configuración de estos elementos permitirá explicar las razones del cambio, el ímpetu inicial del mismo, su alcance y, de cierta manera, la inercia para analizar posteriormente la fase de surgimiento del nuevo patrón. Es decir, los factores revisados en las siguientes líneas deben ser vistos con una direccionalidad dual y no necesariamente como constreñimientos. En otras palabras, al final del capítulo el lector podrá conocer las características del entorno, las cuales podrán ser divididas posteriormente como permisivas o como limitantes para lo que sería la reorientación del patrón de comportamiento externo estadounidense.

Los apartados recorren la noción de redes propuesta en el marco teórico: del régimen político, de la situación global y la de recursos. En la primera se analizan los elementos relativos al régimen político más importantes pertinentes al caso en perspectiva histórica. En la segunda, se revisan los factores globales relacionados a la política de contención y aislamiento y cómo fueron evolucionando de la etapa previa hasta los primeros años de Nixon como presidente. Finalmente, se tratan los factores relacionados con los recursos y capital político desde una perspectiva que explique costos y oportunidades.

3.1 La red del régimen

En esta red se encuentran todos los factores inherentes al régimen político y sus dinámicas que son pertinentes para comprender cómo se formula, ejecuta y evalúa la política exterior en Estados Unidos. En

¹⁷⁵ Cfr. Capítulo 1, pp. 30-37.

primer lugar se encuentran los factores formales, que tienen que ver con la configuración de las instituciones para el ejercicio del poder político y la movilización de recursos concerniente a una política pública; y en segunda instancia, la relación que se tiene con los estratos sociales, que a grandes rasgos en el estudio de la política exterior puede dividirse en dos dimensiones: los actores no estatales que influyen en la política exterior y la estructura de las preferencias de la opinión pública respecto a un tema internacional. Estos dos últimos aspectos no pueden desvincularse de los factores formales, especialmente considerando el carácter de los ciclos electorales en la democracia estadounidense. Así pues, en el primer apartado se abordan aquellos factores referentes al equilibrio de poderes, el *lobby* chino (o pro-Taiwán), burocracia y partidos políticos, que en su evolución durante el periodo 1949-1969 dan pistas para entender los cambios en el entorno interno. Finalmente, y en la misma lógica, se describen las preferencias de la opinión pública respecto al tema de la política hacia la RPC.

3.1.1 El equilibrio de poderes, los partidos, el lobby pro-Taiwán y la burocracia respecto a la política hacia la RPC

Hacia finales de la década de 1940, en el contexto de la victoria de los comunistas en la guerra civil china, en Estados Unidos existía una situación caracterizada por la indecisión del Ejecutivo para adoptar una postura firme respecto a reconocer al nuevo gobierno que controlaba Beijing o reforzar el apoyo al Guomindang, que al ser derrotado se exilió en la isla de Formosa (Taiwán). Como se analizó anteriormente, la administración de Truman valoraba la posibilidad de la primera opción, pero en el contexto del inicio de la Guerra Fría, y posteriormente de la entrada de la RPC a la Guerra de Corea, la articulación de un nuevo consenso político respecto a la idea de contener y aislar a la RPC se consolidó. En esas circunstancias, el Congreso desempeñó un papel importante mediante un grupo pequeño, pero influyente: el bloque chino (*China Bloc*), que ante la ausencia de argumentos sólidos para dejar de apoyar a los nacionalistas se convirtió rápidamente en un actor relevante.

El papel del Congreso fue considerado tan pronto se estableció la posibilidad de reconocer a la RPC. Ya se mencionó, en el capítulo previo, que Dean Acheson instruyó al embajador estadounidense en Beijing no asistir a una invitación realizada por el nuevo gobierno para discutir el tema del reconocimiento como consecuencia del activismo de senadores republicanos y demócratas para solicitar al Ejecutivo no hacerlo. Después del famoso discurso de Mao respecto a identificar a Estados Unidos como su principal enemigo y de expresar su intención de inclinarse hacia el bloque socialista, la postura general de los

legisladores empezó a orientarse hacia las ideas de contención y aislamiento, así como de críticas ante la indecisión de apoyar a los nacionalistas.

La noción de la pérdida de China, y la creciente influencia del *lobby* chino, dieron una posición sólida al Poder Legislativo que habría de ser considerada por los próximos presidentes en todos los ámbitos de política: en la cuestión del reconocimiento, de la representación en la ONU, de las alianzas para contener a la RPC y del embargo económico. El argumento era que la administración demócrata no había hecho nada para evitar entregar esa región asiática a los soviéticos.¹⁷⁶ El perfil del Congreso en contra de la moderación en la política hacia la RPC se consolidó con la oleada anticomunista generada a partir del macartismo, en 1950, que básicamente consistió en crear un ambiente para la cacería de brujas a partir de acusaciones a miembros del Departamento de Estado de ser infiltrados comunistas y al responsabilizarlos también por la pérdida de China. El macartismo habría de marcar un estreñimiento importante para el Ejecutivo, y aún más para presidentes demócratas, en tanto que uno de sus legados sería utilizar la frase de “no mostrarse suave frente al comunismo” como instrumento de ataque en el ámbito de la política interna, entre los propios poderes en el marco de las audiencias durante esa década, y en procesos electorales. En un informe del Senado, en el que se analiza esta cuestión como preparativo para el cambio de política en la administración Nixon, se muestra que las conclusiones hacia finales y principios de los años cincuenta eran que los funcionarios del Ejecutivo favorecían ligeramente la opción de reconocer a la RPC, pero cuidaron sus declaraciones oficiales dado el ambiente de persecución.¹⁷⁷

Tras el fin de la revolución china en 1949 y a partir de la entrada de la RPC a la Guerra de Corea el Legislativo adquirió mayor relevancia. En primera instancia, el carácter comunista del nuevo gobierno en Beijing tuvo como consecuencia que legislaciones estadounidenses, tanto previas como elaboradas en el marco del inicio de la Guerra Fría, empezaran a afectar el intercambio comercial entre los dos países. Pero fue a partir de los sucesos en la península coreana que se erigió el embargo económico total, el cual irremediamente tendría que estar sustentado legalmente. Parte de la política para el control del comercio con la RPC se basó en distintas leyes. La primera de ellas fue la *Trading With the Enemy Act* de 1917, que proveía la base para controlar las cuestiones económicas con los países comunistas al prohibir que cualquier ciudadano o corporación estadounidense, así como residentes, hicieran negocios con dichos

¹⁷⁶ Robert J. McMahon, *Op. Cit.*, p. 101.

¹⁷⁷ Philip C. Jessup, tras ser nominado como representante estadounidense ante la ONU, negó categóricamente ante el Congreso que la administración Truman hubiera considerado la posibilidad del reconocimiento a la RPC. U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, *The United States and Communist China in 1949 and 1950: The Question of Rapprochement and Recognition. A Staff Study Prepared for the Use of the Committee on Foreign Relations. United States Senate, Op. Cit.*, pp. 1-2.

actores sin alguna licencia emitida por agencias del Ejecutivo. Respecto a la China continental, dicha ley fue la base para prohibir totalmente la exportación de cualquier bien o información técnica no publicada, además de incluir la venta y transporte de petróleo. Las importaciones originarias de ese país se prohibieron y, finalmente, los activos chinos se bloquearon o congelaron.¹⁷⁸

Sin embargo, en 1949 se estableció el instrumento legal más importante al respecto: la ley *Export Control Act*, que sirvió como base para la compilación de una lista de control de bienes con el fin de permitir el manejo del flujo de exportaciones en apoyo a la política exterior. Dicha lista permitía la clasificación de cada bien que requería una licencia de la Oficina de Control de Exportaciones. Cada país estaba categorizado por un código designado en parte por las letras de la Q a la Z. Las exportaciones a los países del grupo Z, al que fue integrada la RPC en el contexto de la Guerra de Corea, requerían licencias para cualquier tipo de bienes. Dada la intención del gobierno estadounidense de, en primera instancia, crear las condiciones para que la RPC dependiera en su totalidad de la URSS con el fin de provocar un quiebre y, en segundo lugar, de limitar la transferencia de recursos para evitar que se desarrollara como potencia, en la práctica no se permitía ninguna exportación a territorio chino. No obstante, esta ley vencía en el año de 1969, lo que significó una oportunidad para la administración de Nixon.¹⁷⁹

El Congreso también fungió como condicionante en tanto que apoyó decididamente la política para defender a la RC, país con el que se negoció un tratado de asistencia mutua en 1954. En esa ocasión, el tratado fue ratificado por el Senado con 64 votos a favor y solo 6 en contra en febrero de 1955, en el contexto del inicio de las sucesivas crisis del estrecho de Taiwán. De esta manera, cualquier intención de utilizar como elemento de negociación este instrumento, en circunstancias de aproximación directa con Beijing, debería tener el apoyo del Poder Legislativo. De hecho, como se analizará en capítulos posteriores, el tratado fue un punto de conflicto entre los dos poderes durante la administración de Carter, a tal punto que el caso llegó a la Suprema Corte de Justicia, aunque su fallo fue que no se involucraría por considerar el tema como uno de carácter estrictamente político.

Ahora bien, es útil considerar también en este apartado la dinámica partidista respecto a la política hacia la RPC, por estar vinculada estrechamente al juego del equilibrio de poder y las elecciones. Como ya se señaló, el Partido Demócrata fue en términos generales señalado como responsable por la pérdida

¹⁷⁸ Una legislación auxiliar también fue la *Johnson Debt Default Act* de 1934, que establecía, originalmente, la prohibición de ciertas transacciones financieras entre privados, pero que involucraban a gobiernos que estaban en violación de sus obligaciones con Estados Unidos.

¹⁷⁹ Kazimierz Grzybowski, "Control of U.S. Trade With China: An Overview", *Law and Contemporary Problems*, vol. 38, núm. 2, Trade with China, verano-otoño de 1973, pp. 175-181.

de China en el debate público. También, muchos de los funcionarios señalados como procomunistas, y purgados de las esferas burocráticas durante el macartismo, trabajaron durante las administraciones demócratas de Roosevelt y Truman. En este sentido, desde la campaña de Eisenhower para competir por la presidencia los ataques mediáticos muchas veces se centraron en una dinámica de identificar debilidades de aquellos en el gobierno frente a los enemigos ideológicos de Estados Unidos en el exterior.

Tal situación revela ciertas condicionantes para aquellos presidentes demócratas que, según algunas fuentes,¹⁸⁰ en un principio estaban interesados en modificar, en el sentido de relajamiento, el perfil de la política de aislamiento y contención hacia la RPC. Por ejemplo, Kennedy y Johnson tuvieron cierta disposición para llevar a cabo esta empresa. Sin embargo, la consigna de ser “suaves frente al comunismo”, así como los propios lastres de cada uno centrados en la debacle de Bahía de Cochinos para el primero y Vietnam para el segundo, generaba un gran impedimento para avanzar con una línea más moderada que de hecho ya era apoyada por algunos funcionarios. Así pues, un presidente de origen republicano, cobijado por otras condiciones favorables, tendría más libertad de maniobra para explorar la posibilidad de modificar el patrón de comportamiento previo.

En medio de la efervescencia social, marcada por el movimiento por los derechos civiles, los asesinatos de sus líderes y las protestas en contra de la Guerra de Vietnam, Richard Nixon ganó la contienda electoral de 1968. El Partido Demócrata pasaba por un mal momento como consecuencia de la crisis nacional, de la gestión del propio presidente Johnson—quien decidió no postularse como candidato—y del faccionalismo consecuente dentro de sus filas. De esta manera, el candidato demócrata, otrora vicepresidente con Johnson, Hubert Humphrey, fue derrotado por el candidato republicano, quien articuló una campaña basada en el tema de la ley y el orden, la cual apelaba al electorado de clase media de corte conservador y que estaba temeroso del cambio social promovido por manifestantes, activistas y sectores que buscaban reconfigurar las bases de la sociedad estadounidense. Nixon ganó, con cierto apoyo del *lobby chino*, la elección con poco margen: acumuló el 43.4% del voto popular, que representó 302 votos electorales, frente al 42.7% y 191 votos de Humphrey. Sin embargo, la nueva administración tendría que enfrentarse al hecho de no tener mayoría en ninguna de las cámaras en el Congreso. El Senado quedó compuesto por 42 asientos para los republicanos y 58 para los demócratas, mientras que en la Cámara de Representantes la distribución fue de 192 a 243, respectivamente. Si bien, la pertenencia al Partido Republicano le otorgaba a Nixon ciertas ventajas para proponer un cambio de política hacia la RPC,

¹⁸⁰ Rosemary Foot, *The Practice of Power. Op. Cit.*, p. 72.

también es cierto que tendría que considerar la configuración de fuerzas en el Congreso al menos para modificar algunos aspectos como el embargo o la alianza con Taiwán.

Es necesario señalar que durante el contexto electoral el conjunto de individuos y agrupaciones conocido como el *lobby* chino (o *lobby* pro-Taiwán) desempeñó un papel secreto orientado a apoyar la candidatura de Nixon. Considerado como uno de los *lobbies* más poderosos e influyentes de la época, su auge se ubica durante toda la década de los cincuenta, aunque para la siguiente seguía siendo un actor importante en la política interna.¹⁸¹ Los orígenes del *lobby* pueden ser rastreados hacia finales de los años treinta y principios de los cuarenta, cuando algunos miembros del ejército estadounidense se percataron de que se hacían ejercicios de propaganda en favor de Chiang Kai-shek y del General Claire Chennault—enviado estadounidense para asistir militarmente al líder de los nacionalistas—con el propósito de articular una visión favorable en el esfuerzo de guerra de estos últimos contra Japón. Hacia finales de los años cuarenta, algunas voces en Estados Unidos señalaron que el esfuerzo se mantenía y que se centraba en influir en el gobierno para mantener el apoyo hacia elementos del Guomindang en su lucha por controlar el territorio frente a los comunistas. La percepción de la creciente influencia de este grupo se consolidó hacia principios de la década de los cincuenta.¹⁸²

El *China lobby* estaba compuesto por altos funcionarios, muy bien financiados, del gobierno de Taiwán, que eran cercanos a Chiang Kai-shek y a su hijo Chiang Ching-kuo, y por grupos de derecha dentro de la élite política en Estados Unidos. Respecto a los primeros era realmente difícil identificar hasta dónde los actores chinos del *lobby* podían ser diferenciados de aquellos miembros que pertenecían al Guomindang. El mismo Chiang Kai-shek, por ejemplo, en ocasiones operaba de manera directa. La asociación de este grupo con estadounidenses que tenían intereses políticos, comerciales o financieros, que dependían directamente de que Estados Unidos continuara con el apoyo al régimen de Chiang y de que éste se mantuviera, constituía el núcleo del *lobby*. Un grupo periférico estaba compuesto por un abanico de afiliados que mostraban simpatía por la causa de Taiwán y que se beneficiaban indirectamente, por razones ideológicas y religiosas, del compromiso estadounidense con la misma. En esta categoría se pueden incluir a políticos o miembros del *establishment* que usaron al *lobby* para atacar a la administración Truman por la pérdida de China y a algunos grupos religiosos que vieron amenazados sus esfuerzos por

¹⁸¹ Robert Sherrill, “Buying American foreign policy”, *The New York Times*, 6 de marzo de 1977, URL: <https://nyti.ms/2Tp3m4V>, consulta el 30 de abril de 2021.

¹⁸² En 1952, un artículo de Max Ascoli, publicado en la revista *The Reporter*, elaboró una descripción del *lobby* en la que se argumentó que la caída de los nacionalistas había reforzado los esfuerzos de propaganda y presión sobre el gobierno estadounidense. Max Ascoli, “Starting the Job”, *The Reporter*, VI, 15 de abril de 1952.

la victoria de los comunistas.¹⁸³ Así, el *lobby* era una red amplia de individuos y organizaciones que no solo tenían interés en sostener el estatus de la RC, sino también en derrocar al comunismo en Asia, mediante una política exterior agresiva, y en llevar a cabo cruzadas anticomunistas en Estados Unidos.

La formación del primer círculo se inició con la llegada del cuñado de Chiang, T. V. Soong (Song Ziwen), a Washington en 1941 con el propósito de asegurar el apoyo de Estados Unidos a su causa. De esta manera, los primeros apoyos financieros fueron obtenidos y alrededor de este esfuerzo se creó la organización *China Defense Supplies, Inc.*, que se constituyó por chinos especialistas en cuestiones militares y estadounidenses con vínculos en el gobierno y el sector armamentístico. Soong pronto tejió una red más amplia mediante el establecimiento de contactos con funcionarios de la administración Roosevelt y periodistas influyentes como Henry Luce, fundador de las revistas *Time* y *Life*. Soong se convirtió posteriormente en ministro de Relaciones Exteriores, entre 1944 y 1947, lo que le permitió continuar con su labor en Estados Unidos. Algunos de sus contactos se convirtieron en funcionarios en puestos clave: Whiting Willauer, quien trabajó en *China Defense Supplies, Inc.*, fue asignado a un puesto dentro del gobierno que le permitió supervisar la política de préstamos y compras internacionales; otro ejemplo es Joseph Alsop, quien como periodista consiguió posteriormente un puesto también asociado a la asistencia económica estadounidense.¹⁸⁴

En la segunda mitad de los años cuarenta, la organización redobló sus esfuerzos para generar una maquinaria de propaganda, con el esfuerzo principal de la Embajada de la RC en Estados Unidos, mediante la creación de agencias de noticias, como *The Young China*, el *Chinese Nationalist Daily* o el *Chinese News Service*, el cual fungía como ente oficial de comunicación del gobierno nacionalista. Incluso el Guomindang se estableció como un agente extranjero con oficinas en San Francisco, en donde tenía su sede, y otros estados. De acuerdo con un estudio del Departamento de Justicia de 1951, el partido llegó a tener en esos años aproximadamente 3,825 miembros operando en Estados Unidos.¹⁸⁵ Hacia 1948, Soong Mei-ling (Song Meiling o Madame Chiang), la esposa de Chiang, tomó el liderazgo para redoblar esfuerzos, en términos de reorganizar y expandir las operaciones del *lobby*, en un contexto en el que la administración Truman debatía la pertinencia de continuar con la ayuda a los nacionalistas, como ya se señaló.¹⁸⁶ A partir de esos años aparecieron más organizaciones destinadas a servir a la causa, mediante

¹⁸³ Ross Y. Koen, *The China Lobby in American Politics*, Nueva York, Harper & Row Publishers, 1974, p. 29.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 30.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 32.

¹⁸⁶ Además de Madame Chiang y T.V. Soong, las filas del *lobby* se engrosaron con funcionarios clave de la Embajada de la RC en Estados Unidos y otros actores como el Dr. Wellington Koo, y su asesor, Chen Chih-mai.

la promoción de los vínculos comerciales y financieros entre Taiwán y Estados Unidos. Entre ellas la *Universal Trading Corporation*, la *Chinese Oil Corporation* y el *Bank of China* fueron centrales, pero alrededor de estas organizaciones se asociaron otras compuestas por estadounidenses.

Ahora bien, las condiciones durante los primeros años de Guerra Fría en Estados Unidos, en el sentido de la generación de intereses nacionales arraigados en la confrontación ideológica entre el Oeste y el Este, fueron propicias para entender el éxito del *lobby* durante los años cincuenta y parte de los sesenta, pues la élite política en general fue receptiva a las causas que promovía dicha coalición. De hecho, la “pérdida de China”, que se convirtió en evento fundamental para entender el surgimiento del macartismo, está naturalmente asociada a la rápida consolidación de este grupo en la vida política estadounidense. En esas circunstancias, la asociación entre chinos nacionalistas y conservadores estadounidenses empezó a tener más acceso a espacios de alto nivel: en las instituciones del Ejecutivo, en el Congreso, en los centros de pensamiento y en los medios de comunicación.

En este contexto, Alfred Kohlberg, dueño de una empresa neoyorkina que importaba textiles de China, y William J. Goodwin, publicista que trabajaba para las agencias de los chinos nacionalistas en Estados Unidos, fueron dos de las principales figuras encargadas de reforzar las redes en el Congreso estadounidense justo cuando se reinició el debate sobre qué hacer con la situación de guerra civil en China continental. Paralelamente, varios congresistas del Partido Republicano, vinculados directa o indirectamente con la política hacia las dos Chinas, empezaron a ser muy efectivos respecto a defender la causa de los nacionalistas y a explotar la situación en favor de su cruzada anticomunista: el representante Walter H. Judd (R-Minnesota), los senadores Joseph R. McCarthy (R-Wisconsin), William Knowland (R-California), Kenneth S. Wherry (R-Nebraska), Styles H. Bridges (R-New Hampshire), entre los más destacados. De hecho, los observadores empezaron a delinear con mayor precisión al *lobby* en el marco de las audiencias llevadas a cabo en el Senado durante los primeros meses de 1950—para investigar las acusaciones de McCarthy sobre la presunta infiltración de procomunistas en el Departamento de Estado, entre ellos el profesor Owen Lattimore, miembro del Instituto para las Relaciones del Pacífico y considerado una “mano de China”—pues identificaron discursos parecidos y conexiones entre congresistas y los miembros del núcleo del grupo.¹⁸⁷

En 1953, Judd lideró la articulación del “Comité de un millón (en contra de la admisión de la China comunista a la Organización de las Naciones Unidas)”. Uno de sus primeros actos fue la entrega de una

¹⁸⁷ Stanley D. Bachrack, *The Committee of One Million. “China Lobby” Politics, 1953-1971*, Nueva York, Columbia University Press, 1976, pp. 6-7.

petición por escrito al presidente Eisenhower para que la política de Estados Unidos se mantuviera firme en el tema del no reconocimiento a la RPC y, por extensión, en lo que concernía al estatus de la RC en la ONU. El documento fue firmado por un total de 210 personas: 49 congresistas, 12 gobernadores, 7 diplomáticos, 11 ex funcionarios de los poderes Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial, 20 militares retirados, 22 académicos, 33 líderes del sector empresarial, 14 líderes religiosos, 18 periodistas, 4 líderes obreros y 20 personajes del ámbito cultural o con otras actividades.¹⁸⁸ Esta organización fue la faceta institucionalizada del *lobby* en Estados Unidos y sus actividades giraron en torno a generar campañas, cabildeo y presión desde posiciones de poder a favor de la situación de la RC en años posteriores.

De acuerdo con Kagan, el *lobby* contribuyó a elevar el anticomunismo a nivel de causa nacional y, a su vez, logró que se aceptara la visión de equiparar el apoyo hacia Taiwán con lo que debería ser la lealtad hacia Estados Unidos.¹⁸⁹ En este sentido, ser crítico del régimen de Chiang era considerado como apoyar al enemigo, que en última instancia era también traición en términos constitucionales. Por otra parte, no apoyar una política exterior totalmente anticomunista era igual a arriesgar la expansión de la Unión Soviética y la RPC: cualquier partido en el poder sabía que era un suicidio político volver a enfrentar una situación similar a la de 1949. El éxito del *lobby* en asociar su causa con la política de anticomunismo en general tuvo como principal consecuencia silenciar el debate, pues era muy peligroso disentir u ofrecer opiniones críticas.

De hecho, parte de la cacería de brujas llevada a cabo durante los años cincuenta, para purgar al gobierno de “simpatizantes del comunismo”, fue operada por líderes del *lobby* desde el Congreso mediante comités de investigación. El senador Wayne Morse (D-Oregón) planteó en 1951 que el *lobby* “[...] conducía una campaña violenta en contra de las políticas estadounidenses hacia China, principalmente a través de acusaciones respecto a que el Departamento de Estado, y su división especializada en el Lejano Oriente, era un nido de rojos controlados por los comunistas.”¹⁹⁰ Con el control de medios de propaganda, tales perspectivas se introdujeron a la opinión pública para mostrar la evidencia de la presunta deslealtad de funcionarios, periodistas, académicos u otros personajes que adoptaban líneas críticas a la política que el *lobby* prefería. Evidentemente, como ya se señaló, después del macartismo esta situación se exacerbó la consecuencia principal fue la autocensura, especialmente en ámbitos gubernamentales como el Departamento de Estado.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 66.

¹⁸⁹ Richard C. Kagan, “Introduction”, en Ross Y. Koen, *Op. Cit.*, p. xi.

¹⁹⁰ Citado en *Ibid.*, p. XIX.

Aproximadamente a partir de la mitad de la década de los sesenta, el *lobby* empezó a perder fortaleza institucional en la medida que el anticomunismo empezó a debilitarse paralelamente con el advenimiento del periodo de relajamiento de tensiones, aunque esto no significaba que dejara de ser un referente político especialmente para los republicanos. En este sentido, entre julio y noviembre de 1968, Nixon se alió con miembros de esta organización para crear vínculos con el gobierno survietnamita y concertar la ausencia de éste en los diálogos en París, concebidos para la lograr un alto al fuego en Vietnam, lo que afectaría aún más a la ya disminuida administración demócrata de Johnson y, por consiguiente, a las posibilidades de Humphrey. Cuando la Casa Blanca descubrió los hechos, Johnson manifestó coléricamente: el “[...] el *lobby* chino podría convertir a Nixon en presidente y eso no lo voy a permitir”.¹⁹¹ Poco pudieron hacer los demócratas para evitar la derrota a nivel presidencial. Nixon, por su parte, tendría una deuda con esta organización que habría de considerar, junto con Kissinger, a la hora de formular la idea de acercarse a la RPC.

Finalmente, es necesario atender el tema de la burocracia, el cual reviste una tendencia similar a las preferencias de la opinión pública en cuanto al caso de estudio, como se verá en el siguiente apartado, pero con el agregado del legado del macartismo. Esta etapa de la política estadounidense tuvo serias consecuencias en los círculos burocráticos encargados de la política exterior, pues el efecto central de las purgas de funcionarios ocurridas en esos años tuvo que ver con la agudización de características negativas en la forma de trabajar de estas organizaciones. Así, se promovieron valores como la precaución, la conformidad, la discreción, la cerrazón a nuevas ideas y la prudencia, además de una rigidez en la conciencia organizacional respecto a la seguridad con elaborados sistemas horizontales de revisión. Ello resultó en lentitud e ineficiencia en los procesos a cambio de garantías para que no volvieran a ser blanco de ataques centrados en la presunción de procomunismo.¹⁹²

Durante la administración Eisenhower, por ejemplo, llegaron a las filas del Departamento de Estado personajes con un perfil anticomunista agudo, que en buena medida reflejaba al de su líder John Foster Dulles, mientras que aquellos con opiniones distintas no estaban dispuestos a expresarlas por miedo a arriesgarse de ser acusados de traición. Así, por medio del ala encargada de Asuntos del Lejano Oriente, se desplegó una política de acoso hacia los actores que no se alineaban a la política de Washington.¹⁹³ En las administraciones de Kennedy y Johnson el extremo anticomunismo se atenuó, de manera paralela al

¹⁹¹ Kent G. Sieg, “The 1968 Presidential Election and Peace in Vietnam”, *Presidential Studies Quarterly*, vol. 26, núm. 4, invierno de 1996, p. 1072.

¹⁹² Eugene R. Wittkopf, Christopher M. Jones y Charles W. Kegley, *Op. Cit.*, p. 372.

¹⁹³ James C. Thomson, *Op. Cit.*

cambio gradual de opinión respecto a la intransigencia de Washington tanto en el exterior como en Estados Unidos en relación con algunos ámbitos de política. Para esa época, en la burocracia ya había voces minoritarias que apoyaban ideas para atenuar el curso de acción dada la pérdida de legitimidad global respecto al tema de la representación china en la ONU y también algunas modificaciones sobre la cuestión del embargo económico que llegaron a ver la luz años después.¹⁹⁴

Con Johnson, el tema volvió a resurgir entre los especialistas de la región asiática. Durante esa administración se recomendó que la política de Estados Unidos debería moverse de la contención en clave de predicación moral a la contención en clave de subversión. Es decir, apelar a una política de pueblo a pueblo para generar descontento popular que tuviera algún efecto de presión o inestabilidad en el régimen comunista.¹⁹⁵ El resultado fue, como se estudió en el capítulo anterior, tratar de impulsar “la contención sin aislamiento” con el fin de alcanzar la cooperación en el tema de Vietnam, aunque el resultado fue muy limitado: en 1967 solo pocos controles comerciales se relajaron, bajo la idea de promover “el libre flujo de ideas, personas y mercancías.” Estos cambios dentro de la burocracia interna, aunque minoritarios, respondían a la percepción del entorno externo, en el sentido de enfrentar las críticas de los aliados a la inflexibilidad de Washington y a demostrar que se le tendía una mano a la RPC, calculando que si no respondía entonces la estatura moral estadounidense se recompondría.

El saldo de la condicionante relacionada con la burocracia, entonces, debe considerar los estragos producto del macartismo, en cuanto a la consolidación de los valores relacionados con la rigidez, la precaución y el conformismo, pero se debe reconocer el matiz de que en los años sesenta los perfiles cambiaron y ayudaron a renovar las ideas respecto a la política hacia la RPC, aunque de manera muy limitada y arropadas por la visión de rivalidad. En suma, Nixon no se enfrentaría a una burocracia con la actitud y la intransigencia respecto al tema chino de aquella que existió durante Eisenhower, pero eso no

¹⁹⁴ Chester Bowles, subsecretario de Estado durante la administración Kennedy, planteó la venta de grano con el propósito de atenuar la precaria posición moral estadounidense que ya para la época empezaba a notarse en el medio internacional. También, se consideraba la idea de utilizar la apertura comercial como un medio para persuadir a Beijing respecto a cooperar en el problema de Vietnam. Finalmente, en términos generales se recomendaba equiparar el nivel de controles del comercio con la RPC a aquellos que se tenían con la URSS. Al final se decidió que se relajaría el tema del embargo, en términos de ventas de comida, solo si la RPC lo solicitaba. El hecho de que un demócrata fuera el primero en realizar algunos cambios le preocupaba a Kennedy, considerando la crítica interna a la que sería sometido con la etiqueta de ser “suave en contra del comunismo”, además de que no quería otro error como el de Bahía de Cochinos. Rosemary Foot, *The Practice of Power, Op. Cit.*, p. 72.

¹⁹⁵ Office of the Historian, "63. Memorandum From James C. Thomson, Jr., of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)", Foreign Relations of the United States, 1964-1968, China, volume XXX, *U.S. State Department*, 28 de octubre de 1964, URL: <https://bit.ly/3uBd6pQ>, consulta el 18 de mayo de 2021.

significa que el nuevo presidente en 1969 confiaría sus planes de cambio a estos círculos o que se les delegaría la formulación de la estrategia tan fácilmente.

3.1.2 La opinión pública y la cuestión de la RPC

Gabriel Almond, en su obra seminal sobre opinión pública y política exterior,¹⁹⁶ señala que existen en general tres sectores para entender las preferencias de los estadounidenses respecto a temas internacionales: el público general, el informado y las élites. En este orden de ideas, Rosemary Foot argumenta que las preferencias de la opinión pública con relación al tema de la RPC, durante el periodo 1949-1979, pasaron por cuatro etapas. La primera, que va del fin de la guerra civil en China al otoño de 1950, está marcada por una actitud del ciudadano común de indiferencia respecto a ese país: el 64% de estadounidenses encuestados desconocían el informe sobre China publicado por el Departamento de Estado en el contexto de decidir si continuar apoyando a los nacionalistas y/u otorgar el reconocimiento al nuevo gobierno en Beijing. Por otra parte, en esta etapa se puede observar la falta de consenso en el sector informado y las élites, ilustrado incluso en la postura titubeante del propio Acheson y otros personajes para tratar el tema del reconocimiento.¹⁹⁷

Con la entrada de la RPC a la Guerra de Corea, inicio de la segunda etapa, la actitud del sector general cambió para identificar a ese Estado como un enemigo, lo que se tradujo en que el 60% de encuestados apoyaran que Estados Unidos continuara asistiendo militarmente a los nacionalistas en Taiwán y se bombardearan bases de los comunistas. En el sector informado y en la élite se inició la crítica y la purga gubernamental a los grupos que favorecían una postura más conciliadora con los comunistas chinos. En ese periodo también surge un importante apoyo popular y se genera consenso en las élites para la política de no reconocimiento, la exclusión de la RPC de la ONU y el embargo económico. La tendencia general era que hasta finales de esa década las élites y las autoridades pudieron vincular satisfactoriamente la dirección de la política con las preferencias del público en los tres sectores. Como lo plantea Foot: “[...] las imágenes articuladas en los niveles más altos dentro de las administraciones correspondían

¹⁹⁶ Los cuatro factores de opinión o tipos de público en su forma desarrollada son: el general, que por lo regular se trata de diferentes grupos que mantienen distancia respecto al tema de la política exterior, pero que reaccionan a información no tan especializada; el atento, quienes están informados y tienen interés en temas internacionales constituyendo la principal audiencia de las discusiones de la élite; las propias élites y, finalmente, el grupo dentro de éstas con el mandato legal para conducir la política exterior. Gabriel A. Almond, *American People and Foreign Policy*, Nueva York, Harcourt, Brace and Company, 1950, p. 138.

¹⁹⁷ *Cfr.* Capítulo 2, p. 6.

estrechamente con, y en ocasiones ayudaban a moldear, la opinión pública del sector general y del informado [...]”¹⁹⁸

Tal consenso, sin embargo, no se mantuvo estático. En la tercera etapa, hacia finales de los años cincuenta y hasta la mitad de los sesenta, existía dentro del sector informado y en las propias élites grupos minoritarios que reconocían el hecho de que la RPC había llegado para quedarse. En la comunidad de negocios, en algunos medios de comunicación, así como en la postura de algunos actores políticos dentro y fuera de la administración, se era sensible al planteamiento más conciliador de los aliados, especialmente en lo que refería a relajar el embargo económico.¹⁹⁹ En los años siguientes, estas voces empezaron a expandirse un poco más, en el sentido de cuestionar, desde espacios como el Congreso u otros sectores,²⁰⁰ la rigidez de la política estadounidense incluso en los otros temas como el reconocimiento y la representación en la ONU. Es preciso indicar que esta tendencia se suspende por un par de años, al menos dentro del público general, cuando la RPC logra detonar su primera bomba nuclear y entra en la etapa más radical de su política con el inicio de la Revolución Cultural: a mediados de esa década dos de cada tres ciudadanos identificaban a la RPC, y no a la URSS, como el principal enemigo de Estados Unidos.²⁰¹

Para finales de los años sesenta, las preferencias de varios sectores empezaron a rebasar los planteamientos del gobierno, en el sentido de favorecer un cambio, aunque moderado y con matices. La situación en la que se encontraba Nixon en los años previos a su presidencia revela que empezaban a surgir vagamente dos ideas, que posteriormente serían la base del nuevo consenso hacia finales de la década de 1970: la RPC no debería ser abandonada en su aislamiento “iracundo” y, cuando el cisma sino soviético se agudizó, tampoco era conveniente permitir que se debilitara como consecuencia de la agresividad de la URSS.²⁰²

La cuarta etapa va del inicio de la administración Nixon a la normalización de relaciones en 1979, en la que la idea de establecer contactos empezó a consolidarse. Este último punto será importante a lo

¹⁹⁸ Rosemary Foot, *The Practice of Power, Op. Cit.*, p. 84.

¹⁹⁹ Leonard A. Kusnitz, *Public Opinion and Foreign Policy, Op. Cit.*, pp. 74-77.

²⁰⁰ Algunos senadores que apoyaban firmemente a los nacionalistas, como Alexander Smith (R-Nueva Jersey) y William F. Knowland (R-California), dejaron de estar en funciones. El senador Claire Engle (D-California) fue quien empezó a alzar la voz en contra de la política de aislamiento, lo que suscitó un debate entre legisladores. Posteriormente, el senador Alexander Wiley (R-Wisconsin), nuevo presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, propuso reexaminar el entonces curso de acción. Rosemary Foot, *The Practice of Power, Op. Cit.*, p. 94. En el caso de la comunidad de inteligencia, el *Council on Foreign Relations* patrocinó un trabajo en el que se promovía la relajación de los límites al comercio, la evacuación de los nacionalistas de las islas, así como la cuestión del reconocimiento en términos de plantear un cambio hacia aceptar una política de dos Chinas en la ONU. Arthur Doak Barnett, *Communist China and Asia: Challenge to American Policy*, Nueva York, Harper, 1960.

²⁰¹ Gordon H. Chang, *Fateful Ties, Op. Cit.*, p. 207.

²⁰² Rosemary Foot, *The Practice of Power, Op. Cit.*, p. 85.

largo del resto de la tesis, pues parte del propósito es indagar cómo se impulsaron nuevas ideas que permitieron la reestructuración de política según el concepto discutido en el capítulo I. No obstante, para efectos de este apartado es necesario señalar que dentro de las redes de condicionantes del régimen, en lo que toca a la postura de algunos actores y la opinión pública, Nixon encontró un terreno caracterizado por la transición de ideas sobre qué hacer con la política hacia la RPC. Este entorno le permitió a Nixon impulsar ciertas estrategias con el fin de preparar al público estadounidense.

3.2 La red global

Estos grupos de condicionantes se refiere a factores pertinentes al caso que fueron considerados por los agentes de cambio. Desde un punto de vista general, destacan las percepciones de declive hacia finales de la década de los sesenta, como consecuencia del desgaste de Estados Unidos en Vietnam, los problemas económicos, el ascenso de la Unión Soviética a paridad estratégica, entre otras cosas. En segunda instancia, hubo modificaciones en la estructura del sistema de Estados en general, que incidieron en las preferencias en la ONU respecto al tema del reconocimiento de la RPC y su membresía en dicha organización. Uno de los factores que es mencionado constantemente por los decisores en sus memorias, en su calidad de oportunidad/amenaza, es el cisma sino soviético, que en las dos décadas previas a la llegada de Nixon como presidente tiene una evolución importante. Dichos elementos serán clave en los siguientes capítulos, si se ven en su carácter de factores permisivos o detonantes de un proceso de cambio.

3.2.1 El declive de Estados Unidos hacia 1970

Los cambios en el sistema internacional en términos de redistribución de capacidades y riqueza, la posición de la Unión Soviética en el mismo, la disminuida capacidad estadounidense, como se verá en el apartado XXX, para mantener la política de exclusión de la RPC en la ONU, el empantanamiento en Vietnam, y, entre otras cosas, la percepción que ello generaba hacia finales y principios de la década de 1970 pudieran ser considerados como elementos de un proceso de declive de Estados Unidos. En efecto, dichas transformaciones son importantes, pues fungen como elementos de orden general que condicionan el proceso de establecimiento de objetivos, estrategias y de las acciones. Como planteaba Nixon en un mensaje al Congreso en 1970: además del problema de Vietnam, “[...] la tarea fundamental que tenemos que enfrentar es más profunda. Podemos observar que el patrón total de la política internacional está

cambiando. Nuestro reto es entender dicho cambio, para definir los objetivos de Estados Unidos en el próximo periodo y así poner en práctica las políticas para lograrlos.”²⁰³

La percepción del poder económico de Estados Unidos en relación con el mundo había cambiado. Desde la perspectiva estadounidense, ese país ya no era la única gran potencia en materia económica. Europa Occidental y Japón ya se habían recuperado tras veinte años de ayuda estadounidense, en los que además de sus propios avances económicos también se fortalecían en lo político y en lo social. Este proceso devenía en una situación en la que Estados Unidos tenía más competencia, incluso dentro del bloque capitalista, pero mantenía responsabilidades similares a aquellas de inicio de la posguerra. La carga sobre las finanzas estadounidenses se empezaba sentir. En esa época, Washington gastaba cerca del 9% de su PIB en defensa, del cual 5 mil millones dólares se destinaba a la protección de los aliados.²⁰⁴

Esta situación evidentemente era considerada por los decisores. En palabras de Kissinger: “así como la necesidad para ‘compartir la carga en gasto de defensa’ se había convertido en un eufemismo para la reducción de las fuerzas estadounidenses y una política de retracción, la nueva fortaleza de las democracias industriales era invocada como argumento para llevar a cabo cambios estructurales en el sistema monetario internacional”.²⁰⁵ Cabe destacar que a inicios de la década de los setenta, dicho sistema sufriría cambios importantes derivados de una crisis gestada, en buena medida, por desequilibrios dentro del propio bloque capitalista.²⁰⁶

Por otra parte, hacia finales de la década de 1960 en Estados Unidos las percepciones respecto al equilibrio de poder con los soviéticos, especialmente en el ámbito militar, indicaban que se transitaba a una situación de paridad estratégica. Esto era importante porque, dado el pensamiento estratégico de la época, dicha paridad implicaba la pérdida de las ventajas que Estados Unidos tenía respecto a adoptar una doctrina nuclear de “primer ataque”. Así pues, la cuestión era que la Unión Soviética se encontraba en proceso de equiparar a Estados Unidos en algunos ámbitos militares, especialmente respecto a armas nucleares. De entre los más importantes, el número de vehículos para lanzamiento de dichas armas que poseía la URSS en 1964 era de 389, mientras que Estados Unidos poseía 1880. Para 1970, la URSS ya había sobrepasado a Estados Unidos respecto a la cantidad de misiles balísticos intercontinentales (ICBMs por sus siglas en inglés), y a lo largo de esa década también lo equiparó y superó en otras cuestiones: como

²⁰³ Richard M. Nixon, “Nixon’s Report to Congress on Foreign Policy”, *The New York Times*, 19 de febrero de 1970, URL: <https://nyti.ms/3JUz67R>, consulta el 10 de enero de 2022.

²⁰⁴ Henry Kissinger, *The White House Years*, *Op. Cit.*, p. 1188.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 1187.

²⁰⁶ Para un recuento de lo sucedido véase: Susan Strange, “The Dollar Crisis 1971”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, vol. 48, núm. 2, abril de 1972, pp. 191-216.

número de misiles balísticos lanzados desde submarinos (SLBMs por sus siglas en inglés) y bombarderos de largo alcance.²⁰⁷

Nixon describía, desde su percepción, cómo había evolucionado la situación hacia el inicio de su administración: “De 1950 a 1966 poseíamos una abrumadora superioridad en armas estratégicas. De 1967 a 1969 mantuvimos una superioridad significativa. Hoy [1970] la Unión Soviética posee una fuerza sofisticada y poderosa que ya se acerca a la nuestra.” Es decir, ambos países ya poseían la habilidad de destruirse mutuamente sin importar quien atacara primero. Con base en una crítica a los errores de la política de contención estadounidense, Kissinger afirmaba lo siguiente: “Nunca pudimos entender cómo mientras nuestro poder absoluto crecía [desde el inicio de la Guerra Fría hasta finales de los años sesenta], nuestra posición respecto a la URSS estaba en declive [como consecuencia de su recuperación en la posguerra]”.²⁰⁸ En efecto, como plantea Luthi, el presidente Nixon percibió que el poder de Estados Unidos se encontraba en declive en comparación al ascenso de la Unión Soviética a paridad estratégica y respecto a los problemas que el primero tenía en el Sudeste de Asia.²⁰⁹ El periodo de relajamiento de tensiones y el ímpetu de Estados Unidos para aprovecharlo, mediante la formulación de políticas para limitar la carrera armamentista, adquiere mayor claridad en cuanto a su razón de ser debido a estas condiciones.

Ahora bien, el margen de acción estadounidense, en términos políticos, económicos, sociales y militares, disminuyó como consecuencia del aumento de su participación en la guerra de Vietnam. Este problema provocó un desgaste importante para Washington en lo social debido al descontento generado por el número de muertes (más de 55,000 entre 1955 y 1975) y, entre otras cosas, las políticas de reclutamiento. En lo político tuvo consecuencias al aumentar las tensiones dentro y fuera de Estados Unidos, pues el asunto adquirió una importancia similar a la de otros eventos como la Guerra de Corea. De hecho, en buena medida se puede afirmar que, en términos de política electoral, Vietnam fue el asunto que debilitó las aspiraciones de Johnson respecto a un segundo periodo presidencial.²¹⁰ En lo económico, la guerra contribuyó a presionar la posición estadounidense, pues en esa época se estimaba que el gobierno gastó más de 141 mil millones de dólares.²¹¹

²⁰⁷ Warner R. Schilling, “U.S. Strategic Nuclear Concepts in the 1970’s: The Search for Sufficiently Equivalent Countervailing Party”, *International Security*, vol. 6, núm. 2, invierno de 1981, p. 49.

²⁰⁸ Henry Kissinger, *The White House Years*, *Op. Cit.*, p. 1503.

²⁰⁹ Lorenz M. Lüthi, *Op. Cit.*, p. 132.

²¹⁰ R.A. Brody, “How the Vietnam War May Affect the Election”, *Society*, vol. 5, núm. 10, 1968, pp. 16-23.

²¹¹ The New York Times, “U.S. Spent \$141-Billion In Vietnam in 14 Years”, 1 de mayo de 1975, URL: <https://nyti.ms/32Zn2BH>, consulta el 10 de enero de 2022.

Quizá una forma más resumida, y pertinente para el estudio de la política exterior de Estados Unidos en lo general, respecto a determinar la influencia de estas condiciones sobre el sentido de los cursos de acción durante esos años puede explicarse con el surgimiento de la Doctrina Nixon. El presidente planteó, en un discurso llevado a cabo en Guam durante el verano de 1969, que Estados Unidos no dejaría de apoyar a sus aliados, pero que era imposible proteger directamente a todas las naciones del mundo. Esto implicaba que Washington conminaría a otros a compartir las cargas de su propia defensa, aunque no negaría la posibilidad de otorgar la protección de su paraguas nuclear.²¹² Por otra parte, la diplomacia y la negociación serían instrumentos de bajo costo para navegar por condiciones que, como ya se señaló, presionaban diversos ámbitos de la posición y del poder estadounidense.

Así pues, la posibilidad de acercamiento con la RPC puede verse a través de la idea de oportunidades para Estados Unidos, impuestas por los condicionantes globales generales, pues ayudaría a reducir la carga, en varios ámbitos, respecto a sus compromisos, especialmente en Asia. Por otra parte, la estructura de Estados, como consecuencia del proceso de descolonización, y el mundo socialista también habían cambiado. Por su grado de importancia respecto al tema, en los siguientes dos apartados se analizan con mayor detenimiento.

3.2.2 La estructura de preferencias sistémica respecto a la política de aislamiento

A lo largo de las dos décadas marcadas por el antagonismo entre los dos países, Estados Unidos logró que otros actores del sistema apoyaran la política tanto de no reconocer a la RPC como de negarle su membresía en la ONU. En la década de 1950, Washington pudo mantener la línea en cuanto al tema de la representación mediante el bloqueo del debate en la Asamblea General de la ONU (AGONU), pero a partir de los años sesenta cambió la táctica para declararlo como una “cuestión importante”, con base en el Artículo 18 de la Carta.²¹³ Ello requeriría una mayoría de dos terceras partes para que cualquier

²¹² Office of the Historian, "29. Editorial Note", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Foundations of Foreign Policy, volume I, 1969-1972, U.S. Department of State, 25 de julio de 1969, URL: <https://bit.ly/336mEkK>, consulta el 10 de enero de 2022.

²¹³ Este artículo, en su segundo párrafo, indica que las decisiones de la Asamblea General en “cuestiones importantes” procederán cuando una mayoría de dos terceras partes vote a favor y se definen como: (1) asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; (2) elección de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, del Consejo Económico y Social y del Consejo de Administración Fiduciaria; (3) admisión de nuevos miembros a la ONU y suspensión de los derechos y privilegios de los ya admitidos; (4) cuestiones presupuestarias y relativas al funcionamiento del régimen de administración fiduciaria. ONU, “Carta de las Naciones Unidas”, URL: <https://bit.ly/3yD4y4N>, consulta el 13 de abril de 2021. El tema de la RPC en la ONU, como se puede observar, no era fácil de resolver, pues el Estado chino fue miembro fundador de la organización y, por lo tanto, no se trataba de una cuestión de admisión, sino de representación: ¿Qué gobierno, si el comunista o el nacionalista, debía representar al pueblo chino en la organización?

resolución para el cambio de representación entre la RPC y la RC se aprobara. La meta era mantener a flote una política de exclusión de la RPC a la vez que se mantenía el lugar de Taiwán.

Es preciso indicar que antes de la Guerra de Corea el tema se estaba discutiendo en el Consejo de Seguridad (CSONU), el cual estaba empantanado en cuestiones procedimentales relativas a la aceptación de credenciales, pero su composición favorecía la transferencia de representación.²¹⁴ La URSS fue la encargada de someter en distintas ocasiones el tema a consideración del Consejo. Por otra parte, tras el reconocimiento de la RPC por parte de actores como el Reino Unido, la perspectiva para la transferencia de representación se agrandaba cuando por medio de telegramas de protesta de Zhou Enlai se exigía que la RC fuera removida y en su lugar se diera el acceso a miembros del gobierno comunista. El tema en el Consejo se propuso en varias ocasiones sin lograr avances, pero se aceptaba que era una cuestión meramente de procedimiento. Sin embargo, al inicio de la participación militar de la RPC en la península coreana el movimiento a favor pronto llegó a su fin: la RPC fue considerada como agresor, en conflicto con las fuerzas de la ONU, lo que dificultaba la solución del problema. Fue a partir de 1951 que la Asamblea General empezó a considerar las propuestas emitidas por la Unión Soviética, y otros países como India,²¹⁵ para que el tema se incluyera en la agenda. Los Estados Unidos, por su parte, se encargaron de generar apoyo para rechazar las propuestas mediante resoluciones para posponer o no considerar el asunto. A esto se le conoció como el procedimiento o “propuesta de moratoria”.

Durante los años sesenta, Estados Unidos tuvo que recurrir a otra táctica debido a que cada vez más países empezaban a cuestionar la pertinencia de que la RC, y no la RPC, representara en la ONU al pueblo chino. Tanto en 1961 como el siguiente año fue la URSS quien siguió impulsando el tema en la agenda de la Asamblea General. Sin embargo, conforme las relaciones entre los soviéticos y la China continental se deterioraban, Albania fue el país impulsor de las iniciativas. Washington decidió formar una coalición para formular contrapropuestas de resoluciones destinadas a concebir el “asunto como

²¹⁴ El propio gobierno estadounidense había fijado una política respecto a la posibilidad, a inicios de 1950, de que el tema llegara al Consejo. Esta política era: votar en contra, sin que ello implicara el uso del veto. Véase: Office of the Historian, "The Secretary of State to the United States Representative at the United Nations (Austin)", *Foreign Relations of the United States, 1950, The United Nations; The Western Hemisphere*, volume II, *U.S. State Department*, 5 de enero de 1950, URL: <https://bit.ly/3yLTPoG>, consulta el 12 de mayo de 2021. La postura estadounidense y la de otros actores en la ONU, como la del Secretario General Trygve Lie—quien incluso impulsó iniciativas para regular estas situaciones excepcionales—cambió a partir de la entrada de la RPC a la Guerra de Corea.

²¹⁵ Bajo el liderazgo de Jawaharlal Nehru, India también estaba interesada en que la RPC, y no la RC, ocupara su lugar en todos los órganos de la ONU. Existe cierto debate respecto a las razones por las que Nehru era uno de los principales promotores del cambio de representación, aunque es sensato pensar que reconocía el grado de amenaza que la RPC representaba y que se agudizaba si no se acomodaba en la estructura normativa internacional. Véase: Nabarun Roy, "Why Did Nehru Want the People's Republic of China in the United Nations?", *The Diplomat*, 7 de abril de 2018, URL: <https://bit.ly/3fpCbzy>, consulta el 12 de mayo de 2021.

importante”, a pesar de que existían muchos cuestionamientos sobre la viabilidad de invocar el Artículo 18 de la Carta para tratar el tema. Con todo, Estados Unidos logró mantener el control de las votaciones durante esa década y, a pesar de lo apretado de las mismas, incrementó el grado de dificultad para que la situación cambiara al requerir que dos terceras partes de los miembros de la Asamblea General estuvieran a favor de la transferencia de representación.

Tabla 1. Voto respecto a las propuestas estadounidenses de posponer o no considerar el tema de la representación de la RPC en la agenda de la Asamblea General de la ONU

Año	En contra	A favor	Abstenciones	Resolución	Número de países miembros
1951	11	37	4	Borrador A/1950 (VI) 13/11/1951	60
1952	7	42	11	A/RES/609 (VII)A 25/10/1952	60
1953	10	44	2	A/RES/800 (VIII) 15/09/1953	60
1954	11	43	6	A/RES/903 (IX) 21/09/1954	60
1955	12	42	6	A/RES/990 (X) 20/09/1955	50
1956	24	47	8	A/RES/1108 (XI) 16/11/1956	79
1957	27	47	7	A/RES/1135 (XII) 24/09/1957	82
1958	28	44	9	A/RES/1239 (XIII) 23/09/1958	81
1959	29	44	9	A/RES/1351 (XIV) 22/09/1959	82
1960	34	42	22	A/RES/1493 (XV) 08/10/1960	99

Elaboración propia. Fuente: ONU, “The Yearbook of the United Nations”, URL: <https://bit.ly/3uwAQB1>, consulta el 30 de abril de 2021.

La razón del cambio de tácticas fue que Estados Unidos experimentó en esas dos décadas la reducción relativa y gradual de su influencia, no porque dentro de su coalición otros Estados se desalinearan, especialmente el bloque latinoamericano, sino debido a los cambios en la composición tanto del sistema de Estados como de la propia ONU. En la Tabla 1, por ejemplo, se muestra que Estados Unidos consiguió, durante la década de los cincuenta, el apoyo constante para rechazar la inclusión del tema en la agenda. Sin embargo, también se podrá constatar que cada vez más miembros favorecían que se discutiera el asunto, a tal grado que la votación de 1960 fue bastante competida. Cuando el tema logró entrar en la

agenda de la Asamblea General (Tabla 2) y Washington orientó su estrategia a hacer más difícil el cumplimiento del requisito, dicha tendencia se mantuvo e incluso en 1965 la votación quedó empatada. En 1970 los que favorecían a la RPC ganaron, pero con mayoría simple.

Tal escenario se explica porque la organización pasó de estar compuesta por 59 Estados en 1950 a 99 en 1960, y posteriormente 131 en 1971. Evidentemente, esta modificación significativa respondía a la adopción de nuevos miembros, ya fuera que no participaron en las conferencias para la creación de la ONU o que se tratara de Estados que conformaban a las potencias del Eje, y al proceso de descolonización: en este último caso también se revela el impulso en la degradación de la ventaja estadounidense para mantener su política de exclusión, pues muchos nuevos miembros se identificaron como no-alineados. Además, en esos años muchos gobiernos, entre ellos Francia, otorgaron el reconocimiento a la RPC.²¹⁶ Para 1970 la moderación de la RPC respecto al radicalismo de la Revolución Cultural atrajo a más simpatizantes a su causa.²¹⁷ Así pues, en términos generales la ONU pasó de una bipolaridad rígida, en la que los liderazgos de la URSS y Estados Unidos movilizaban a sus respectivas coaliciones con un alto grado de efectividad, a una flexible, cuyo rasgo característico fue la incertidumbre respecto de las preferencias de los nuevos miembros que no se identificaban con uno u otro bloque, especialmente en lo que concernía a temas tan espinosos como el de la representación china en la organización y todos sus órganos.

También es necesario precisar que, durante la década de los sesenta, la política estadounidense volvió a tener una ligera modificación respecto a este tema. Gradualmente, al percibir que el apoyo global a la línea de exclusión se debilitaba, Washington empezó a contemplar la idea de impulsar una especie de acomodo para la solución del problema centrada en la aceptación de la RPC y la RC como miembros de la ONU (la solución de “dos Chinas”). Evidentemente, esto implicaba que Beijing ocuparía el lugar de Taipéi en los diferentes órganos, pero a este último gobierno se le asignaría una representación por separado. Es decir, la RC sería tratada como un Estado independiente, situación que Beijing no favorecía en lo absoluto.

²¹⁶ En 1969, por ejemplo, Canadá, Italia, Chile y Guinea Ecuatorial reconocieron a la RPC. Además, Austria y Bélgica lo hicieron en 1971, mientras que se reforzaron las relaciones con el Reino Unido y los Países Bajos en los años siguientes.

²¹⁷ Cabe señalar que la RPC también contribuyó a esta situación, pues en esos años inició una campaña para dejar el aislacionismo. En lo que refiere a los países que no se identificaban con algún bloque, por ejemplo, la RPC adoptó una política de asistencia: de 13 millones de dólares en 1969 a 728 millones para 1970. Los más beneficiados fueron algunos países africanos, que en su mayoría votaron a favor de la causa de la China continental en la ONU. Rosemary Foot, *The Practice of Power, Op. Cit.*, pp. 28-29.

Tabla 2. Voto respecto a las iniciativas para el cambio de representación y para tratarlo como “cuestión importante” con base en el Artículo 18 de la Carta

Año	Propuestas para cambio de representación			Contrapropuestas para que se considere “cuestión importante”				Número de países
	A favor	En contra	Abstenciones	A favor	En contra	Abstenciones	Resolución	
1961	36	48	20	61	34	7	1668(XVI)	104
1962	42	56	12					110
1963	41	57	12					110
1965	47	47	20	56	49	11	2025(XX)	114
1966	46	57	17	66	48	7	2159(XXI)	120
1967	45	58	17	69	48	4	2271(XXII)	120
1968	44	58	23	73	47	5	2389(XXIII)	125
1969	48	56	21	71	48	4	2500(XXIV)	125
1970	51	49	25	66	52	7	2642(XXV)	125

Elaboración propia. Fuente: ONU, “The Yearbook of the United Nations”, URL: <https://bit.ly/3uwAQB1>, consulta el 30 de abril de 2021.

De esta manera, la configuración de preferencias globales, como condición estructural, hacia la llegada de Nixon como presidente revela la dificultad para mantener la política de exclusión y, por lo tanto, puede ser vista como un factor permisivo para el replanteamiento hacia el cambio. Esta cuestión también es importante para las valoraciones sobre el papel que desempeñaron los recursos, o costos, que se revisará en otro apartado.

3.2.3 El cisma sino soviético

Uno de los eventos que la literatura sobre el caso identifica como factor esencial para entender la modificación de política estadounidense es el cisma sino soviético. Se trató de un cambio en la estructura del mundo socialista que gradualmente, por una parte, planteó nuevas opciones para Estados Unidos—especialmente hacia finales de la década de los sesenta—en términos de aprovechar el conflicto creciente en un contexto en el que Washington prefería profundizar una política de relajamiento de tensiones

(*deténte*), dada su posición precaria interpretada como una situación de declive frente al aumento percibido de las capacidades militares de la URSS. Por otro, ese cambio estructural de la política internacional también significó nuevos retos a la dirigencia de la RPC, en tanto que su percepción empezó a enfatizar que Moscú se convertía en una amenaza mayor que los propios Estados Unidos.

La alianza entre la RPC y la URSS inició justo después del triunfo de los revolucionarios comunistas en China continental y fue anunciada por el famoso discurso de “inclinarse hacia un lado” por parte de Mao. En febrero de 1950, ambos gobiernos firmaron el Tratado Sino-Soviético de Amistad, Alianza y Asistencia Mutua, que obligaba a las partes a consultarse en todas las cuestiones internacionales importantes que involucraran a los intereses de las dos naciones, a desarrollar los lazos culturales y económicos, proveer, en este último ámbito, toda la asistencia posible, a no pertenecer a otra alianza dirigida en contra de la otra parte y, como elemento clave, a asistirse mutuamente, por cualquier medio a su disposición,²¹⁸ en caso de un ataque de Japón o cualquiera de sus aliados a alguno de los dos signatarios.²¹⁹

Las estimaciones estadounidenses originales sobre la alianza ya indicaban la posibilidad de tensiones entre los dos países, debido a las pretensiones de la URSS de tratar de convertir a la RPC en un estado satélite, así como del peso de esta última en el sistema internacional y su agudo sentimiento nacionalista, producto de la percepción de humillación, que desembocaría en disputas sobre la asistencia económica, técnica o militar, las fronteras, el liderazgo o control del movimiento comunista en Asia, entre otras cosas.²²⁰ Esta primera lectura contribuyó a consolidar, después de la Guerra de Corea, la idea estadounidense de mantener la contención y el aislamiento de la RPC en aras de agudizar su dependencia respecto a la URSS y así acelerar un posible conflicto.²²¹ Es decir, se esperaba que Beijing transitara por la vía del “titoísmo” en el sentido de independizarse de la URSS y no ser parte esencial del bloque.

²¹⁸ Esta frase fue propuesta por Zhou, quien fue el encargado de negociar con los soviéticos los detalles del tratado. La implicación de la misma reside en hacer que la URSS estuviera dispuesta a utilizar su arsenal nuclear, en circunstancias en las que la RPC consideraba que Estados Unidos era la principal amenaza a su supervivencia. Michael M. Sheng, “The United States, the Chinese Communist Party, and the Soviet Union, 1948-1950: A reappraisal”, *Pacific Historical Review*, vol. 63, núm. 4, noviembre de 1994, p. 534.

²¹⁹ Office of the Historian, “No. 50. National Intelligence Estimate”, Foreign Relations of the United States, 1952-1954, China and Japan, volume XIV, part 1, *U.S. State Department*, 10 de septiembre de 1952, URL: <https://bit.ly/3ijYFUL>, consulta el 20 de mayo de 2021.

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ El mejor camino para intensificar el posible cisma, según Dulles, era “[...] mantener máxima presión sobre los chinos en vez de relajarla [...]”. El aislamiento provocaría que la RPC incrementara sus demandas frente a la URSS, que en algún punto no podría responder a ellas. Office of the Historian, “United States Delegation Memorandum of the Restricted Session of the Fourth Tripartite Heads of Government Meeting, Bermuda Mid-Ocean Club, December 7, 1953, 11 a.m.”, Foreign Relations of the United States, 1952-1954, United Nations Affairs, volume III, *U.S. State Department*, 7 de diciembre de 1953, URL: <https://bit.ly/3i8buRB>, consulta el 30 de mayo de 2021.

Durante la mayor parte de la década de los cincuenta la alianza se mantuvo. Sin embargo, las razones del cisma tuvieron que ver, en buena medida, con desacuerdos respecto a cuál era la mejor ruta hacia el comunismo. Gradualmente, los desacuerdos se convirtieron en rivalidad, lo cual también produjo percepciones de desconfianza. Hacia finales de esa década, la URSS limitó la cooperación con los chinos en términos militares, económicos y tecnológicos, lo que a su vez tuvo el efecto de incrementar los temores chinos. También, surgieron reclamos territoriales y la guerra discursiva fue cada vez más evidente. La percepción estadounidense, en la primera mitad de esa década, subrayó el carácter monolítico de la alianza comunista, lo cual implicaba que los primeros estimados sobre el rompimiento eran visualizados con cierto escepticismo o que se generarían en el largo plazo. En el contexto de la crisis de las islas aledañas a Taiwán, ya se percibía cierta indisposición de la URSS para apoyar incondicionalmente a la RPC en caso de un conflicto con Washington, aunque para el gabinete de Eisenhower no había claridad respecto a cuándo se daría un rompimiento definitivo, además de que se seguía conceptualizando al comunismo internacional como el principal enemigo, del cual la RPC era un protagonista.

El conflicto siguió al cisma, pues a partir de 1959 se presentaron los primeros incidentes fronterizos. Posteriormente, Beijing aceleró el desarrollo de sus capacidades para conseguir armas nucleares y en 1962 se llevaron a cabo las escaramuzas en la frontera con India, ante lo cual los soviéticos adoptaron una postura neutral. A principios de esa década, las agencias de inteligencia estadounidenses finalmente empezaron a afirmar que existía una ruptura profunda entre chinos y soviéticos, lo cual haría a su alianza inoperable. Además, se empezaron a analizar las implicaciones respecto a las potencias occidentales. Una opción, aunque débil, fue valorar la cooperación con la URSS en cuanto a frenar el programa nuclear chino. Sin embargo, tras análisis técnicos más profundos esta posibilidad fue desechada.²²²

Entre 1966 y 1969 el conflicto se intensificó. En 1966 la URSS firmó un acuerdo con Mongolia que le permitió establecer tropas y bases en ese territorio, agudizando todavía más los temores chinos. Los estimados de inteligencia estadounidenses afirmaban que los desacuerdos eran cada vez más profundos y que Beijing se encontraba aislado del movimiento comunista, aunque la posibilidad de rompimiento todavía no se preveía.²²³ En los territorios fronterizos, ambos gobiernos incrementaron el número de

²²² Office of the Historian, "25. Paper Prepared in the Policy Planning Council", Foreign Relations of the United States, 1964-1968, China, volume XXX, *U.S. State Department*, 14 de abril de 1964, URL: <https://bit.ly/34wMZ8Z>, consulta el 6 de mayo de 2021.

²²³ Office of the Historian, "223. National Intelligence Estimate", Foreign Relations of the United States, 1964-1968, China, volume XXX, *U.S. State Department*, 1 de diciembre de 1966, URL: <https://bit.ly/3wNoNuU>, consulta el 6 de mayo de 2021.

efectivos y, por parte de los soviéticos, se trasladaron armas con tecnología nuclear en las zonas de interés. El incremento de las fuerzas soviéticas en dichas regiones, según Kissinger, se estimaba de la siguiente manera: en 1964 existían solo 12 divisiones, no tan sofisticadas, pero hacia 1970 el número se incrementó a 40, además de que también la calidad de las mismas era superior.²²⁴

Sin embargo, desde la perspectiva de Washington, el cisma todavía no se interpretaba como un evento que le pudiera traer beneficios. A lo mucho, se tenía claro que Moscú ya no tenía control de Beijing y que este gobierno se encontraba en una situación precaria con muchos retos internos, derivados del conflicto producido por la Revolución Cultural, y externos, como el aislacionismo. Se creía que la RPC calculaba que Estados Unidos se aliaría con la URSS para presionarla aún más. El radicalismo discursivo chino, a la luz del cisma, enfatizaba la noción de que era la RPC, y no la URSS, el centro de la revolución mundial—lo que reafirmaba el compromiso de la administración Johnson respecto al conflicto en Vietnam, que se leía como provocado por Beijing—pero también le dio solidez a la vieja idea, y en ese momento ya necesidad, de no ignorar más a la élite china, sino tratar de transformarla en el sentido de la moderación.

3.3 La red de recursos

Robert Bowie, miembro del círculo más cercano a John Foster Dulles, planteaba desde 1957 durante la administración de Eisenhower, en una respuesta a un borrador de un discurso que daría el segundo en San Francisco, que los esfuerzos de Estados Unidos para mantener el apoyo de otros actores internacionales a su política de aislamiento hacia la China continental implicaban muchos costos. Es decir, el capital político y otros recursos eran cada vez más necesarios para mantener el frágil consenso internacional, cuyas circunstancias estaban cada vez más marcadas por los desacuerdos de los principales aliados, como el Reino Unido, que veían en la política de Washington un desacierto. Estados Unidos tenía que recurrir a la coacción, a favores o acuerdos cada vez más costosos y a la amenaza general de salirse de la ONU para mantener la línea. Por ejemplo, la administración Eisenhower, consciente de la dificultad que planteaba para la política hacia la RPC el proceso de descolonización, cabildeaba en aquellos países, como Nigeria, que todavía no alcanzaban la independencia. Los británicos aceptaron esta línea de acción, aunque no

224 Henry Kissinger, *The White House Years*, *Op. Cit.*, p. 225.

estuvieron muy dispuestos a invertir recursos en una política en la que no estaban de acuerdo desde el inicio.²²⁵

Esto representaba, sugería Bowie, un desperdicio de recursos que bien podrían ser utilizados en otros ámbitos donde eran más necesarios y para otros propósitos. En palabras de Bowie: “El borrador del discurso es un claro y elocuente informe sobre la posición de Estados Unidos respecto a la China comunista. A mi juicio, sufre del mismo defecto básico de la política. Asume que la presente política puede tener éxito sin analizar ya sean sus consecuencias o sus costos.” El funcionario añadía:

No creo que en el largo plazo, o incluso en el corto, el esfuerzo para aislar a la China comunista [...] tenga éxito. Ya hemos visto que los británicos se han alejado de la política del embargo económico. Es indudable que nuestros demás socios los seguirán. En el ámbito de las relaciones políticas estamos, en las instancias de la Asamblea General de la ONU y sus agencias especializadas, a merced de la mayoría, por lo que no podemos esperar que mantengamos el control por mucho tiempo.²²⁶

En el momento que Bowie planteaba esta situación su opinión era todavía minoritaria, pero reflejaba ya uno de los principales problemas en esta red de condicionantes: el capital político para sostener el aislamiento en algún momento empezaría a ser escaso, por lo que hacia finales de 1960 la prospectiva del cambio, más allá de requerir recursos, probablemente los liberaría.

3.3.1 Los recursos y el capital político como condicionantes

En el sector económico de la política de aislamiento, Estados Unidos pronto encontró desacuerdos con sus aliados. Como se mencionó, en los primeros años de la década de los cincuenta Washington coordinó el embargo económico en contra de la RPC que resultó mucho más agresivo que aquellas limitaciones que se tenían en este ámbito respecto a la URSS y Europa del Este. A esta política se le conoció como *China differential*. Después de que la guerra en Corea llegó a su fin, países como Reino Unido, Japón, Alemania Occidental y Francia, entre otros, buscaron cualquier oportunidad para debilitarla. Hacia 1957, el

²²⁵ Rosemary Foot, *The Practice of Power, Op. Cit.*, p. 35. Véase también: Office of the Historian, "42. Letter From President Kennedy to President Chiang", Foreign Relations of the United States, 1961-1963, Northeast Asia, volume XXII, *U.S. State Department*, 14 de julio de 1961, URL: <https://bit.ly/3unWUYZ>, consulta el 18 de marzo de 2021.

²²⁶ Office of the Historian, "263. Memorandum From the Assistant Secretary of State for Policy Planning (Bowie) to the Secretary of State", Foreign Relations of the United States, 1955-1957, China, volume III, *U.S. State Department*, 19 de junio de 1957, URL: <https://bit.ly/2Sb7PHV>, consulta el 25 de marzo de 2021.

intercambio económico entre varios de estos países y la RPC reflejaba ya el estado moribundo a nivel global del embargo estadounidense. Al inicio del deterioro del embargo, los Estados Unidos y algunos actores en el Congreso se preocuparon respecto a los intentos de los aliados para erosionarlo. No obstante, el tema económico resultó ser un elemento táctico de Washington para orientar su atención hacia los asuntos políticos prioritarios, por lo que se convirtió en un compromiso respecto a los aliados en el sentido de mirar hacia otra parte en lo comercial a cambio de que siguieran apoyando la política estadounidense de exclusión en la ONU.²²⁷

Así pues, una vez que la táctica de posponer el asunto de la representación china en la ONU, a principios de los años sesenta, se desgastó y se tuvo que pensar en otra, la posición estadounidense llegó a ser tan endeble que incluso tuvo que realizar compromisos cruzados. Con la RC, por ejemplo, ante actitudes por parte de Chiang respecto a no favorecer la entrada de Mongolia a la ONU en esos años, Washington tuvo que hacerle saber que el estatus de Taiwán en el mundo dependía de los esfuerzos de Estados Unidos para mantener la legitimidad de la política de exclusión de la RPC, cuyos costos en capital político eran altos.²²⁸ Con todo, se decidió prometer vetar cualquier intento de que ingresara la RPC a cambio de la cooperación de Taiwán para no vetar la entrada de Mongolia, pues de lo contrario se arriesgaba el apoyo de algunos países africanos a la estrategia de la “cuestión importante”, ya que la URSS vetaría entonces el ingreso de Mauritania. Además, para consolidar la nueva línea, Washington no dudó en amenazar: en conversaciones con el ministro británico de Relaciones Exteriores, Dean Rusk planteó que si los aliados votaban en contra de la iniciativa sobre la “cuestión importante” Estados Unidos se saldría de la organización.²²⁹ En esas circunstancias, el Reino Unido no se arriesgaría a distanciarse de un aliado muy necesario para mantener la estabilidad en Europa, que experimentaba la Crisis de Berlín.

Otro ejemplo de esta situación lo ofrece un episodio con Canadá, en el que Washington cambió el tono para poner límites y sugirió que en el caso de la representación china en la ONU no habría flexibilidad. Cuando en 1965 por primera vez la votación en la Asamblea General quedó empatada, el gobierno estadounidense consideraba cada vez más impulsar la solución de dos Chinas. En algunos

²²⁷ En 1954, Dulles alertó a Anthony Eden que la admisión de la China continental a la ONU era imposible de aceptar para Estados Unidos, pues eso desencadenaría posiblemente demandas del Congreso para que Estados Unidos saliera de la organización. El secretario de Estado sentenció también que el comercio era un problema, pero no tenía el mismo nivel de importancia que la cuestión política de la admisión. Office of the Historian, "Memorandum of Conversation, by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson)", Foreign Relations of the United States, 1952-1954, United Nations Affairs, volume III, *U.S. State Department*, 2 de julio de 1954, URL: <https://bit.ly/3p1IFIj>, consulta el 28 de mayo de 2021.

²²⁸ James Fetzer, "Clinging to Containment: China Policy", en Thomas G. Paterson (ed.), *Kennedy's Quest for Victory: American Foreign Policy, 1961-1963*, Nueva York, Oxford University Press, 1989, p. 188.

²²⁹ Victor S. Kaufman, *Op. Cit.*, p. 167.

discursos, los funcionarios orientaban la atención a no permitir la expulsión de la RC de la ONU. En 1966, Dusk recibió recomendaciones para cabildear con Canadá y obtener apoyo al respecto. Los canadienses, entonces, propusieron plantear una iniciativa para que la RPC ocupara el asiento en el Consejo de Seguridad, mientras que la RC mantendría su posición en la Asamblea General. Esta propuesta fue rápidamente rechazada por la administración Johnson. En una carta dirigida a Lester Pearson, entonces primer ministro de Canadá, Rusk señaló: “[...] si su resolución es introducida, no solo tendremos que oponernos a ella, pero también nos esforzaremos decididamente para que sea derrotada por el más amplio margen [...]” El secretario de Estado estadounidense sentenció: “No necesito subrayar la seriedad de tal división entre nuestras dos naciones”.²³⁰

Ante la posibilidad de que la táctica para considerar la representación china como “cuestión importante” también empezara a debilitarse, tal como lo hizo en la década de los cincuenta el procedimiento de la moratoria, Washington una vez más utilizó sus recursos para proponer iniciativas con el fin de crear un comité en la Asamblea General que evaluara el caso y así alargar el proceso. Algunos países como Canadá se negaron a copatrocinar esta acción, pero Italia, Bélgica y Chile sí lo hicieron, aunque sistemáticamente fue rechazada en el pleno en los últimos años de la década de los sesenta. El desgaste de la idea de prolongar el tema y los límites a los recursos estadounidenses necesarios para hacerlo empezaba a ser evidente.

En 1971, Washington una vez más realizó algunos esfuerzos para movilizar su capital político y así rechazar la propuesta que cada año patrocinaba la delegación de Albania. Irónicamente y ya sin tanto margen de maniobra, George Bush, entonces embajador de Estados Unidos en la ONU, impulsó una iniciativa que adoptaba lo que años atrás la delegación canadiense había propuesto: permitir que la RPC tomara el asiento en el Consejo, pero que las dos Chinas participaran en la Asamblea. Una vez más, los estadounidenses cabildearon con noventa y nueve delegaciones en Nueva York, mientras que el Departamento de Estado lo hacía con los gobiernos. En ese año, la propuesta estadounidense fracasó y la albanesa por fin obtuvo la mayoría de dos terceras partes, marcando un hito en la historia de la ONU al transferir la representación china de la RC a la RPC.²³¹

Es cierto que el tema de la derrota de Estados Unidos en la ONU puede ser interpretado como un síntoma de lo que en ese tiempo se señalaba era el declive de Estados Unidos. Como ya se revisó

²³⁰ Citado en Rosemary Foot, *The Practice of Power, Op. Cit.*, p. 44.

²³¹ ONU, “The Yearbook of the United Nations: 1971. Volume 25”, URL: <https://bit.ly/2Tr2nBt>, consulta el 30 de abril de 2021.

anteriormente, la estructura de los condicionantes globales se modificó y eso impactó, tal como se sugiere en este apartado, en los recursos, capital político y en general las capacidades de Estados Unidos para mantener la política de contención y aislamiento hacia la RPC en el sistema internacional. No obstante, esta serie de factores están estrechamente ligados con la formulación gradual de la estrategia de Nixon y Kissinger en el marco de la interacción con Beijing, lo que se analizará posteriormente. Baste decir que los condicionantes relacionados con la red de recursos tienen una direccionalidad a favor del cambio, en el sentido de que era una oportunidad para liberarla, pues los costos de mantener la política previa eran muy altos e insuficientes, como lo revelan las votaciones de 1970 y 1971 en la ONU. Como lo plantea Foot:

La lucha por mantener una coalición multilateral en apoyo de la moratoria, en primera instancia, y después de la resolución sobre la “cuestión importante”, en segunda, ofreció a Washington evidencia concreta sobre la falta de legitimidad en esta área de política y de las limitaciones para ejercer el poder. Así, [esta situación] fue una parte crucial del entorno que fomentó el cambio en la política estadounidense hacia China [...].²³²

Conclusiones del capítulo 3

En este capítulo se han revisado lo que se estima fueron los condicionantes estructurales y pertinentes, que los agentes de cambio a partir de 1969 consideraron para formular la reorientación de política hacia la RPC. Es necesario insistir que el carácter de todos estos elementos debe ser visto como bidireccional: algunos son favorables y otros son limitantes en el análisis de interés para esta tesis. Así pues, el siguiente paso será tratar de responder la siguiente pregunta: ¿En qué medida los condicionantes fueron considerados por la nueva administración a partir de 1969 para iniciar la modificación del patrón de comportamiento previo?

A manera de conclusión, se puede presentar una lista de estos elementos en función de su dirección, para que en otros capítulos se indague sobre su intensidad. Las condiciones favorables del entorno para 1969 se pueden resumir con base en su adscripción por redes. En la red del régimen, se ubican algunas oportunidades como el momento transicional respecto a la opinión sobre la política hacia la RPC, en el que surgen dos ideas centradas en sacar a Beijing de su aislacionismo, porque se podría convertir en una amenaza mayor dadas sus capacidades nucleares y su radicalismo, así como moderar la

²³² Rosemary Foot, *The Practice of Power, Op. Cit.*, p. 50.

cuestión del embargo económico. Esta opinión se vincularía también con el factor legislativo, considerando que la legislación central en la materia vencería en 1969. También, el hecho de que Nixon era un republicano, con una reputación de anticomunista, habría de ser un elemento importante en la construcción de un nuevo consenso.

En la red global, las condiciones favorables o permisivas para el cambio tienen que ver con la modificación en la estructura del sistema de Estados, que tiene impacto en las preferencias, particularmente a nivel ONU, sobre el tema de la membresía de la RPC a dicha organización. Este factor está estrechamente vinculado con los costos, en la red de recursos, que Washington tendría que afrontar si mantenía la política de contención y aislamiento. En otras palabras, la reorientación de política liberaría recursos, que eran necesarios para otros ámbitos en un contexto de declive percibido y de necesidad de solucionar el problema de Vietnam, además de que restauraría la posición moral y de legitimidad de las acciones estadounidenses frente a la comunidad de Estados. Finalmente, se encuentra la evolución del cisma sino soviético, proceso que desempeñará un papel detonante para pensar en una política de equilibrio de poder.

Sin embargo, cuando Nixon llegó a la Casa Blanca algunos condicionantes persistieron en su función de límites. En la red del régimen, los elementos formales de orden institucional, como el hecho de que el Congreso debía ser consultado para cambiar partes importantes de la política (como el embargo y la alianza con Taiwán), fueron un elemento a considerar. A ello se agrega el resultado electoral desfavorable para los republicanos en ambas cámaras, pues no obstante el momento transicional en la opinión pública todavía dominaban imágenes centradas en ubicar a la RPC como una amenaza que debía ser contenida y a la que no se le podían hacer concesiones. En el plano de las preferencias, también persistió la idea de seguir apoyando a Taiwán por razones morales y estratégicas. El hecho de que Nixon haya ganado la elección con poco margen, de ser apoyado por el *lobby* chino y de representar a amplios sectores con actitudes muy conservadoras representó otro obstáculo que en buena medida explicará las razones por las que el proceso de reestructuración duró cerca de diez años. Finalmente, es oportuno plantear la idea de que existen otros factores de carácter agencial que fungieron en un principio como límites, especialmente aquellos centrados en las percepciones e interacciones entre Estados Unidos y la RPC, caracterizadas por la desconfianza. En el próximo capítulo se analizará la influencia de este último elemento, no sin antes revisar el proceso de formulación del cambio.

Capítulo 4. La formulación del cambio

A diferencia de otros casos, en los que la llegada de una nueva administración abre un lapso en el que se revisa la estrategia y se formula un nuevo programa de política más o menos estructurado, la decisión de acercarse a la RPC fue elaborándose sobre la marcha durante los dos primeros años de la administración Nixon. Se tenía clara la intención de cambio, en el sentido de acercarse a la RPC, pero había mucha confusión e incertidumbre respecto a cómo llevarlo a cabo. Los distintos elementos analizados en el capítulo anterior desempeñaron un papel que le dio forma y, sobre todo, alcance al nuevo curso de acción.

En los apartados siguientes se presentan los resultados del análisis respecto a cómo se fue desarrollando el proceso de formulación del cambio a la luz de los condicionantes estructurales, pero también considerando la otra parte de lo propuesto en el marco de análisis: la interacción de los agentes de cambio con el país receptor de política y con otros actores que fungieron como aliados u opositores. El objetivo es integrar esta otra dimensión para comprender en qué medida la agencia de Nixon y Kissinger es importante respecto a evadir, superar o transformar condicionantes e iniciar la segunda fase del concepto relativa al desmantelamiento de la política previa en todos sus sectores funcionales, que se verá en el capítulo 5.

En este sentido, se tienen en consideración las hipótesis de los dos enfoques estudiados en el apartado teórico: (1) aquellos centrados en la toma de decisiones mantienen, en general, que el cambio se produce cuando los decisores perciben que la política precedente no está generando los resultados esperados y que, de continuar, los costos de mantenerla son más altos que los de las alternativas de modificación; (2) la escuela de la reestructuración plantea que el cambio en el patrón de comportamiento del Estado, en todas sus dimensiones, surge principalmente cuando los líderes identifican una amenaza militar, política, económica o cultural/social. En este capítulo se confirmarán algunos aspectos de dichas hipótesis, pero al final se discutirán algunos matices.

El primer apartado trata con las ideas de Nixon en el periodo previo a su presidencia, en el que se pueden visualizar las conexiones con los condicionantes en todas las redes analizadas en el capítulo anterior. El segundo apartado aborda el proceso de formulación del cambio una vez que Nixon llega a la presidencia, en el que también se presentan relaciones entre agente y estructura. El tercer apartado analiza la interacción entre la Casa Blanca y Beijing, a la luz del intento para superar la enemistad y la desconfianza. El cuarto apartado, finalmente, rastrea la interacción entre agentes de cambio y opositores, en aras de identificar las tácticas para generar, gradualmente, un nuevo consenso en esta primera etapa del concepto.

4.1 Las ideas de Nixon respecto a la RPC antes de su presidencia

Las actitudes e ideas de Nixon respecto a la política hacia la RPC muestran elementos interesantes a la luz del tema de estudio. A grandes rasgos, la evolución del pensamiento de Nixon sobre tal asunto está naturalmente atado a las circunstancias cambiantes de la época. Al respecto, sus ideas pueden dividirse en dos etapas: en los años cincuenta, como funcionario con una actitud ambivalente según la esfera pública o privada de acción; y en los años sesenta, década en la que salió de la esfera gubernamental, pero continuó vinculado con el tema de la política internacional.

4.1.1 Inflexible en público, moderado en privado

A finales de los años cuarenta y durante toda la década de los cincuenta, Nixon desarrolló su carrera política en gran medida a partir de su postura fervientemente anticomunista. Durante su etapa como congresista se ganó la reputación de tener una actitud inflexible frente a la amenaza roja, además de que fue un crítico severo de la administración Truman respecto a su política en Asia, lo que le redituó en ser seleccionado como vicepresidente durante la administración de Eisenhower. Esta identidad pública le atribuyó la etiqueta de “guerrero frío”.

Dado el ambiente político de los años cincuenta, como producto del *macartismo* y de evitar ser “suave en contra del comunismo”, las ideas expresadas públicamente por el republicano sugerían que favorecía la política de contención y aislamiento hacia la RPC en su totalidad, lo que implicaba que estaba a favor del no reconocimiento, su exclusión en la ONU, el embargo económico y del apoyo hacia Taiwán. Sin embargo, existe evidencia de que, como vicepresidente, sus posturas respecto al tema eran mucho más matizadas dentro del proceso de toma de decisiones. En público, Nixon era el epítome del halcón inflexible que no cedía ante los comunistas y que incluso, como lo revela su postura en el contexto de la crisis de las islas, apoyaba la idea de utilizar armas nucleares.²³³ En privado, el entonces vicepresidente se adscribía a una línea modificada en cuanto a lograr la moderación de Beijing mediante la explotación de la relación sino soviética. En un reporte del CSN, en diciembre de 1953, Nixon argumentaba que había que mantener la contención y el aislamiento, pero también relajar el embargo económico para esparcir la influencia estadounidense en la China continental y así tensar la relación entre ésta y los soviéticos. Para ese

²³³ Richard J. H. Johnston, “Nixon Gives Reds Warning on Atom; Asserts Any New Aggression in Pacific Will Be Met by Nuclear Weapons”, *The New York Times*, 18 de marzo de 1955, URL: <https://nyti.ms/3g4PF2K>, consulta el 12 de mayo de 2021.

momento, el vicepresidente ya era sensible a factores como los *recursos o las preferencias de otros actores externos*: “Si estamos pensando en continuar el [...] bloqueo económico después del acuerdo en Corea [...]. ¿Lo podemos lograr? ¿Podemos resistir las presiones de los aliados y de las naciones neutrales? La otra alternativa es continuar con la contención y el aislamiento, pero permitir el comercio.”²³⁴

Otras ideas, que serían relevantes años después, pueden encontrarse en las opiniones de Nixon a lo largo de la década de los cincuenta. Quizá la más destacada fue plantear que la China continental era muy importante como para ser *ignorada o aislada*: Washington debería buscar un punto medio de “coexistencia dura”, que representaba una tercera opción entre la guerra o el apaciguamiento, pues la RPC era la llave a Asia.²³⁵ Nixon no creía que el *cisma sino-soviético* se daría de manera automática, sino que Estados Unidos debía participar para acelerarlo. A pesar de las resonancias entre las opiniones del vicepresidente y Eisenhower, ultimadamente el mantenimiento de la política rígida se explica por el peso de los factores internos. El *Congreso*, por ejemplo, ni siquiera permitiría la idea de que delegaciones de ambos países se reunieran por separado en Ginebra para el diálogo de 1954, sin olvidar la oposición e influencia del *lobby* chino, agrupación que era cercana a él.

Durante la campaña presidencial de 1960, en la que enfrentó a John F. Kennedy, se agregó otra idea más al arsenal de Nixon: la de moderar la política de exclusión en la ONU siempre que la RPC probara que su actitud estaba acorde con los principios de la Carta, por lo que su postura al no reconocimiento era flexible. Si la RPC no cambiaba, entonces el candidato sugería continuar con la misma línea.²³⁶

4.1.2 Los años sesenta y las ideas en la candidatura

Fuera de la vida institucional durante los años sesenta, Nixon fortaleció la idea de que la RPC era un actor que debía reconocerse, probablemente debido a sus constantes viajes que le permitieron recoger las opiniones de otros líderes mundiales. Durante esas giras, se involucró en el tema de Vietnam, lo cual lo puso una vez más en el debate público. Es necesario indicar que en esta etapa sus posturas se empezaron a alinear con la transición en la opinión pública estadounidense respecto a la RPC analizada en apartados

²³⁴ Office of the Historian, "No. 163. Memorandum of Discussion at the 177th Meeting of the National Security Council, Washington, December 23, 1953", Foreign Relations of the United States, 1952-1954, China and Japan, volume XIV, *U.S. State Department*, 23 de diciembre de 1953, URL: <https://bit.ly/3yNrKHk>, consulta el 4 de mayo de 2021.

²³⁵ Office of the Historian, "No. 256. Memorandum of Discussion at the 211th Meeting of the National Security Council, Washington, August 18, 1954", Foreign Relations of the United States, 1952-1954, China and Japan, volume XIV, *U.S. State Department*, 18 de agosto de 1954, URL: <https://bit.ly/3fEEdvH>, consulta el 4 de mayo de 2021.

²³⁶ The New York Times, "Texts of Nixon's Address to Newspaper Editors and of Question-and-Answer Period", 24 de abril de 1960, URL: <https://nyti.ms/34ASeV9>, consulta el 4 de abril de 2021.

anteriores, a la vez que mostró sensibilidad respecto a las opiniones de los aliados y otras naciones en cuanto a que la política de Estados Unidos no estaba reconociendo las realidades del sistema internacional. En 1963 y 1967, Nixon se reunió con el presidente francés, Charles de Gaulle, y con el excanciller alemán Konrad Adenauer, respectivamente, quienes argumentaron, desde una perspectiva de equilibrio de poder, a favor de que Washington debía entablar relaciones con la RPC para mejorar la posición de Occidente frente a la creciente amenaza soviética.²³⁷

Así pues, los distintos condicionantes revisados en apartados anteriores influyeron en el pensamiento de Nixon y en sus actitudes públicas y privadas antes de ser presidente. En los años cincuenta, el anticomunismo, el conflicto en Corea, la crisis de las islas aledañas a Taiwán y, en general, la imagen de la RPC como enemigo implacable en el Congreso, fomentada por el *lobby* pro-Taiwán, hicieron que las posturas públicas de Nixon se alinearan con los vientos de la política estadounidense. No obstante, la sensibilidad frente al peso de la China continental en el sistema, al posible cisma sino-soviético y a las opiniones de los aliados también se ve reflejada en las participaciones de Nixon dentro del proceso de toma de decisiones cuando fue vicepresidente y en su discurso, mucho más visible, a partir de los años sesenta justo cuando se empezó a dar la transición de ideas y actitudes dentro de Estados Unidos respecto al tema.

Ya como candidato, Nixon planteó las líneas generales de lo que habría de ser su estrategia respecto al continente asiático en un artículo publicado en la revista *Foreign Affairs* en 1967. En ese escrito, Nixon retomó una imagen que empezaba a cobrar fuerza tanto en Estados Unidos como en Europa: la de la RPC como una potencia revisionista producto del abuso occidental durante más de un siglo.²³⁸ Para justificar la idea de ubicar a Asia como una región prioritaria, Nixon seguía identificando a Beijing como la fuente del comunismo en el continente, además de que éste podría ser el lugar de los principales conflictos que pudieran escalar a una tercera guerra mundial en la última parte del siglo XX: después de todo, Estados Unidos para ese momento ya había librado ahí tres guerras en el curso de casi 30 años.

En su diagnóstico, el autor reconoció que Estados Unidos, como consecuencia del problema de Vietnam, estaba limitado militar, económica, social y políticamente, en cuanto a proteger a las naciones periféricas de la expansión comunista, por lo que sugirió que los ciudadanos o el Congreso no apoyarían otra intervención unilateral. En ese sentido, Nixon abogó por una especie de responsabilidad colectiva entre los pueblos asiáticos que redujera el peso y los costos a los que se había sometido Estados Unidos

²³⁷ Richard M. Nixon, *The Memoirs of Richard Nixon*, edición EPUB, Nueva York, Simon and Schuster, sección 1415.

²³⁸ Una idea reafirmada por De Gaulle en sus encuentros posteriores.

en su política de contención; ideas que serían la semilla de la Doctrina Nixon posteriormente. En última instancia, Estados Unidos apoyaría la defensa de algún actor, pero sería mucho más conveniente si se evitara que las grandes potencias fueran arrastradas a un conflicto mayor. Así, el entonces candidato a la presidencia reconoció que las instituciones de defensa creadas por Occidente estaban poco preparadas para una situación de crisis, por lo que era necesario actualizar el andamiaje institucional con base en la participación, y recursos, de los propios asiáticos.

Sin embargo, Nixon volvió a señalar que cualquier política hacia ese continente tendría que pasar necesariamente por una revisión del curso de acción hacia Beijing. Consciente de su audiencia, el candidato recordó que eso no significaba otorgar a la RPC el reconocimiento, admitirla en la ONU y ofrecerle comerciar, sino que era momento de reconocer la amenaza que representaba. No obstante, Nixon planteó que no se podía dejar a China afuera de la familia de naciones para que siguiera nutriendo sus fantasías, odios y amenazas a sus vecinos. El candidato justificó tal idea en referencia a que no había lugar en este pequeño planeta para que “[...] mil millones, de sus potencialmente personas más capaces, vivan en un aislamiento ‘colérico’.”²³⁹ Para lograr la integración de la China continental al orden internacional era necesaria una condición: que la RPC cambiara de actitud, por lo que el principal objetivo sería inducir tal modificación mediante la persuasión. El autor concluyó con dos alertas: las consecuencias negativas de no actuar de manera urgente frente a la amenaza soviética, que estaba alcanzando paridad estratégica con los Estados Unidos; y la posibilidad de que la nueva potencia nuclear (la RPC), al no ser parte de instituciones internacionales, se convirtiera en un peligro para la estabilidad global. La estrategia sería, como lo planteó en sus años de vicepresidente, un punto medio entre el apaciguamiento y la adopción de alianzas con los europeos, o incluso con la URSS, para que Beijing cambiara. Esto estaba en sintonía con su visión regional, pues apelaba a que los principales actores que tenían que contener a la RPC eran sus vecinos, pero con el respaldo estadounidense. Una vez que esa situación se consolidara, el momento para el diálogo llegaría.

Así pues, más allá de la precisión con que el diagnóstico de Nixon pueda ser evaluado, es importante mantener la idea de que el objetivo en el corto plazo era inducir un cambio en el comportamiento de Beijing, para que en el largo se integrara a la comunidad internacional. Es revelador que el discurso se concentra en las limitaciones, en los distintos ámbitos, de Estados Unidos en ese momento, lo que confirma la necesidad de transitar por un camino medio entre la agresividad unilateral o

²³⁹ Richard M. Nixon, “Asia after Viet Nam”, *Foreign Affairs*, 1 de octubre de 1967, URL: <https://bit.ly/3sx1KI1>, consulta el 25 de enero de 2022.

la aquiescencia para dejarle a la RPC una zona de influencia propia. Por otra parte, las propuestas también revelan que Nixon seguía adoptando un perfil público prudente en cuanto a los temas del reconocimiento, la adhesión a la ONU y el embargo económico, lo cual puede ser interpretado como una táctica frente a las ideas enraizadas dentro del público estadounidense que para ese momento, a pesar de que surgía un debate, todavía eran fuertes.

4.2 La improvisación y la reorientación

Tras el análisis de las memorias y archivos gubernamentales de la época se puede afirmar que, en términos de formulación de política, lo único que se tenía claro eran los objetivos de inducir un cambio en el comportamiento de la RPC, en el sentido de la moderación, y acomodarla en el orden internacional. A pesar de que en el artículo de *Foreign Affairs* se describen algunos medios, como incorporar a las naciones vecinas con base en una suerte de responsabilidad compartida, en realidad no se tenía idea de la estrategia a seguir una vez que Nixon se convirtió en presidente. Como lo plantea Kissinger:

En retrospectiva, todas las políticas exitosas parecen prestablecidas. Los líderes gustan de presumir presciencia por lo que ha funcionado, atribuyendo a la planificación lo que generalmente comienza como una serie de improvisaciones. Con la política hacia China no fue diferente. La nueva administración tenía una intención general de empezar de nuevo. Pero no tenía una idea precisa de cómo hacerlo, además de que consideraba las realidades internas, entre las que destacaba el apoyo tradicional a Nixon por parte del lobby chino conservador, que no había perdonado a Truman y a Acheson por presuntamente traicionar a Chiang Kai-Shek.²⁴⁰

Como ya se mencionó, el *lobby* chino apoyó a Nixon en su camino hacia la presidencia tras una estratagema encubierta para sabotear los esfuerzos de Johnson, durante la campaña electoral, en su búsqueda por consolidar un acuerdo de paz en Vietnam. Esta condición, en gran medida, explica el primer ímpetu de cambio, en el sentido de su transformación limitada y secreta, en todos los sectores funcionales del concepto, así como de su alcance debido a las posibles críticas a las que se sometería el presidente, a pesar de ser un republicano. Otras realidades también fueron consideradas, especialmente respecto a la burocracia, de la que se discutirán algunos elementos en las siguientes líneas, y del cisma sino soviético.

²⁴⁰ Henry Kissinger, *The White House Years*, *Op. Cit.*, p. 226.

4.2.1 El cambio sobre la marcha y la rigidez burocrática

Las tácticas, no planeadas, se fueron desarrollando sobre la marcha y son reminiscentes de la dualidad propia del comportamiento de Nixon durante los años cincuenta. Al inicio de su administración, en público Nixon mantendría un discurso similar de no ofrecer concesiones o apaciguar a la RPC, aunque agregaba señales en el sentido de generar respuestas de Beijing. Es decir, tal discurso reflejaba la actitud de que Estados Unidos estaría dispuesto a dialogar si la RPC modificaba su comportamiento. En secreto, se empezaban a realizar análisis sobre los posibles cursos de acción, a la vez que, de manera muy cautelosa y evitando a la prensa, se enviaban mensajes a algunos actores de Europa del Este sobre la intención de explorar caminos para el acercamiento con el propósito de “sembrar” y esparcir la idea con la expectativa de que llegara al bloque socialista.²⁴¹

En febrero de 1969, el entonces asesor especial de seguridad nacional de Nixon, Henry Kissinger, ordenó a funcionarios del Departamento de Estado elaborar un análisis para reevaluar la política de Estados Unidos hacia la RPC. Para el presidente y su asesor la *burocracia* era un lastre, pues se le percibía como *rígida e ineficiente*, lo que les generaba un sentimiento de desconfianza respecto a las labores que las distintas organizaciones gubernamentales realizaban cotidianamente. El resultado del análisis confirmó estas percepciones y agregó una nueva dimensión a la secrecía del proceso: en la medida de lo posible se ignoraría el juicio del Departamento de Estado y otras agencias, además de mantenerlas con información limitada y forzarlas a pensar distinto. En retrospectiva, poco a poco la generalidad de las tácticas, a la luz de la dialéctica entre agentes y condicionantes, tomaría la lógica de aprovechar oportunidades y evadir o desmantelar resistencias.

En mayo, los decisores se reunieron para discutir el documento solicitado por Kissinger meses atrás. En esa ocasión, el asesor del presidente se percató de que la rigidez y la complacencia del Departamento de Estado se reflejaba en una serie de ideas respecto a la RPC. Beijing seguía siendo visto como un enemigo irreconciliable o que solo se concentraba en Taiwán. Se ponía un fuerte énfasis, a manera de inercia burocrática, en los temas clásicos de la política que surgió en las dos décadas previas: comercio y viajes entre los dos países, la representación en la ONU, Taiwán y los intereses opuestos de los dos países en Asia. Como corolario de años pasados, el informe asumía que el principal objetivo era

²⁴¹ Office of the Historian, "3. Memorandum From President Nixon to his Assistant for National Security Affairs (Kissinger)", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. State Department*, 1 de febrero de 1969, URL: <https://bit.ly/3yVNDL1>, consulta el 4 de mayo de 2021.

cambiar el pensamiento de los líderes chinos para moderarlos. Así, el documento recomendaba tres opciones: 1) continuar el curso de acción sin cambios, 2) intensificar la contención o 3) reducir la tensión.

Kissinger presionó a los funcionarios para que reformularan el planteamiento del problema: “¿Queremos de China en el corto y largo plazo y qué podemos hacer para influir en el resultado?” Parte del informe enfatizaba el carácter ideológico de la élite china como fuente de los problemas con Estados Unidos, ante lo cual Kissinger respondió que una “[...] nación de 700 millones de personas, rodeada por estados débiles, puede ser una amenaza a la seguridad sin importar el tipo de política que persiga.”²⁴² El reporte en realidad no consideraba muchos factores de ese momento y de hecho algunos funcionarios pensaban que la política era exitosa. Solo un funcionario, Henry Loomis de la Oficina para la Atención de Emergencias, reconoció algunos límites respecto a los costos de la contención y el aislamiento, pues la imagen anacrónica que se tenía en otras naciones de Washington se mantenía, situación que no valoraba el reporte. Otro factor que no se reconocía era el cisma sino soviético, por lo que Kissinger presionó respecto a plantear preguntas sobre implicaciones y posibilidades para Estados Unidos. ¿Hacia dónde se tendría que inclinar Washington? Los especialistas soviéticos del Departamento de Estado afirmaban que la mejora de relaciones con la RPC pondría en aprietos aquellas con la URSS, lo que implicaba un problema en la política de relajamiento de tensiones, planteamiento que fue cuestionado por varios funcionarios. Al final, en esa reunión se decidió perseguir gradualmente la idea de la opción para reducir tensiones y se encargó evaluar sus consecuencias en el corto y largo plazo. Todo el proceso se llevó a cabo con la consigna de no hacer públicas las opciones de Estados Unidos para no entrar en controversias con otros actores.

Por otra parte, es necesario enfatizar que tradicionalmente el problema desde la perspectiva estadounidense era el radicalismo de Beijing y su ímpetu para convertirse en el centro de la revolución mundial. La flexibilización de la actitud estadounidense solo se daría, como ya se mencionó, si Beijing moderaba su radicalismo. Por ejemplo, incluso en los inicios de la administración de Nixon se reafirmaba, sin especificar detalles, esa postura producto de la inercia gubernamental: "Hasta que algunos cambios ocurran en la parte china, sin embargo, no veo un prospecto inmediato de cambiar nuestra política".²⁴³ En la revisión integral de la política, solicitada en el primer mes de presidencia de Nixon, se mostraba que el objetivo implícito de Estados Unidos tenía, desde un enfoque psicológico, la meta esencial de cambiar la

²⁴² Office of the Historian, "13. Minutes of the Senior Review Group Meeting", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, U.S. State Department, 15 de mayo de 1969, URL: <https://bit.ly/38Tf5Oz>, consulta el 4 de mayo de 2021.

²⁴³ Henry Kissinger, *The White House Years*, Op. Cit., p. 227.

forma de pensar del liderazgo chino, en el sentido de transformar las ideas de militancia hacia la conciliación. Algunos funcionarios aseguraban que la política en ese momento había sido exitosa en tanto que la RPC no había intentado agredir directamente a Estados Unidos.²⁴⁴

4.2.2 El cisma sino soviético como detonante para acercarse a Beijing

Ahora bien, uno de los factores detonantes para presionar a la burocracia respecto a incluir el *cisma sino soviético* en las valoraciones fue la propia evolución del mismo en esos meses. En el Noreste de Asia, en la frontera entre la URSS y la RPC, se suscitaron una serie de incidentes que llamaron la atención de los decisores estadounidenses. En el Río Ussuri, que funge como frontera natural, soviéticos y chinos empezaron a involucrarse en escaramuzas militares para controlar una isla pequeña. En marzo de 1969 fuerzas militares de ambas naciones se enfrentaron, lo que provocó un saldo de 23 muertos y 14 heridos. Los soviéticos rápidamente le dieron publicidad al asunto y las protestas diplomáticas no se hicieron esperar. Como consecuencia de ya casi diez años de disputas, ambos gobiernos culparon al otro de lo sucedido y recordaron precedentes de la misma naturaleza. Todo ello generó cierta movilización social en ambos países a manera de protesta, mientras que las maquinarias mediáticas de ambos gobiernos construían narrativas distintas sobre los hechos.

La lectura estadounidense pasó del desconocimiento a la realización de que este era un evento que podría marcar un hito después de que se sucedieron otros incidentes del mismo tipo en los siguientes meses. A pesar de intentos soviéticos por hacer creer lo contrario, la Casa Blanca determinó que el agresor original había sido la URSS, lo que ayudó a cambiar la percepción de la RPC que hasta ese momento se consideraba como la más agresiva de las dos potencias socialistas. Aún así, los soviéticos desplegaron su diplomacia para culpar y aislar a la China continental, así como proponer un sistema de seguridad colectiva en Asia, que llevaba implícito a Beijing como blanco. Tras un reporte de Kissinger sobre la situación y las posibles perspectivas, Nixon indicó que Estados Unidos debería promover “sutilmente” que los países a punto de restablecer relaciones con la RPC, y que estaban siendo persuadidos por la URSS de lo contrario, procedieran a hacerlo.²⁴⁵ Fue en este momento en el que se abrieron varias posibilidades.

El significado del conflicto fue percibido por Kissinger y Nixon en relación con la noción de oportunidad, pero también de amenaza. Oportunidad porque ampliaba el margen de maniobra para Estados

²⁴⁴ Office of the Historian, "13. Minutes of the Senior Review Group Meeting", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 15 de mayo de 1969, URL: <http://bit.ly/38Tf5Oz>, consulta el 18 de enero de 2021.

²⁴⁵ Henry Kissinger, *The White House Years*, *Op. Cit.*, p. 239.

Unidos con respecto a dos puntos esenciales en su política. Por un lado, tal conflicto planteaba la posibilidad de proyectar una política de equilibrio de poder descargando el peso de Estados Unidos hacia un acercamiento con la RPC: esto provocaría que la URSS se flexibilizara en torno a avanzar en la política de relajamiento de tensiones, lo que también mejoraría la situación en Europa. Por el otro, este posible escenario también ampliaba las opciones de Estados Unidos en el caso de Vietnam, pues el equilibrio geopolítico permitiría dialogar con los dos gigantes socialistas para que contribuyeran en la resolución del conflicto; promesa que Nixon había abanderado durante la campaña electoral.

La agudización del cisma también planteó una amenaza, en tanto que la iniciativa de Moscú para iniciar las escaramuzas fronterizas podría devenir en una escalada del conflicto con una posible invasión soviética a territorio chino.²⁴⁶ Desde la percepción de Kissinger, esto provocaría un desequilibrio no solo geopolítico, sino también psicológico que podría tener consecuencias trascendentales en la estructura del sistema internacional. El resultado llevaría a Estados Unidos a una posición desfavorable. La necesidad, entonces, de tener un canal de comunicación con Beijing empezó a ser imperiosa. Las dificultades eran que esa opción tenía que ser tratada con mucha cautela para evitar el rechazo de Beijing, debido a la desconfianza de dos décadas, la decisión de la URSS de invadir o la solución del cisma en favor de Moscú.

De esta manera, las condiciones favorables del entorno fueron moldeando el pensamiento de Nixon en cuanto a la decisión de cambio. Dichos condicionantes fueron: las preferencias globales respecto a que la China continental se integrara a la ONU; la postura de los aliados en cuestiones del embargo económico, así como de inducir una política de equilibrio de poder frente a la URSS; los límites al capital político para mantener la contención y el aislamiento; la transición de las preferencias de la opinión pública, que empezaba a manifestar ideas que resonaron con las de Nixon y que, como ya se demostró, fueron incorporadas a su discurso y planes, especialmente respecto a los principales objetivos; el hecho de que era un republicano, y no un demócrata, quien echaría a andar el proceso de cambio; y, finalmente, la evolución del cisma, que fue interpretado como una oportunidad y una amenaza.

Este último factor fungió, entonces, como detonante para echar a andar el proceso de implementación, así como el elemento principal de la estrategia: aprovechar el conflicto, inclinándose al lado de la RPC, para aumentar el margen de maniobra estadounidense en otros temas y asegurar el acercamiento dada, a su vez, la posible percepción de amenaza que tendría Beijing respecto a una invasión soviética. Por otra parte, en la dimensión táctica, los datos y la información recabada ofrecen un panorama de las inclinaciones de los principales agentes de cambio, Nixon y Kissinger, en cuanto a su proclividad a

²⁴⁶ *Ibid*, p. 237.

explotar oportunidades y evadir/superar constreñimientos. Esta es la noción que se trabajó en el marco de análisis construido en el primer capítulo, referente a la relación entre agente y estructura.

La evidencia indica que aquellas hipótesis planteadas por las dos escuelas de la teoría del cambio revisadas en el capítulo 1, basadas en enfoques decisionales y en el estudio de la reestructuración, mantienen cierto poder explicativo en cuanto a afirmar que el cambio de política exterior surge cuando la política precedente es considerada como poco exitosa (enfoque de toma de decisiones), en términos de sus costos y beneficios, o que surge cuando los líderes perciben amenazas en el entorno (enfoque de reestructuración). Al menos para explicar el intento de cambio o la fase de reorientación, estos enfoques son relativamente precisos quizá porque han sido elaborados a partir de la comparación de diferentes casos. Sin embargo, ninguno de ellos da explicaciones sobre las características del resultado en cuanto a tiempo, forma y alcance. Esta situación se debe a que no incorporan en el análisis la idea de promoción y resistencia.

En el caso de Nixon y la RPC, la evidencia presentada hasta este punto de la tesis indica que los condicionantes que fungieron como obstáculos (o factores atemperantes) a la rapidez y alcance del cambio, que le darán el carácter de secrecía y evasión, serían los compromisos del propio presidente con los sectores más conservadores, entre ellos el *lobby* chino, que tenían arraigada la imagen de la RPC como enemigo así como la necesidad de defender a Taiwán; el posible rol del Congreso y la opinión pública; la rigidez e inercia burocrática; y, finalmente, el hecho de que las percepciones mutuas entre Washington y Beijing estaban caracterizadas por la animosidad, la suspicacia y la desconfianza generalizada sobre las intenciones del otro, después de dos décadas de antagonismo sin canales de comunicación y escasos contactos diplomáticos. Este último punto, concebido como condicionante agencial, se revisará en el siguiente apartado.

4.3 Los primeros contactos y la visita de Nixon a la China continental. Las interacciones entre la Casa Blanca y Beijing

Una vez que se decidió iniciar las comunicaciones con la RPC, la Casa Blanca circunscribió sus esfuerzos con base en la conciencia de que una apertura directa, pública y precipitada era riesgosa debido a diferentes constreñimientos, internos y externos, que se articularon en el periodo anterior. En este sentido, las primeras etapas de interacción estuvieron marcadas por el interés, en ambos lados, de incorporarse a un proceso prudente y discreto, en el entendido de que las dos dirigencias tendrían que atender las inquietudes de otros actores que no necesariamente estaban a favor del cambio. En esta primera etapa, es difícil

sostener que una de las partes tenía más interés en el acercamiento que la otra o que alguna haya sido quien deliberadamente se esforzó más por tener la iniciativa para echar a andar el proceso. Ello debido a que en muchas ocasiones las acciones, que muchas veces eran señales hacia el otro, se enmarcaban de manera tal que la opinión pública no pudiera identificar quién tenía la iniciativa, pues se podría pensar que uno estaba más necesitado que el otro, lo que probablemente debilitaría su posición para una futura negociación cuando se empezarán a tratar los temas más espinosos.

Dicho lo anterior, en este apartado se analiza la primera parte de la interacción desde la perspectiva de Washington, atendiendo a la demarcación del objeto de estudio que es el análisis del cambio en política exterior de Estados Unidos. Esto, sin embargo, podría generar un sesgo en el sentido de que mucha de la evidencia que se presenta aquí sugiere que la Casa Blanca tuvo, en muchas ocasiones, la iniciativa para abrir y desarrollar la interacción con Beijing. En un inicio, Nixon y Kissinger utilizaron un conjunto de tácticas en dichas interacciones con el fin de semiblandar el proceso frente a posibles resistencias o críticos al cambio. Este conjunto de “gestos” o señales consistieron en medidas unilaterales por parte de Washington, en el sentido de no exigir reciprocidad; uso de intermediarios para mandar discretamente mensajes a funcionarios de alto nivel en Beijing, principalmente gobiernos que tenían buenas relaciones entre los dos países; y poco a poco declaraciones públicas para consolidar el sentido y significado de las otras medidas, para evitar que Beijing no las descartara.

4.3.1 La etapa de señales previa a los primeros contactos directos

Un factor importante para entender la naturaleza de estas tácticas por parte de la Casa Blanca, además de la necesidad de no dar municiones a los posibles críticos, tiene que ver con la desconfianza mutua entre ambos gobiernos. Después de dos décadas sin interacciones oficiales, marcadas también por la rivalidad ideológica y geopolítica, era natural que la prudencia y la discreción gobernarán este nuevo proceso de toma de decisiones en ambos lados. La desconfianza fue, entonces, clave para entender por qué en algunas ocasiones las señales pudieron haberse interpretado en ciertos sentidos, lo que alargaría el proceso. Además, cuando los dos gobiernos iniciaron negociaciones esta situación se mantuvo como telón de fondo y sería un obstáculo.

Como ya se señaló, el detonante de la decisión fue la agudización del cisma sino-soviético y en un inicio la Casa Blanca desplegó sus primeros esfuerzos para interactuar con Beijing enmarcándolos en dicho proceso. Parte de la lógica era beneficiarse de la posible relación triangular, pues Kissinger y Nixon pensaban que Estados Unidos podría aumentar su capacidad de negociación frente a la URSS en el

contexto del advenimiento de la política de relajamiento de tensiones. Si bien en un inicio Washington concebía su participación en la misma desde una perspectiva de no cargar su peso hacia un lado, hacia el final del proceso terminó por decantarse hacia el lado chino como se analizará en apartados posteriores.²⁴⁷

Así pues, Kissinger fue el encargado de estar atento al discurso chino y sus interpretaciones sobre el mismo figuran como un elemento importante para describir el inicio del proceso. Su interpretación, en el marco del contexto marcado por la escalada de tensiones a lo largo de la frontera sino-soviética, fue que Beijing empezaba a cargar su discurso hacia identificar a la URSS como la principal amenaza. Esto significaba que Estados Unidos ya no era el único enemigo de la RPC, lo que a su vez fue enmarcado como una precondition para el inicio de la relación triangular.²⁴⁸ Por otra parte, el funcionario estadounidense también percibió que los líderes en Beijing reducían el énfasis en asumirse como centro de la revolución mundial y la promoción del comunismo. Este cambio de tono en el discurso representó otra señal más.²⁴⁹

Otro detalle más en el inicio de la interacción que habría de enmarcar esta decisión como una de *Realpolitik*, y como parte de una estrategia de equilibrio de poder, fueron las determinaciones respecto de quién estaba siendo más agresivo en el marco de las disputas fronterizas. De entrada, en Estados Unidos existía una percepción generalizada de que de los dos gigantes comunistas la RPC era la más radical. Sin embargo, ya se mencionó en el apartado anterior que la percepción de Kissinger era que, con base en la lógica de la geopolítica local, la URSS figuraba como la potencia agresora.²⁵⁰ Ello y la ofensiva diplomática por parte de los soviéticos para agudizar el aislamiento chino confirmaban esa evaluación. El cambio discreto en Estados Unidos, entonces, empezaba a denotarse con el interés de que otros gobiernos no fueran persuadidos por la URSS.

Esto era importante también para dilucidar los posibles intereses de seguridad de la RPC. En un contexto en el que la URSS empezaba a aplicar la Doctrina Brezhnev en Europa, se aclaraba la razón por la que la dirigencia china cambiaba su orientación discursiva para identificar una nueva amenaza, pues se temía que después de Checoslovaquia seguiría Beijing. La situación, por lo tanto, sugería extraer lecciones de la *Realpolitik*. En palabras de Kissinger: “La historia sugiere que usualmente es más ventajoso alinearse con el más débil de dos partes antagónicas, porque ello funge como un elemento para restringir el poder

²⁴⁷ Véase: Evelyn Goh, *Op. Cit.*, pp. 222-246.

²⁴⁸ Henry Kissinger, *The White House Years*, *Op. Cit.*, p. 235.

²⁴⁹ *Idem.*

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 237.

del más fuerte.”²⁵¹Es en este momento que inicia un esfuerzo por iniciar contactos con la dirigencia china basándose en una serie de tácticas discretas.

Ahora bien, previo a los viajes secretos de Kissinger que terminarían por preparar el terreno para la primera visita de Nixon a la China continental en 1972, la táctica estadounidense, como ya se señaló, se basó en utilizar algunos instrumentos de política para hacerle saber a Beijing la nueva actitud de Washington. Dichos instrumentos en lo que refiere a este eje de interacción se basaron en el uso de la política comercial, especialmente el embargo económico, la diplomacia discreta para alinear a otros actores internacionales que empezaron a fungir como mediadores y, por supuesto, el discurso público cuidadoso. Desde el punto de vista estrictamente analítico, es en este eje en el que se puede observar el inicio sutil de la fase de desmantelamiento de la política previa, justificado en primera instancia por la necesidad de comunicarse con Beijing, debida a la desconfianza, a la hostilidad inercial y a la falta de contactos oficiales.

Ya se estudió que el embargo económico hacia la RPC era casi total antes de la administración Johnson, aunque con éste se flexibilizó ligeramente. La característica general, sin embargo, de esa dimensión era que ni siquiera con los demás países socialistas Estados Unidos tenía una política de marginación tan intensa. Así pues, una de las primeras medidas que fungió como señal a Beijing fue la decisión de la Casa Blanca de realizar cambios simbólicos a las sanciones económicas, por lo que se empezó a tratar a ese país como un caso especial.²⁵² En ese año, el Congreso tenía que discutir la renovación de la *Export Control Act* en septiembre, pero dada la evolución del cisma la Casa Blanca no podía esperar. En este sentido, el presidente emitió una serie de modificaciones destinadas a permitir que los turistas que podían viajar a la China continental compraran hasta 100 dólares de productos no comerciales, así como un mayor relajamiento en las restricciones de viaje.

Justo cuando se iban a anunciar las medidas sucedió la captura por parte de Beijing de ciudadanos estadounidenses, navegando en los mares circundantes a la RPC. La Casa Blanca se mantuvo a la expectativa para ver cómo trataba el asunto la dirigencia china, pues se esperaba que el evento fuera utilizado por los comunistas, mediante sus aparatos oficiales de comunicación, para iniciar una campaña antiestadounidense como era habitual. Beijing mandó una señal importante al no darle importancia a lo

²⁵¹ *Ibid.*, p. 238.

²⁵² Office of the Historian, "14. National Security Decision Memorandum 17", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 26 de junio de 1969, URL: <https://bit.ly/3lmT3JE>, consulta el 25 de marzo de 2022.

sucedido.²⁵³ De esta manera, el Departamento de Estado entonces anunció oficialmente las modificaciones limitadas en las restricciones a los viajes y comercio con la RPC sin que fuera necesaria la reciprocidad.²⁵⁴ Beijing respondió liberando a algunos prisioneros en el contexto de esa situación.

Es necesario indicar que este tipo de medidas limitadas ya habían sucedido durante la administración Johnson, aunque en esos episodios Beijing no mostró interés por las mismas. Por ejemplo, justo después del inicio de la Revolución Cultural, Beijing rechazó propuestas de Washington para el contacto entre personas, incluido el intercambio de periodistas, científicos, médicos, entre otras, así como también la compra de productos farmacéuticos dirigidos a tratar epidemias en el territorio de la RPC. De hecho, Estados Unidos tampoco objetaba que actores privados invitaran a representantes de ese país para actividades diversas, incluidas las culturales. Beijing decidió ignorar estas señales.²⁵⁵ Tras la agudización del cisma, sin embargo, la dirigencia china se replanteó esta actitud.

A la par de la intermediación, Washington también utilizó el discurso oficial para demostrar la nueva actitud del gobierno, en general, y el significado de algunos signos o medidas, en particular. El secretario de Estado, William P. Rogers, declaró en distintos foros que Estados Unidos estaba buscando abrir el diálogo con Beijing, pues su presencia e importancia en Asia, así como el problema con Taiwán, eran un hecho. No obstante, en la dimensión pública se intentaba integrar elementos que recaían en la responsabilidad de Beijing, como la idea de que se requería un cambio de actitud en el liderazgo chino para que esta nueva etapa tuviera éxito, especialmente en lo que respecta a su actitud aislacionista. Además, en Canberra, durante agosto, Rogers señaló que la limitada liberalización de su política económica tenía el propósito de “[...] remover irritantes en [las relaciones Estados Unidos-RPC] [...] y recordarle al pueblo de la China continental sobre nuestra amistad histórica [...]”.²⁵⁶

La diplomacia, ya durante la administración Nixon, entonces empezó a activarse para buscar aliados internacionales que apoyaran el esfuerzo de Washington. En una de las primeras giras de Nixon, haciendo uso de la diplomacia presidencial, se buscó el apoyo de otros líderes para articular un canal

²⁵³ Henry Kissinger, *The White House Years*, *Op. Cit.*, p. 240.

²⁵⁴ En julio de 1969, además de la liberalización respecto a las compras de bienes no comerciales chinos por parte de turistas estadounidenses, el Departamento de Estado autorizó pasaportes, con validación automática, para ciertas categorías de personas: profesores, académicos, periodistas y legisladores, entre las más importantes. Se permitió también a bibliotecas estadounidenses comprar publicaciones chinas a través de intermediarios autorizados. Por otra parte, se permitió que ciudadanos estadounidenses pudieran enviar correo hacia la China continental, así como recibirlo. También, se aclaró que el gobierno no tenía objeciones para que las universidades estadounidenses invitaran a científicos chinos a visitar sus instituciones. U.S. Department of State, *Issues in United States Foreign Policy. No. 4. People's Republic of China*, Washington, D.C., Office of Media Services, 1972, p. 37.

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 36.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 37.

secreto con la alta dirigencia china. El presidente estadounidense quería transmitir el mensaje, especialmente entre algunos países asiáticos, de que Washington no estaba de acuerdo con las pretensiones soviéticas de crear un sistema de seguridad que aislara más a Beijing. Además, también se corrió la voz para transmitir indirectamente la idea de que los estadounidenses estaban listos para reanudar comunicaciones. Para ello, se buscaron algunos canales, principalmente con los gobiernos de Francia, Rumania y Pakistán.²⁵⁷

Para sorpresa de la Casa Blanca, fue la intermediación pakistaní, y no la rumana, la que empezó a rendir frutos.²⁵⁸ Así pues, el canal se estableció y estuvo caracterizado por los contactos directos entre Nixon y el presidente pakistaní Yahya Khan, así como el vínculo confidencial entre su embajador en Estados Unidos, Agha Hilaly, y Kissinger, según las preferencias de secrecía del líder de la Casa Blanca.²⁵⁹ Otro canal importante fue el general Vernon A. Walters, quien era el agregado militar estadounidense en París.²⁶⁰ A través de estos contactos, entonces, Washington empezó a dirigirse a la contraparte por su nombre oficial, la República Popular de China, además de comunicar que ya no deseaba tener una relación de adversarios.

Otra señal importante, aunque también relativamente simbólica, fue la decisión de retirar dos patrullas en el estrecho de Taiwán. Los dos destructores de la flota estadounidense en cuestión habían sido posicionados ahí para simbolizar el compromiso de Estados Unidos con la defensa de Taiwán y no representaban un elemento estratégico de mayor importancia. No obstante, este fue un gesto para comunicarle a la RPC sobre la seriedad de las intenciones de Washington. También, se decidió suspender los vuelos de reconocimiento sobre territorio chino. Por otra parte, a principios de 1970 hubo cambios importantes en la doctrina militar estadounidense, en el sentido de que sus fuerzas se orientarían a tener las capacidades para pelear una guerra y media simultáneamente. Esto difería con la postura previa que,

²⁵⁷ Office of the Historian, "26. Memorandum From Lindsey Grant and Hal Saunders of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)", *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, U.S. Department of State*, 21 de agosto de 1969, URL: <https://bit.ly/3rB8MuS>, consulta el 25 de marzo de 2022.

²⁵⁸ Se pensaba que Rumania, al ser un país socialista, tendría más éxito en fungir como intermediario. No obstante, en este tipo de detalles también se vieron reflejadas las posibles preocupaciones de Beijing, pues tener contacto con Washington mediante Rumania podría ser peligroso, en el entendido de que los soviéticos pudieran tener mayores capacidades de interceptar el diálogo.

²⁵⁹ Henry Kissinger, *The White House Years, Op. Cit.*, p. 240. Véase también: Office of the Historian, "28. Memorandum of Conversation", *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, U.S. Department of State*, 28 de agosto de 1969, URL: <https://bit.ly/3O5gS6q>, consulta el 25 de marzo de 2022.

²⁶⁰ Office of the Historian, "84. Message to Be Delivered by Major General Vernon A. Walters to the Government of the People's Republic of China", *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, U.S. Department of State*, junio-julio de 1970, URL: <https://bit.ly/3Q2BCyt>, consulta el 25 de marzo de 2022.

al menos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, estipulaba la necesidad de tener capacidad para sostener el esfuerzo militar en dos guerras y media (*2 and a half strategy*).²⁶¹ Todo ello, junto con la Doctrina Nixon, se presentó en un discurso en Guam. Tal postura se articuló en función del desgaste estadounidense debido a la guerra en Vietnam, lo que indicaba otro mensaje que preparaba el terreno hacia la aproximación con Beijing: implicaba que Estados Unidos no estaba dispuesto a involucrarse, en términos militares, tan decididamente en esa región en el futuro, sin que eso representara una retracción total.

Ahora bien, tras la posible agudización del cisma y los rumores de un ataque soviético hacia las instalaciones nucleares de la RPC hacia finales de 1969, Washington finalmente expresó públicamente su interés en reforzar la seguridad del segundo en el marco de tal conflicto. Así, los estadounidenses mandaron una señal inequívoca de que no tolerarían una derrota china frente a la URSS. La respuesta de la RPC fue la propuesta de reanudar las pláticas de alto nivel que habían sido programadas para el inicio de la administración Nixon, pero canceladas por ellos mismos. Hacia enero de 1970, las delegaciones de ambos países se reunieron en Varsovia y se planteó un paso más audaz: el envío de un emisario de alto nivel a Beijing o la recepción de un representante, con jerarquía similar, de la RPC en Washington para discutir asuntos que pudieran plantear una ruta para la mejora de relaciones. Los chinos ofrecieron recibir a tal emisario.²⁶² Después de algunos empantanamientos burocráticos y eventos de naturaleza militar en Indochina, el proceso de diplomacia oficial se canceló²⁶³ y solo fue hasta finales de los años setenta que, mediante los canales confidenciales, se empezaron a trabajar los detalles de las visitas de Kissinger y Nixon a Beijing.

Es útil destacar que las vías que componen los movimientos tácticos de la Casa Blanca en preparación a la primera visita de Nixon a la RPC en 1972 tuvieron efectos diversos. Por un lado, la discreción y secrecía, en la vía de la apertura del canal con la intermediación de otros actores, fungió como

²⁶¹ La doctrina estipulaba que Estados Unidos tendría que mantener las capacidades para luchar guerras simultáneamente tanto en el Atlántico como en el Pacífico, más alguna escaramuza en otra parte. Jimmy Carter, *Keeping Faith: Memoirs of a President*, Nueva York, Bantam Books, 1982, pp. 192-193.

²⁶² Office of the Historian, "72. Memorandum From Secretary of State Rogers to President Nixon", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 10 de marzo de 1970, URL: <https://bit.ly/3rB8MuS>, consulta el 25 de marzo de 2022.

²⁶³ El diálogo en Varsovia fue suspendido por los chinos porque Estados Unidos hizo escalar la guerra con bombardeos en Camboya, provocando hostilidades más cerca de la RPC, y también para mostrar simpatía con los gobiernos amigos de Beijing. Sin embargo, también la oposición interna en la RPC desempeñó un papel restrictivo. Office of the Historian, "104. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 10 de febrero de 1971, URL: <https://bit.ly/3Dlh8JP>, consulta el 25 de marzo de 2022.

instrumento principal para transmitir mensajes con mayor detalle a la alta dirigencia china. Por el otro, las declaraciones públicas, con mensajes de naturaleza más general y prudente, estaban destinadas tanto para darle certezas a Beijing sobre el significado y sinceridad de las medidas unilaterales, como para preparar a la opinión pública nacional e internacional. Este último elemento se abordará en el apartado de interacciones entre los agentes de cambio y actores internos. Solo es necesario decir que una vía sin la otra probablemente no hubiese dado resultado. Si se seguía el canal de la secrecía exclusivamente se arriesgaba una malinterpretación por parte de Beijing, así como una posible explosión de cuestionamientos domésticos hacia Kissinger. Si solo se adoptaba una postura pública, como en la administración Johnson, no se hubieran podido enviar mensajes a Beijing con un contenido más sensible.

Las reacciones de Beijing también contribuyeron a darle ímpetu a este juego de señales. En respuesta a los mensajes de la Casa Blanca transmitidos por el presidente Yahya, Beijing liberó a los navegantes estadounidenses que fueron detenidos en sus aguas territoriales²⁶⁴ y posteriormente a un misionero en 1970 acusado de espionaje en 1958. Tras la apertura del canal privado, la dirigencia china respondió que aceptaría dialogar con el emisario de alto nivel siempre que se discutieran asuntos clave, como el derecho soberano de la RPC sobre Taiwán. En diciembre de 1970, Mao accedió a una entrevista llevada a cabo por el periodista estadounidense Edgar Snow, en la que declaró que Nixon era bienvenido a China continental ya fuera como turista o como presidente.²⁶⁵

El evento conocido como la diplomacia del Ping-Pong fue otra circunstancia que fue aprovechada por los líderes de ambos países. Como otra manera de enviar mensajes, los líderes chinos invitaron a un equipo de Ping-Pong estadounidense en abril de 1971, que participaba en un torneo en Japón. Esto fue notado rápidamente por los estadounidenses, quienes lo interpretaron como una respuesta a las iniciativas unilaterales en materia de desmantelamiento gradual de restricciones comerciales y de viajes que la administración Nixon seguía estableciendo en 1971.²⁶⁶ En esa ocasión, miembros del equipo chino se mostraron con simpatía hacia sus contrapartes estadounidenses, y a partir de tal interacción surgieron las

²⁶⁴ Office of the Historian, "55. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, agosto de 1969, URL: <https://bit.ly/44C5LsK>, consulta el 25 de marzo de 2022.

²⁶⁵ Edgar Snow, "Interview with Mao", *The New Republic*, 27 de febrero de 1965, URL: <https://bit.ly/3uut1vR>, consulta el 12 de mayo de 2022.

²⁶⁶ Office of the Historian, "112. Memorandum From John H. Holdridge of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 9 de abril de 1971, URL: <https://bit.ly/3Y2ucNv>, consulta el 25 de marzo de 2022.

oportunidades para que funcionarios intervinieran y utilizaran dicho evento como un instrumento más de preparación del terreno para la opinión pública de ambos países.

En la primera mitad de 1971, Nixon decidió adoptar más medidas importantes para el desmantelamiento del embargo. El plan se implementaría en tres etapas: establecer un intercambio con la RPC menor al que se tenía con la URSS; la segunda tendría el objetivo de equiparar el intercambio y en la tercera fase se superaría. La administración relajó significativamente los controles para el comercio directo entre los dos países, pues flexibilizó restricciones a la exportación de la mayoría de los artículos que no fueran estratégicos y militares, al ponerlos bajo licencia general. Otras medidas fueron: declaraciones para informar la oferta de expedición de visas a grupos de visitantes de la RPC; se relajaron los controles al tipo de cambio para permitir que los chinos pudieran usar dólares; se dio permiso, con algunos límites, para que embarcaciones estadounidenses pudieran transportar carga china entre puertos internacionales, exceptuando los de la RPC.²⁶⁷ Esta serie de decisiones representaron uno de los pasos más significativos para derribar las barreras comerciales impuestas desde la Guerra de Corea. En cuanto a importaciones, posteriormente se empezó a considerar que la mayoría de los artículos estuvieran en la clasificación de licencias generales, pues la naturaleza de las exportaciones de la RPC no representaba en ese momento un problema. De hecho, las importaciones todavía tendrían que enfrentarse a medidas proteccionistas en Estados Unidos, ya que sin un acuerdo y sin extender el estatus de nación más favorecida serían susceptibles a las tarifas enmarcadas en la ley Smoot-Hawley de 1939, que regulaba hasta entonces los impuestos a la importación.

4.3.2 Los viajes de Kissinger y la visita de Nixon en febrero de 1972

Tras dos años de intercambiar señales públicas, que ayudaron a construir confianza, y con canales privados bien establecidos, el escenario fue propicio para dar el siguiente paso. Mediante el canal secreto pakistaní, se continuó trabajando sobre la idea de que un emisario de alto nivel estadounidense visitara Beijing, propuesta por Zhou Enlai. Nixon aceptó y expresó que esta oportunidad era necesaria para resolver los problemas que separaban a los dos países, además de que para él era muy importante la posible normalización de relaciones. El presidente propuso que Kissinger viajara secretamente para preparar la

²⁶⁷ Office of the Historian, "116. National Security Decision Memorandum 105", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, U.S. Department of State, 13 de abril de 1971, URL: <https://bit.ly/3rC9jwK>, consulta el 25 de marzo de 2022.

agenda de la visita.²⁶⁸ Los chinos contestaron que estaban dispuestos a recibir a los emisarios y que Nixon, en caso de que decidiera ser él mismo quien viajara, tenía asegurada una reunión con Mao.

Los preparativos para la culminación de esta primera etapa en el proceso revelan la conciencia de los líderes en cuanto a lidiar con posibles resistencias en ambos lados. Por una parte, en Estados Unidos, dado el proceso de transición respecto a las ideas dominantes en la opinión pública y en la arena política, la incertidumbre respecto a las reacciones internas determinó la precaución de la Casa Blanca para tratar con Beijing. A pesar de esto, la Casa Blanca encontró una situación relativamente permisiva para el acercamiento. En siguientes apartados se regresará a este punto. En la RPC, la oposición resultó ser un serio constreñimiento para Mao y Zhou que pronto se reflejó en algunos detalles que marcaron la primera visita oficial de Nixon a ese país y las interacciones después de 1974. En esa ocasión, se trataba de Lin Biao, quien fue uno de los líderes de las facciones internas chinas que se oponía a un relajamiento de tensiones con Estados Unidos, pues favorecía el mantenimiento de la política de contención a las dos superpotencias durante los años sesenta. Para esos momentos, se decía que este líder militar, entonces vicepresidente del Partido Comunista, era quien tenía más posibilidades de suceder a Mao, por lo que su posición dentro de la élite era significativa. Lin y su grupo promovieron tal postura en reuniones de alto nivel y, además, se piensa que estuvieron detrás de acciones encaminadas a descarrilar esta primera fase. Por ejemplo, en junio de 1970 se intentó interceptar un vuelo estadounidense de reconocimiento en el Estrecho de Taiwán, presuntamente para sabotear la construcción de confianza y tensar la relación. Si bien, las respuestas de los chinos a las medidas unilaterales de Estados Unidos fueron favorables, es cierto también que la actitud fue intermitente, además de que en algunos casos se mostró inflexible como en el hecho de terminar con el diálogo en Varsovia. Esta situación pudiera explicarse además por la posible oposición de este grupo. Con todo, hacia septiembre de 1971 Lin falleció en un accidente de avión, supuestamente al huir después de intentar, presuntamente, un golpe de Estado.²⁶⁹ Sin embargo, había otros grupos, como la “pandilla” de los cuatro, cuya relevancia se maximizó en el momento más álgido de la Revolución Cultural, que a partir de 1973 volverían a constreñir seriamente a Mao y Zhou en un contexto en el que se peleaba por la sucesión del primero.

²⁶⁸ Office of the Historian, "125. Message From the Government of the United States to the Government of the People's Republic of China", *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, U.S. Department of State*, 10 de mayo de 1971, URL: <https://bit.ly/3Q66iPc>, consulta el 25 de marzo de 2022.

²⁶⁹ Para un análisis que reta a la narrativa oficial véase: Jin Qiu, *The Lin Biao Incident in the Cultural Revolution*, Stanford, Stanford University Press, 1999.

En esas circunstancias, Kissinger viajó a Beijing en julio (visita secreta) y octubre de 1971. Esas primeras reuniones, entre Kissinger y Zhou Enlai, marcarían una característica importante en las interacciones entre ambos gobiernos durante el resto de la década, en el sentido de que se estableció un tono peculiar: la delegación estadounidense empezaría a ser relativamente seducida por el liderazgo chino, mientras que éste trataría de posicionarse como el actor “menos necesitado” del acercamiento. Con este inicio, el propósito de esas reuniones era iniciar el fomento de la comprensión mutua respecto a los propósitos fundamentales de cada parte y trabajar en algunos detalles de la reunión entre Nixon y los líderes chinos. Así pues, Kissinger expresó la visión general de Estados Unidos respecto a asuntos globales y Zhou hizo lo mismo. Por otra parte, el juego de poder se asomó en los detalles del comunicado que anunciaría la visita del presidente: la RPC deseaba que el documento se enfocara en la idea de que Nixon era quien solicitaba la visita y que ésta se concentraría en discutir Taiwán. Kissinger rechazó tal fraseo y trabajó para lograr algo más aceptable. El 15 de julio, en el comunicado conjunto se anunció que Nixon visitaría Beijing el próximo año.²⁷⁰ Para Kissinger, la reunión con Zhou había significado la oportunidad para tener los “[...] debates más minuciosos, amplios y significativos [...]” que había tenido con cualquier gobierno. El asesor de seguridad nacional le informó al presidente: “Los aspectos históricos de la ocasión; la calidez y dignidad de los chinos; el esplendor de la Ciudad Prohibida, la historia y la cultura china; la estatura heroica de Zhou Enlai; y la intensidad y alcance de nuestras charlas se combinaron para dejar una impresión indeleble en mí y en mis colegas.”²⁷¹

En cuestiones más detalladas, durante esas reuniones Kissinger sugirió una línea de cooperación con la RPC respecto a la contención de la Unión Soviética y prometió informarles de cualquier acuerdo entre Estados Unidos y Moscú que les afectara. Zhou manifestó que consideraba favorable la pretensión de Washington de desvincularse del problema en Vietnam y del abandono de los esfuerzos para incrementar su presencia en Asia en general. Además, el primer ministro chino expresó que estaban preocupados por el expansionismo soviético, sin olvidar las ambiciones de Japón e India, por lo que esperaban que Estados Unidos cooperase con la RPC para mantener el equilibrio de poder.

El tema que resultaría ser un obstáculo para la agilización de la normalización resultaría ser Taiwán. En esas reuniones tanto Zhou como Kissinger delinearon las posturas generales de sus respectivos

²⁷⁰ Richard M. Nixon, “Richard Nixon Announces He Will Visit China”, *University of Southern Carolina, US-China Institute*, 15 de julio de 1971, URL: <https://bit.ly/3yLUCbK>, consulta el 2 de mayo de 2022.

²⁷¹ Office of the Historian, “144. Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon”, *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, U.S. Department of State*, 14 de julio de 1971, URL: <https://bit.ly/44Xmruq>, consulta el 25 de marzo de 2022.

gobiernos frente al asunto. La RPC requería tres cosas de Estados Unidos: 1) reconocimiento de una sola China, 2) retiro de tropas estadounidenses de Taiwán y 3) la finalización del tratado de defensa mutua con la isla. Respecto a dichos puntos, la postura estadounidense, delineada por Kissinger, reflejaba un cambio importante respecto a las dos décadas pasadas. En primera instancia, Estados Unidos reconocía que Taiwán pertenecía a la China continental; respecto al segundo punto, el emisario estadounidense propuso que su gobierno estaba en condiciones de retirar a dos terceras partes del personal militar al finalizar el conflicto en Vietnam y el resto se retiraría en la medida en que las relaciones con la RPC mejoraran; finalmente, la cuestión del tratado tendría que ser resuelta por la historia. Kissinger agregó que Nixon no podría avanzar formalmente con el primer punto sino hasta su segundo mandato, pero que podría apoyar a la RPC en el asunto de la representación en la ONU.²⁷²

En vísperas del segundo viaje de Kissinger, en octubre de ese año, se empezó a utilizar el canal secreto francés. Mediante esos contactos, Kissinger cumplió con el compromiso de informar a la RPC sobre todos los movimientos estadounidenses respecto a Moscú, así como su propia evaluación sobre las intenciones soviéticas en el contexto de la firma de un tratado de amistad entre la URSS e India, que le daba garantías de apoyo al segundo si se daba una guerra con Pakistán. La visita de octubre tuvo como propósito negociar el contenido del comunicado que habría de producir la visita de Nixon. La negociación giró en torno a cómo tendrían que presentarse las posturas de ambos países en diversos temas. El acuerdo fue que el comunicado conjunto expresaría las posiciones tanto de Washington como de Beijing de manera clara, enfatizando los puntos de convergencia y desacuerdo.

Finalmente, Nixon visitó Beijing en febrero de 1972. Tras una serie de anécdotas protocolarias, marcadas por las diferencias de enfoque producto del aislamiento, el producto esencial de dicho viaje fue el Comunicado de Shanghái. En el mismo se identificaron que los intereses compartidos de ambos países giraban en torno a estar en contra de la hegemonía en Asia, que era prácticamente un mensaje velado en contra de la expansión de la URSS; no se involucrarían en acuerdos con terceras partes que afectaran sus intereses, especialmente de seguridad; el fortalecimiento de lazos económicos y culturales como camino hacia la normalización de relaciones; y reducir el riesgo de un conflicto internacional.²⁷³ La RPC logró

²⁷² Véase: Office of the Historian, "139. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 9 de julio de 1971, URL: <https://bit.ly/44AhjwR>, consulta el 25 de marzo de 2022; y Office of the Historian, "140. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 10 de julio de 1971, URL: <https://bit.ly/3OqsthR>, consulta el 25 de marzo de 2022.

²⁷³ Office of the Historian, "203. Joint Statement Following Discussions With Leaders of the People's Republic of China", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 27 de febrero de 1972, URL: <https://bit.ly/44BsRzS>, consulta el 25 de marzo de 2022.

que Estados Unidos se comprometiera a basar la nueva relación en los principios de coexistencia pacífica, incluyendo la no intervención en los asuntos internos, el respeto a la soberanía y a la integridad territorial. En la cuestión de Taiwán, el tema más espinoso, Estados Unidos reflejó un cambio drástico en su política, pues por primera vez reconoció que Taiwán era parte de China, lo cual también habría de explicar en gran parte una especie de *impasse* producto de resistencias internas que no serían superadas del todo hasta la normalización de relaciones en 1979. Finalmente se agregó que el objetivo a largo plazo sería el retiro militar de Estados Unidos de la isla: su totalidad se daría en la medida en que ambas partes (la RPC y Taipéi) solucionaran pacíficamente el problema.

Justo antes del primer viaje de Nixon se resolvió el problema de la representación china en la ONU. En un contexto que claramente estaba empezando a ser desfavorable para la posición tradicional estadounidense de bloquear el asunto en la Asamblea General, empezó a surgir la necesidad de un replanteamiento de dicha política. Para el verano de 1971 se esperaba que la resolución promovida por Albania para transferir la representación de Taiwán a la RPC ganara, aunque no se tenía claro si lograría las dos terceras partes como requería el procedimiento. Estados Unidos, entonces, empezó a trabajar en una nueva postura que enfatizaría la permanencia de Taiwán, pero no se opondría a la admisión de la RPC (fórmula conocida como la representación *dual*). El Departamento de Estado era el actor más interesado en perseguir este objetivo mediante el representante ante la ONU, George Bush. Kissinger después percibió, tras las reuniones con Zhou, que este asunto no era de vital importancia para Beijing, por lo que la postura oficial estadounidense en ese y el siguiente año no fue un factor importante que tensara la nueva relación. Solo así, el presidente Nixon autorizó al secretario Rogers para que propusiera tal fórmula como postura oficial.²⁷⁴

Naturalmente, Beijing y Taipéi no estuvieron de acuerdo con dicha fórmula. Del lado del primero, sin embargo, se aclaró a la Casa Blanca que debería evitarse que el asunto de la ONU, y la postura oficial de Estados Unidos promovida por el Departamento de Estado, pusiera en riesgo el viaje del presidente Nixon. Para ello, tanto la Casa Blanca como Beijing se coordinaron para evitar que anuncios relativos al segundo viaje de Kissinger en octubre se empalmaran con la discusión, y la promoción de Estados Unidos en la Asamblea General sobre la representación dual, con el fin de no mandar señales de que la RPC respaldaba tal propuesta. La posición de la diplomacia oficial estadounidense fue finalmente derrotada después de décadas de éxito en octubre de 1971, cuando la RPC logró la transferencia de la representación en esa organización.

²⁷⁴ Henry Kissinger, *The White House Years*, *Op. Cit.*, p. 167.

En suma, la interacción entre Beijing y la Casa Blanca en la primera fase de interacciones estuvo marcada por la necesidad de la secrecía y el envío de señales (en ocasiones públicas) para rodear los constreñimientos producto del estado en el que se encontraban las relaciones bilaterales entre los dos países. El resultado de dos décadas de mutuo aislamiento y animosidad fue la desconfianza inicial y la adopción de posturas relativamente difíciles de conciliar en lo que refiere a los principales temas, especialmente el caso de Taiwán. Con todo, ambos gobiernos, con base en el incentivo de la amenaza soviética, lograron que esta primera etapa pusiera los cimientos que marcaron el camino hacia la normalización, no sin pasar por una serie de dificultades en las administraciones de Ford y Carter, como se analizará en el capítulo final. La discreción también estaba orientada a rodear constreñimientos planteados por aquellos actores que no deseaban el cambio. Este será el tema del último apartado del capítulo.

4.4 Las interacciones entre la Casa Blanca y los grupos opositores (1969-1972)

Como ya se mencionó en capítulos anteriores, las preferencias de la opinión pública ya se encontraban en un proceso de transición, en términos de considerar un relajamiento de tensiones y mejorar las relaciones con Beijing. A pesar de ello, todavía existían sectores escépticos o plenamente opuestos respecto a esta posibilidad. El escenario político en Estados Unidos respecto a temas de política exterior en el marco de la Guerra Fría, a finales de los años sesenta y principios de los setenta, reflejaba también un cambio de época y, por lo tanto, era relativamente complejo, pues las preferencias respecto a cómo conducir la política de Estados Unidos hacia distintos actores eran relativamente diferenciadas.

En esas circunstancias, es posible analizar cómo la articulación de una justificación para el cambio de política, basada en un imperativo de orden estratégico, permeó el debate e hizo posible que el Ejecutivo empezara a introducir de manera más sólida las ideas de Nixon y Kissinger respecto a cómo conducir la política hacia la RPC. Es aquí en donde surge el patrón, que puede considerarse como parte del mecanismo causal, para explicar esta otra dimensión del cambio en un contexto en el que naturalmente aparecieron las resistencias. En este sentido, la idea de que la RPC no podía quedarse aislada de la comunidad internacional evolucionó a otra en la que se le consideró como un posible aliado para equilibrar a la URSS, en un momento en el que Estados Unidos consideraba que este último actor lo equiparaba en el plano estratégico. El punto más importante de esto es que esta justificación permitió que los actores promotores se posicionaran en un debate ya existente sobre el tema, lo que les facilitó ganar aliados y debilitar relativamente a los grupos opositores. Este proceso definitivamente no fue lineal, como se corroborará en

el siguiente capítulo, sino que los efectos de las acciones, para promover su visión, de uno u otro bando fueron mayores o menores según la evolución del contexto interno y externo.

Ahora bien, el asunto de Taiwán merece especial atención, pues ahí también las posiciones de los grupos se modificaron, aunque el consenso respecto a mantener a Estados Unidos comprometido con la seguridad de la isla no se rompió. Ello sin olvidar que el *lobby* pro-Taiwán seguía teniendo cierta capacidad de influencia en el Congreso y para moldear la opinión pública. Nixon y Kissinger estaban conscientes de que en algún momento el tema de Taiwán tendría que tratarse. Esto significaba que cualquier debilitamiento de la postura de Estados Unidos respecto a los compromisos con Taiwán traería duros cuestionamientos.

En esas circunstancias, y considerando el imperativo estratégico, se pueden detectar tres estrategias que se articularon sobre la marcha para tratar con el asunto de promover la aceptación del nuevo curso de acción. La primera consistió en que la conducción de la política, en sus aspectos más controvertidos, se mantuvo limitada a un círculo pequeño y cercano al presidente. Después del viaje de Nixon, esta situación naturalmente cambió, pero el presidente, su asesor y un número de funcionarios reducido siguieron prácticamente con el control. Nixon y Kissinger durante el primer periodo presidencial optaron, en la medida de lo posible, por la secrecía y la discreción, especialmente cuando se negociaban cuestiones detalladas con los chinos. Esto fue especialmente cierto respecto a rodear los constreñimientos impuestos por la burocracia desde un inicio. En segunda instancia, estos personajes empezaron a incorporar a otros actores para exponerlos más de cerca a la agenda de la relación, tanto dentro de la burocracia como fuera de ella. Finalmente, respecto a Taiwán la actitud de los promotores se orientó hacia la preparación psicológica, de manera gradual, respecto a introducir la idea de que Estados Unidos tenía que relajar las tensiones con la RPC y, después, de que era de su interés normalizar relaciones.

Así pues, en los siguientes apartados se analizarán las tácticas de la Casa Blanca respecto a tratar con la oposición en la primera fase de acercamiento, con el propósito de preparar la explicación en el contexto correspondiente a las administraciones de Ford y Carter, en el que la oposición se convertiría en un actor relevante para entender el freno al cambio. Por esta razón, es preciso volver a subrayar que el surgimiento de este patrón de interacción con los promotores del *statu quo* no produjo efectos lineales, sino que existieron avances y retrocesos según las circunstancias.

4.4.1 La configuración del escenario interno y la evolución del imperativo estratégico como fundamento del cambio de política

Hacia finales de los años sesenta y durante los setenta, el panorama interno respecto a las preferencias de política exterior era relativamente complejo. Como reflejo también de los cambios en el sistema internacional, los posicionamientos de los grupos en el *establishment* impusieron constreñimientos y oportunidades respecto a la conducción de la nueva política que deseaba promover la administración Nixon hacia la RPC. Sin embargo, para efectos analíticos se pueden identificar de manera general tres grupos: en la izquierda del espectro político, estaban aquellos que deseaban una política prosoviética, en el sentido de que favorecían un curso de acción que relajara las tensiones con la otra superpotencia; en el ala más conservadora, se encontraban actores que eran profundamente anticomunistas, cuyo objetivo era mantener el *statu quo* en el comportamiento de Estados Unidos tanto en lo que se refería a los tratos con la URSS como con la RPC; finalmente, existía un grupo más moderado, con algunos actores más antisoviéticos que anticomunistas, que desde la mitad de los años sesenta empezaba a cuestionarse la racionalidad de mantener la política de contención y aislamiento hacia la RPC, aunque no necesariamente estaban en contra de la *détente*. Naturalmente, existían traslapes y matices en las preferencias individuales de los actores y esta clasificación no necesariamente ilustra los posicionamientos de demócratas y republicanos, pero a grandes rasgos el panorama puede describirse de esta forma para efectos del análisis. Lo que sí caracterizó a varios demócratas fue una suerte de competencia con Nixon respecto a determinar quién podría hacer mejor las cosas en el tema del acercamiento con Beijing.

En el primer grupo se puede identificar a políticos y, especialmente, a funcionarios de las agencias encargadas de política exterior. En las filas del Departamento de Estado era común encontrar a actores que favorecían buscar una mejor relación con Moscú. En este sentido, estos individuos pensaban que esa orientación era incompatible con un acercamiento hacia la RPC, debido a la rivalidad entre estos países agudizada por los choques en su frontera compartida. Por lo tanto, si alcanzar una mejora en las interacciones con la RPC iba en detrimento de la política de *détente*, este grupo favorecía priorizar la segunda. Es necesario recordar que en esos momentos, y como consecuencia de la imagen que proyectaba la Revolución Cultural al exterior, se identificaba a la RPC como el actor más radical y cerrado de los dos gigantes euroasiáticos. Una conversación entre Nixon y el embajador Chester Bowles, llevada a cabo durante una visita del primero a India en 1967, ilustra muy bien este debate:

En [la opinión de Nixon] [...] deberíamos “dejar de buscar desesperadamente” mejorar las relaciones con Rusia, pues esto “haría imposible mejorarlas con China.” En diversas ocasiones, él casi sugirió que las relaciones con China eran más importantes que buenas relaciones con la Unión Soviética. Estuve en profundo desacuerdo con él en este punto y señalé que la puerta hacia Moscú estaba entreabierta, mientras que la puerta hacia Beijing estaba cerrada con clavos.²⁷⁵

En el ala más conservadora, compuesta por anticomunistas, todavía existía una presencia importante del *lobby* pro-Taiwán, o pro-Nacionalista como lo identificaban en su momento, que era un remanente del grupo que impulsó la política de no reconocimiento a la RPC y ayudó a consolidar el compromiso estadounidense con la defensa de Taiwán, mediante la celebración del tratado de defensa mutua en los años cincuenta y la venta de equipo militar. El Comité de un Millón, o los amigos de Taiwán, para ese momento estaba debilitado, pues los legisladores más emblemáticos, como Walter Judd (R-Minnesota), Alexander Smith (R-Nueva Jersey) y William Knowland (R-California) ya no tenían una plataforma en el Congreso al momento en que Nixon tomó posesión como presidente. Sin embargo, las percepciones sobre el poderío de este grupo seguían influyendo como una sombra de la era del macartismo en las consideraciones de los políticos cuando se trataban los temas de Taiwán. Además, a pesar de que ya no estaban en su época dorada, los senadores Barry M. Goldwater (R-Arizona), el líder de esta ala, Jesse Helms (R-Carolina del Norte), o políticos como el gobernador republicano Ronald Reagan, seguían otorgándole solidez.

En el grupo que podríamos identificar como pragmático y pro-RPC se encontraban actores críticos de las políticas ideológicas que Estados Unidos ejecutaba en el Este y Sudeste de Asia. Se trataba de personajes que desde la administración Kennedy empezaron a introducir la idea en el debate de que era momento de cambiar el comportamiento hacia la China continental. El senador James William Fulbright (D-Arkansas), presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado entre 1959 y 1974, era un político emblemático de este grupo, pues consideraba que la Guerra Fría no era un conflicto ideológico, sino entre naciones (Rusia vs. Estados Unidos). Fulbright contribuyó significativamente durante la segunda mitad de los años sesenta a reforzar el debate sobre la política hacia Beijing, considerado como tabú anteriormente, y fue uno de los primeros congresistas en “aceptar” la realidad de que solo había una

²⁷⁵ Citado en: James Mann, *About Face, Op. Cit.*, p. 18.

China, aunque sin atreverse todavía a proponer la aceptación de la RPC en la ONU.²⁷⁶ Otro actor importante fue el líder de la mayoría en el Senado, Mike Mansfield (D-Montana), quien compartió muchas posiciones con Fulbright. Para Mansfield mejorar las relaciones con Beijing era una manera de solucionar los problemas en Vietnam. Por otra parte, también fue un promotor de cambiar la contención por contactos económicos y culturales.²⁷⁷ Otros actores que pueden clasificarse en este grupo fueron: los senadores Edward Kennedy (D-Massachusetts), Mark O. Hatfield (R-Oregón), Jacob K. Javits (R-Nueva York) y Mark Hatfield (R-Oregón), por nombrar solo algunos.

En retrospectiva, se podría decir que en este escenario existieron muchos factores permisivos que explican por qué Nixon pudo hacer lo que muchos de sus antecesores ni si quiera se atrevieron y por qué Carter logró normalizar las relaciones con Beijing. Sin embargo, en el análisis de los archivos el investigador rápidamente se da cuenta de que el nivel de incertidumbre, respecto a posibles reacciones por parte de diferentes grupos, y la sombra de la oposición ideológica estuvieron presentes a lo largo de la década en las consideraciones de los principales tomadores de decisiones. En efecto, el escenario complejo descrito en los párrafos previos otorgó oportunidades a los promotores del cambio, pero también limitó sus acciones incluso ahí en donde no se esperaban enfrentar obstáculos. Por ejemplo, después de los viajes de Nixon a territorio de la RPC, y a lo largo del resto de la década, los grupos pro-Unión Soviética se convirtieron, además del *lobby* pro-Taiwán, en opositores en la medida en que la alianza tácita con Beijing se desarrollaba paralelamente a la política de *détente* impulsada por Nixon, Ford y Carter.

Ahora bien, en ese contexto complejo, el fundamento o justificación del cambio evolucionó y pasó por tres grandes etapas en la década de los setenta: (1) la idea de incorporar a la China continental al sistema internacional debido a su importancia; (2) la posibilidad de generar una alianza *de facto* para limitar el margen de maniobra, así como moderar el comportamiento, de Moscú cuidando el equilibrio (*even-handedness*);²⁷⁸ (3) y, finalmente, inclinarse hacia Beijing claramente (*the China Card*). En la medida en que condicionantes como el cisma sino-soviético, u otras situaciones regionales y globales de

²⁷⁶ Randall Bennett Woods, *J. William Fulbright, Vietnam, and the Search for a Cold War Foreign Policy*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998, p. 60.

²⁷⁷ Mike Mansfield, “International Responsibilities: Reappraisal and Reapportionment”, Remarks at the Symposium, University of Arkansas, 9 de marzo de 1968.

²⁷⁸ Goh propone una periodización relativamente distinta para las dos primeras fases, que van de 1969 hasta 1974, en las que cuestiones geopolíticas contribuyeron a la evolución de estas ideas: para vender la posibilidad de acercamiento se planteó un discurso que identificaba a la RPC como una “potencia reemergente”, por lo que era necesario integrarla al orden internacional para discutir cuestiones globales en instituciones correspondientes; posteriormente, se transitó al discurso de China continental como “aliada tácita”, al aprovechar la asertividad de los soviéticos en sus intentos por aislarla y construir un sistema de seguridad asiático en su contra. Véase: Evelyn Goh, *Op. Cit.*, p. 222-246.

interés, tal imperativo estratégico adquirió un valor importante para conducir la política frente a las resistencias.

En los primeros años, entre 1969 y 1971, la justificación para iniciar la fase de reorientación fue que Estados Unidos no podía permitir que la RPC, considerada como potencia emergente, se mantuviera aislada del mundo, pues ello representaba una amenaza para la paz. Posterior al viaje de Nixon de 1972, y hasta la llegada de Carter al poder en 1977, tal fundamento evolucionó hacia la idea de considerar a la RPC como una aliada tácita. Sin embargo, en esta etapa el planteamiento era que tal alianza no debía perjudicar las relaciones con la URSS, en el sentido de que debía haber un equilibrio entre Washington y Moscú, así como entre el primero y Beijing. Es útil considerar que la transición entre figura de enemigo y aliado tácito estuvo caracterizada por la síntesis—clave en términos de enfrentarse a posibles opositores—entre los conceptos de amenaza, aislamiento, la posición de la RPC en el sistema internacional como nueva potencia nuclear y, finalmente, la posible agresión soviética hacia la misma. Es decir, comúnmente se ha simplificado la explicación de este proceso al reducir el factor explicativo a la existencia y agudización del cisma entre los gigantes comunistas. Lo que no ha generado suficiente tracción académica es la respuesta al cómo los agentes de cambio tomaron ese factor estructural de índole internacional para transitar de una situación a otra. En esas circunstancias, la apertura de un debate que trastocara el consenso previo sobre la política hacia la RPC era necesario. La tercera etapa, que aparece claramente durante la administración Carter, consistió en dejar el equilibrio e inclinarse hacia Beijing, como consecuencia de las percepciones que se tenían respecto a la actividad de la Unión Soviética en Medio Oriente, América Latina, África y, por supuesto, Asia. En el próximo capítulo se analizará esta fase.

Una cuestión interesante, sin embargo, fue la relación entre el discurso de la Casa Blanca y los demócratas, quienes competían con el presidente por el premio de ser ellos quienes lograran el acercamiento con la RPC. En estas circunstancias, ese escenario era relativamente permisivo para Nixon y Kissinger, aunque también presentaba un reto en el sentido de que tendrían que diferenciarse de las propuestas de sus adversarios políticos y guardar la compostura de fortaleza respecto a Beijing frente al ala conservadora del partido republicano. Se trató entonces de la articulación de un discurso que tendría que enfatizar el liderazgo estadounidense para acomodar a la RPC en el sistema internacional, pero en los términos de Washington.

En términos generales, el imperativo estratégico contribuyó al debilitamiento de posiciones ideológicas, centradas en las diferencias de valores con el “otro”, que en los años cincuenta fueron un

límite para siquiera iniciar un debate sobre la política hacia las dos Chinas sin incurrir en el riesgo de ser identificado como traidor. La motivación para el cambio adoptó una forma discursiva que alentó el debate, ya existente en la arena política, y preparó a la opinión pública respecto a aceptar la idea de la aproximación con el antiguo enemigo radical de Estados Unidos. Así, la administración Nixon aprovechó el momento de transición de ideas que se empezó a desarrollar desde principios de los años sesenta. No es que los estadounidenses se hubieran vuelto procomunistas, pues la RPC seguía comprometida con el marxismo-leninismo tanto como la URSS, sino que la situación sistémica, y eventos concretos como el cisma, pusieron de manifiesto las oportunidades para mantener y/o mejorar la posición de Estados Unidos en el sistema. En tales circunstancias, el pragmatismo venció a la ideología. Mann lo ilustra de la siguiente manera:

[...] en privado, algunos líderes estadounidenses, particularmente Nixon, podían ser honestos respecto al régimen con el que trataban. Hablando [...] en la Casa Blanca, tres meses antes de la misión disruptiva [...] de Kissinger, Nixon dijo que sentía que los líderes chinos ‘estaban más dedicados al comunismo que los soviéticos [...]’. Pero en público, los líderes estadounidenses presentaron su nueva relación con China como algo diferente, pero más grandiosa que la asociación con Stalin durante la guerra [previa].²⁷⁹

A lo largo de la década de los setenta, es posible identificar la interacción de los agentes y las redes de condicionantes, en este caso aquellas concernientes a la situación global y regional, que produjo una justificación de cambio lo suficientemente fuerte como para debilitar, e incluso dividir, a la oposición ideológica que favorecía el *statu quo*. Es necesario recordar, sin embargo, que el proceso fue gradual y no estuvo exento de dificultades e incluso retrocesos importantes. Con todo, el resultado fue que poco a poco la opinión pública estadounidense y la élite empezaron a digerir la nueva política, de manera tal que en muchos sectores el primer viaje de Nixon fue recibido con cierto grado de euforia. Por otra parte, los temas más controvertidos y complejos, como Taiwán, posteriormente plantearon serios obstáculos.

4.4.2 La Casa Blanca y la protección de la reorientación de política

En el periodo 1969-1972, la Casa Blanca aplicó varias tácticas para rodear constreñimientos y aprovechar las oportunidades que ofrecía el panorama descrito anteriormente. El análisis de este aspecto revela un

²⁷⁹ James Mann, *Op. Cit.*, p. 8.

patrón que se mantuvo en las próximas administraciones, el cual contribuyó al fortalecimiento de la posición del Ejecutivo frente a la oposición. En este apartado, se analizan las tácticas ejecutadas en las interacciones con la burocracia, que por su naturaleza y como legado del macartismo tendió hacia la resistencia al cambio, y en las interacciones con posibles aliados en la arena política estadounidense.

En el primer caso, Nixon y Kissinger mostraron una tendencia clara a evadir y/o superar los obstáculos impuestos por la burocracia mediante una mezcla de acciones encaminadas a dejarla fuera del proceso de toma de decisiones, a negociar cuando era imposible mantenerla lejos de los asuntos, especialmente con el Departamento de Estado, y a ejercer presión gradual para inducir el pensamiento alternativo que se alejara de las inercias del pasado. Esto tuvo ciertos efectos en la etapa previa al viaje de Nixon, especialmente en cuanto a construir una postura relativamente ambivalente frente a Beijing, que fue solucionada por la flexibilidad que otorgaban los canales secretos. Con todo, visto desde un ángulo panorámico, el uso de la burocracia también ayudó a enviar mensajes a opositores internos. El resultado fue la construcción de un estilo de conducir la política hacia la RPC basado en la conformación de un grupo limitado de funcionarios que se encargarían de los aspectos más controvertidos. Este enfoque, con ciertas diferencias producto del derrame de asuntos técnicos y complejidad de la relación una vez que se hizo público el proceso de acercamiento, continuó en las administraciones Ford, Carter e incluso Reagan.

Respecto a los esfuerzos para contribuir a la construcción de una coalición pro-RPC, la Casa Blanca aprovechó el contexto de cambio de ideas y se posicionó como director, coordinador y/o auxiliar en las iniciativas de otros actores que tenían interés en ver un cambio sostenido de política exterior. En este sentido, los agentes de cambio contribuyeron a cultivar el asunto, y su justificación, mediante la incorporación de otros actores en actividades para fomentar el entendimiento de la relación con Beijing. De igual forma que durante la administración Nixon, este patrón de comportamiento se mantuvo durante los siguientes periodos presidenciales y ayudó a producir, en cierta medida, hacia finales de la década de los setenta un escenario propicio para el surgimiento de un nuevo consenso que reemplazó los fundamentos ideológicos del anterior.

Como ya se ha mencionado en apartados anteriores, la actitud de Nixon frente al aparato burocrático era negativa y marcada por la desconfianza. Esta suspicacia se reafirmó cuando las primeras solicitudes de análisis, hechas por parte de Kissinger hacia el Departamento de Estado, resultaron en informes que caracterizaban la inercia de pensamiento respecto a las relaciones con Beijing. La burocracia mostró continuidad respecto a concebir a la RPC de manera tradicional, en cuanto a su radicalismo. Por otra parte, los análisis reafirmaban una falta de creatividad, pues subrayaron problemas, como el caso de

Taiwán, sin considerar la evolución del contexto geopolítico y el cisma sino-soviético para identificar oportunidades o, en su defecto, amenazas. Los informes de otras agencias estaban marcados también por el escepticismo y la extrema inercia de pensamiento.²⁸⁰ Tanto Kissinger como el presidente forzaron el surgimiento de la creatividad en estos grupos de analistas, al solicitar en distintas ocasiones que reevaluaran los análisis en función de la situación internacional del momento.

Ahora bien, es necesario señalar que la interacción entre los dos agentes de cambio en la cúspide del poder y el aparato burocrático puede ser analizada en virtud de la postura general hacia el proceso. En términos generales, se trató de una actitud flexible en términos de tomar decisiones *ad hoc* con base en la evolución de los acontecimientos y no de una política con planeación a detalles que asumiera distintos elementos en relación con las posibles intenciones de la contraparte. Esto, a su vez, se conjugó con una actitud suspicaz respecto al rol de otros actores dentro del propio gobierno. Según Kissinger, refiriéndose a las primeras etapas del proceso de acercamiento, en la segunda parte de 1969 Estados Unidos se había comunicado “[...] con los chinos mediante pasos unilaterales, intermediarios y declaraciones públicas. Todo ello había ocurrido mediante una serie de decisiones *ad hoc*. No había existido una consideración formal de la política hacia China a nivel de gabinete. El Consejo de Seguridad Nacional no se reunió a discutir este asunto sino hasta agosto [de 1969].”²⁸¹

Cuando se empezó a introducir el tema para la articulación de una política oficial, con la participación del gabinete, resultó que había cierta divergencia de pensamiento al respecto. Según el propio Kissinger, existían al menos tres grupos dentro de la burocracia que se asemejaban a aquellos que se encontraban fuera. Los eslavofílicos: quienes argumentaban, como aquellos fuera del Ejecutivo, que cualquier mejora en las relaciones con Beijing iría en detrimento de las pretensiones de Estados Unidos de relajar las tensiones con la URSS.²⁸² Los sinófilos: quienes argumentaban que la política hacia la RPC no debería considerar como factor principal las relaciones con los soviéticos. El grupo de *Realpolitik*: quienes pensaban que los soviéticos se mostrarían mucho más flexibles si la aproximación de Washington hacia Beijing se materializaba, pues les infundiría temor. En este último escenario, por lo tanto, las

²⁸⁰ *Ibid.*, pp. 124-147.

²⁸¹ Henry Kissinger, *The White House Years*, *Op. Cit.*, p. 243.

²⁸² Véase por ejemplo el análisis de William Hyland, funcionario del NCS. Office of the Historian, "27. Memorandum From William Hyland of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 28 de agosto de 1969, <https://bit.ly/3OnMZj7>, consulta el 20 de abril de 2022.

capacidades de negociación estadounidense aumentarían.²⁸³ De esta divergencia de pensamiento se podrían entender varias dinámicas que plantearían retos al proceso.

En un análisis del CSN en agosto de 1969, sobre la estrategia de ese momento y las posibles alternativas se delinearon posibles objeciones de opositores a la línea de terminar con el aislamiento de la China continental. Tal enfoque calculaba que el relajamiento de las presiones externas, de contención y económicas, sobre la RPC produciría, en un gobierno post-Mao, una reevaluación de las actitudes e intenciones estadounidenses, que contribuiría también a posibles cambios sobre la manera en que concebían su rol el futuro en el sistema. Sin embargo, se estimaba que este curso de acción, si se basaba en la estrategia de crear confianza mediante concesiones unilaterales, era resistido por los opositores porque consideraban que Beijing malinterpretaría la situación y pensaría que su política militante en Asia tenía éxito. La presuposición era que, a menos que la dirigencia china cambiara su actitud, la idea de incorporarla al sistema sería en perjuicio de su estabilidad.²⁸⁴

Dadas las circunstancias, Nixon y Kissinger rápidamente entendieron que el control de la política por un grupo reducido de funcionarios era clave. Además, en la etapa de prueba y error también fue claro que la discreción y la secrecía serían instrumentos útiles, pero no se podía dejar de lado la parte pública. Tal como se señaló en el apartado de interacciones entre Washington y Beijing, el primero se aproximó al problema mediante la construcción de canales privados y declaraciones públicas para enviar las señales al segundo. Si bien en términos generales esta fórmula resultó relativamente exitosa, no estuvo exenta de problemas y de episodios si se considera también que la burocracia en ocasiones era sacada del juego por los líderes. Por ejemplo, cuando se reanudó el diálogo diplomático en Varsovia, hacia enero de 1970, gran parte de la delegación estadounidense ignoraba lo que trascendía tras bambalinas entre Kissinger, los intermediarios y Beijing, por lo que seguía mostrando la inercia y mecanicidad del pasado, en cuanto a temas de agenda y actitud en general. En esas circunstancias, la inercia tenía que romperse:

[...] teníamos que superar las preconcepciones de dos décadas, el agarre paralizante de los expertos mostrado en distintos preceptos y las rivalidades bizarras dentro de la administración. Pensé que solo lo lograríamos si rompíamos con el ritual estancado de Varsovia y, específicamente, hasta que acordáramos un diálogo de alto nivel entre emisarios especiales en alguna de las capitales [...].

²⁸³ Henry Kissinger, *The White House Years*, *Op. Cit.*, p. 242.

²⁸⁴ Office of the Historian, "23. Response to National Security Study Memorandum", *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China*, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 8 de agosto de 1969, <https://bit.ly/3iqSqwm>, consulta el 18 de enero de 2021.

[...] Los embajadores estadounidenses en Varsovia no eran generalmente seleccionados por su experiencia en asuntos chinos. Por lo tanto, para cada reunión un funcionario de nivel medio tenía que llegar con el texto de una declaración que había sido dolorosamente aprobada por la burocracia y entre países amigos. Nuestro embajador entonces tenía que leer su declaración; él recibía una respuesta que sin duda era producida por procedimientos análogos. [...] En la siguiente sesión ellos leían una respuesta preparada en las respectivas capitales. Todo esto tomaba tiempo y no llevaba a algún lado.²⁸⁵

Para romper esta situación, sin embargo, Nixon y Kissinger tenían que incorporar mensajes más contundentes en estos diálogos oficiales, lo cual implicaba una reestructuración de la agenda. En las reuniones de enero de 1970, la Casa Blanca quería proponer algo nuevo: enviar un emisario a Beijing con una agenda distinta. Ello incluía el mensaje de que Estados Unidos quería empezar una nueva relación; que no participaría en los esfuerzos soviéticos para aislar a la RPC; y que procedería con base en el interés mutuo y no en la ideología.

La resistencia burocrática se reflejó en cada uno de esos temas: los expertos en Asia no compartían el optimismo de la Casa Blanca respecto a un nuevo comienzo; los expertos en la URSS estaban preocupados por la reacción de Moscú. Como ya lo apuntaría en su momento Graham Allison, la solución fue un compromiso en el que la Casa Blanca incorporaría los pequeños proyectos de cada grupo de expertos, como referencias a Taiwán, control de armamento, comercio, entre otros, a cambio de lo que los agentes de cambio visualizaban como esencial. La declaración del embajador Stoessel en ese foro finalmente reflejó lo que se buscaba y, para fortuna del proceso, la respuesta de las contrapartes chinas fue en el mismo sentido.²⁸⁶ La resistencia siguió presente en la preparación para las siguientes reuniones con el Departamento de Estado incluso sugiriendo que se retirara la propuesta de los emisarios, aunque prevaleció la postura de la Casa Blanca no sin ceder a la inclusión de más temas menores como reclamaciones o prisioneros. El proceso no dejaba de ser lento. En los transcurros de espera y negociación dentro de la administración, la Casa Blanca continuó en búsqueda de resultados por otros canales menos

²⁸⁵ A pesar de esta situación de rivalidad dentro de la administración, la Casa Blanca logró utilizar el foro de Varsovia para lanzar la propuesta de los emisarios de alto nivel. Henry Kissinger, *The White House Years, Op. Cit.*, p. 860.

²⁸⁶ Office of the Historian, "61. Memorandum From Secretary of State Rogers to President Nixon", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 14 de enero de 1970, URL: <https://bit.ly/3MvH9ci>, consulta el 20 de abril de 2022.

constreñidos: mediante Francia y Pakistán (este último seguía siendo el canal más efectivo). Finalmente, los chinos respondieron positivamente a la propuesta de emisarios en el foro de Varsovia.

De esta interacción volvieron a surgir incentivos para que Nixon y Kissinger se decantaran por preferir el canal secreto y, por ende, la cancelación de Varsovia como foro principal para las negociaciones. El Departamento de Estado—temeroso de perder protagonismo—insistió en continuar el proceso en ese foro, pero agregó una serie de actitudes que tenían como efecto principal su entorpecimiento: desde incorporar condiciones a Beijing—como que aceptara la renuncia a la fuerza en el asunto de Taiwán, liberación de prisioneros o relajamiento a las restricciones chinas para viajes—hasta no estar de acuerdo en fechas para la realización de futuras reuniones en Varsovia, debido a que se empataban con eventos oficiales con el gobierno de Taiwán, lo que tuvo como principal consecuencia que Beijing adoptara un rol activo en el juego de la procrastinación. De este empantanamiento burocrático para acordar una fecha respecto a las próximas reuniones, junto con la evolución del problema de Vietnam marcada por movimientos militares estadounidenses hacia Camboya, derivó la decisión de Beijing de suspender el diálogo en Varsovia.²⁸⁷

Otro efecto de esta situación, que tenía el potencial de obstaculizar el acercamiento, se puede ejemplificar con las discrepancias nacidas de utilizar dos canales, el oficial y el confidencial, considerando los desacuerdos entre la Casa Blanca y el Departamento de Estado. Por ejemplo, el secretario de Estado Rogers y el vicepresidente Spiro Agnew varias veces hicieron declaraciones que contenían mensajes diferentes, o contradictorios, a los que la Casa Blanca transmitía directamente a Beijing. El caso más emblemático es la articulación de la postura estadounidense respecto a la situación de las dos Chinas en la ONU. Por un lado, Kissinger consideraba que la política de buscar la permanencia de Taiwán en la ONU (*dual representation*) tenía el tiempo contado, mientras que la diplomacia oficial estadounidense buscó preservarla mediante los esfuerzos de George Bush, representante estadounidense ante el organismo.²⁸⁸ Como ya se señaló, el canal secreto fue utilizado para que esta situación no pusiera en riesgo el primer viaje de Nixon a Beijing.

A pesar de esto, en poco tiempo la idea de relajar tensiones con la China continental, con ayuda de la expansión de contactos, como requisito para su incorporación al sistema empezó a permear en el pensamiento de estos círculos como consecuencia de la insistencia de Nixon y Kissinger para que se

²⁸⁷ Office of the Historian, "80. Editorial Note", *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, U.S. Department of State*, 14 de enero de 1970, URL: <https://bit.ly/3MvH9ci>, consulta el 20 de abril de 2022.

²⁸⁸ Henry Kissinger, *The White House Years, Op. Cit.*, p. 966.

incluyera esta visión. Hacia principios de 1971, por ejemplo, el refinamiento de objetivos en los análisis del CNS ya incorporaban nociones como evitar un conflicto entre los dos países, alentar a Beijing a desempeñar un papel internacional más constructivo, desarrollar contactos políticos y económicos y prevenir el resurgimiento de la alianza entre la RPC y la URSS. La identificación de la RPC como enemigo, que se presentaba en los documentos de 1969, empezaba a esfumarse.²⁸⁹ Mientras que la idea del acercamiento con Beijing se “normalizaba” en las agencias, Kissinger se encargaba de desarrollar los contactos con Zhou que devendrían en la misión secreta de 1971 para preparar el viaje del presidente; situación que efectivamente sacó del juego al secretario de Estado Rogers y a otros funcionarios del gabinete.

En suma, la actitud de Nixon y Kissinger frente a las agencias burocráticas fue de precaución. En la medida de lo posible evitaron su participación en temas sensibles, y cuando eso no se pudo hacer negociaron con ellas, cediendo a la integración de asuntos que consideraban importantes o a dejarles articular posturas oficiales, en temas como la cuestión de la ONU, en las que ya se sabía no había posibilidad de trascendencia. El canal secreto fue un instrumento para asegurar a los chinos que las disposiciones oficiales deberían verse con relación a que el presidente Nixon tenía que ser cuidadoso de no incrementar las posibilidades de que sus adversarios políticos se empoderaran y ello contribuyera a poner en riesgo el proceso. Beijing lo entendió, pues Mao y Zhou experimentaban el mismo problema con Lin Biao, aunque dadas las características de dicho régimen sus soluciones eran radicalmente distintas a las de una democracia. Con todo, las resistencias planteadas por la burocracia eran manejables y no representaron un obstáculo serio, aunque sí se puede visualizar un matiz a la rapidez del cambio mediante la integración de pequeños asuntos (*pet projects*) que distaban mucho de tener la importancia geopolítica desde la visión de Kissinger y Nixon.

Ahora bien, el planteamiento transitorio que fungió como puente entre la imagen de la RPC como enemigo y como actor que debería considerarse por su peso en el sistema fue un elemento que hizo coincidir la visión de Nixon con la de otros actores fuera del Ejecutivo. En el reporte presidencial al Congreso, de febrero de 1970, Nixon señaló que en las interacciones con Beijing no se subestimarían los profundos desacuerdos ideológicos o el conflicto de visiones, pero era de interés nacional, y para el mundo, tomar medidas para mejorar en la práctica las relaciones en favor del entendimiento mutuo. Con

²⁸⁹ Office of the Historian, "105. Draft Response to National Security Study Memorandum 106", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 16 de febrero de 1971, URL: <https://bit.ly/3KwxZNR>, consulta el 20 de abril de 2022.

relación a las medidas unilaterales, el presidente informaba que “[...] quizá no produzcan mayores resultados rápidamente, pero tarde o temprano la China comunista estará lista para reincorporarse a la comunidad internacional.”²⁹⁰

Nixon no se presentaba ante un órgano en el que sus miembros se escandalizaban respecto a su postura pragmática, que no ponía por delante la ideología. Meses antes, el Senado había aprobado una resolución simbólica, con 77 votos a favor y solo 3 en contra, en la que se estipulaba que el reconocimiento de un gobierno, por parte de Estados Unidos, no implicaba aprobación de su régimen, ideología o el tipo de política que desarrollara. Posteriormente, esta posición se reiteró en una carta dirigida al presidente en la que además se le ofrecía total apoyo a la política de buscar contactos con Beijing.²⁹¹ Por otra parte, el Subcomité de Asia y Asuntos del Pacífico del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes reanudó en septiembre y octubre de 1970 audiencias, que no se realizaban desde 1966, sobre la política hacia la RPC. Las conclusiones alcanzadas por expertos y congresistas se orientaron a apoyar el relajamiento del embargo para que el comercio con ese país estuviera al mismo nivel que con otros regímenes comunistas, pero con límites a la exportación de artículos militares y estratégicos; dejar de oponerse a la entrada de la RPC a la ONU, siempre que se garantizara un asiento para Taiwán; y, en general, buscar la normalización de relaciones. En otros foros, varios congresistas, como el senador Harold E. Hughes (D-Iowa), hicieron llamados para que la administración trascendiera los límites de la ideología en su evaluación de la China continental moderna. El senador George S. McGovern (D-Dakota del Sur) incluso, en marzo de 1971, impulsó una iniciativa que requería reconocer oficialmente a Beijing como el gobierno de China.²⁹²

En general, el contexto político interno estaba caracterizado por la aparición de, relativamente, nuevas ideas afines tanto a la iniciativa de cambio del presidente como a la piedra angular que la justificaba. Sin embargo, es importante señalar que en algunos aspectos del caso Taiwán había diferencias de posturas, como en la cuestión de la representación en la ONU, a la vez que seguía existiendo una orientación importante respecto a que Estados Unidos no debería abandonar al gobierno de la isla en

²⁹⁰ United States Government Printing Office, *Public Papers of the Presidents of the United States. Richard Nixon. Containing the Public Messages, Speeches, and Statements of the President. 1970*, Washington, D.C., Office of the Federal Register, National Archives and Records Service, 1971, pp. 181-182.

²⁹¹ Guangqiu Xu, *Congress and the U.S.-China Relationship, 1949-1979*, *Op. Cit.*, p. 213.

²⁹² McGovern sería quien competiría frente a Nixon en las elecciones presidenciales de 1972. The New York Times, “McGovern to Offer Measure Asking Recognition of Peking”, 21 de marzo de 1971, URL: <https://bit.ly/3O3Pea3>, consulta el 15 de julio de 2023.

materia de seguridad. En este sentido, de manera gradual el antiguo consenso empezaba a romperse y era suplantado por un debate que duraría casi toda la década.

En tal escenario, la administración Nixon también se encargó de cultivar las relaciones con actores políticos clave, especialmente en el Congreso, para promover su proyecto de política exterior. Por ejemplo, a pesar de los desacuerdos que se tenían con los senadores Fulbright o Mansfield respecto a la conducción de la política en Vietnam y Camboya, Kissinger mantuvo una efectiva relación de trabajo con este tipo de actores. El entonces asesor de seguridad nacional incluso iba regularmente a la casa de Fulbright para explicar los objetivos de largo plazo de la administración: una política exterior pragmática libre de ideología, que no causara errores como el de Vietnam por basarse en el anticomunismo, cuyo propósito principal sería el relajamiento de tensiones con la URSS y la RPC.²⁹³

En vísperas de iniciar los contactos con Beijing, Kissinger y Nixon empezaron a apoyar a aquellos legisladores que ya tenían interés en viajar o visitar la China continental. Así, la Casa Blanca aprovechó el dinamismo de actores como el senador Mansfield, quien en años anteriores ya había tomado la iniciativa de promover contactos con la RPC. En 1967, Mansfield propuso al presidente Johnson que lo enviara como emisario a Beijing y así abrir la puerta para el diálogo directo. Posteriormente, mediante el príncipe Sihanouk de Camboya, envió un mensaje a Zhou para explorar si una reunión era posible. Beijing no ofreció alguna invitación. Ya con Nixon en la Casa Blanca, el senador volvió a intentarlo y, en el contexto de la diplomacia del ping pong, se encontró con la oportunidad de desempeñar un papel modesto en el proceso de acercamiento con la RPC. Nixon alentó al senador, al mismo tiempo que le ocultaba sus planes secretos para organizar el viaje que se realizaría el próximo año.

El discurso de acercarse a la RPC para contribuir a la paz internacional empezó a generar más arrastre en la arena política ante el anuncio de que Nixon viajaría a Beijing el próximo año. El Senado rápidamente reaccionó y en julio de 1971 aprobó una resolución en la que se apoyaba el viaje de paz del presidente. Previamente, en junio, para contribuir a que la derecha no forzara a la Casa Blanca abandonar el curso de acción, el senador Fulbright usó el foro legislativo para atacar a la política de contención. El senador inició una serie de audiencias sobre la RPC en las que se revelaron testimonios y nueva evidencia sobre la época de Truman. Algunos funcionarios purgados durante el macartismo testificaron que sus reportes criticando al régimen de Taiwán, por su calidad corrupta y represiva, no habían salido a la luz. Una de las conclusiones de la audiencia fue que la administración Truman había engañado al Congreso y

²⁹³ Randall Bennett Woods, *Op. Cit.*, p. 60.

al público en general respecto a la supuesta amenaza que representaba la RPC, lo que había sido la justificación para el surgimiento de la política de contención.²⁹⁴

Como producto de esta ronda de audiencias, los senadores Mike Gravel (D-Alaska), Jacob K. Javits y George McGovern impulsaron resoluciones de apoyo para que Estados Unidos aceptara la representación de la RPC en la ONU, que estaba por discutirse en los meses siguientes; para que se estrecharan contactos comerciales y culturales con el fin de normalizar relaciones; para que se trabajara en favor de que Taiwán mantuviera un asiento en la ONU y otra en el sentido contrario. Sin embargo, la resolución más importante, de carácter legal, fue la introducida por los senadores Frank Church (D-Idaho) y Chalmers McC. Mathias Jr. (R-Maryland) respecto a la defensa de Taiwán, que se introdujo con la aquiescencia del Ejecutivo: El Comité de Relaciones Exteriores del Senado, entonces, votó a favor de abrogar la Resolución de Formosa de 1955, que le otorgaba al Ejecutivo discrecionalidad para el uso de la fuerza como forma de defender a Taiwán y a las Islas Pescadores ante una invasión de la RPC.²⁹⁵ Sin embargo, en octubre, el Senado votó, 43 a 40, a favor de borrar la derogación que el Comité de Relaciones Exteriores había incorporado a la iniciativa de ley para establecer el presupuesto a la ayuda externa del siguiente año.²⁹⁶ En esta derrota de los promotores del cambio, fue clave la movilización del ala conservadora, que estaba en protesta por la expulsión de Taiwán de la ONU un día antes.

A pesar de la derrota simbólica, estaba claro que el debate empezaba a florecer. En general, tanto el anuncio como la visita de Nixon a la China continental fueron situaciones bien recibidas por analistas y políticos tanto a nivel nacional e internacional. Esto no significaba que el camino estaba libre de oposición para continuar con la normalización, precisamente porque los grupos que sí criticaron el evento fueron aquellos que se ligaban con Taiwán. Dado que las condiciones impuestas por Beijing para la normalización tenían que ver con el estatus político y la situación de seguridad de la isla, la administración Nixon planeó que, para evitar conflictos con el ala radical del conservadurismo, el objetivo debería buscarse durante su segundo mandato. Por otra parte, es necesario indicar que si bien muchos congresistas y actores políticos estaban de acuerdo con la idea de perseguir la paz mediante el acercamiento a la RPC, al mismo tiempo demostraron su apoyo para que Estados Unidos mantuviera sus compromisos con Taiwán, especialmente en el tema de seguridad. En el siguiente apartado se analizará este factor.

²⁹⁴ *Ibid.*, p.

²⁹⁵ Henry Tanner, “Senate Unit Acts to Repeal Taiwan Defense Measure”, *The New York Times*, 22 de julio de 1971, URL: <https://bit.ly/3rI1plp>, consulta el 20 de julio de 2023.

²⁹⁶ U.S. Congress, “Congressional Record—Senate”, vol. 117, parte 29, 28 de octubre de 1971, p. 37987.

4.4.3 El asunto de Taiwán como freno al cambio

El asunto de Taiwán en Estados Unidos fue el principal freno al impulso de cambio de política exterior. En cierto sentido, fue el elemento que atenuó significativamente el alcance, al menos en el sector funcional de seguridad, del proyecto de reorientación estadounidense en las administraciones a partir de Nixon. La razón de esto es que desde los años cincuenta, pasando por los setenta y hasta nuestros días, Taiwán representa para los estadounidenses un país en el que confluyen diversos intereses.

En el plano político e ideológico, el gobierno de Taiwán fue un aliado importante en los momentos más álgidos de la Guerra Fría, especialmente en materia estratégica, como fue el caso de la Guerra de Corea. Para la década de los setenta, sin embargo, tal importancia se había reducido y las ventajas geopolíticas potenciales de acercarse a la RPC eran mayores que las que se tenían si Estados Unidos decidía mantener su presencia militar en la isla. A pesar de esto, el “abandono” total de la RC tenía el riesgo de abrir la puerta para que otros actores además de la RPC, como Japón o la URSS, llenaran el vacío de poder en un contexto en el que Beijing no tenía las capacidades para incluso llevar a cabo la reunificación por la fuerza. Finalmente, el abandono de los compromisos de seguridad con Taiwán, se pensaba, podría debilitar la credibilidad de Estados Unidos frente a sus aliados, en un momento en el que ya estaba en cuestionamiento por la situación en Indochina. En ese sentido, un rompimiento político con Taiwán no estaba en el interés original de la élite estadounidense. En términos ideológicos, Taiwán representó una herencia de la política de contención y del poderío del *lobby*, que eran un recordatorio del macartismo de los años cincuenta.

Por otra parte, la relación económica que se cultivó desde la década de los cincuenta generó obstáculos ante la posible normalización con la RPC, principalmente debido a los potenciales efectos adversos que ello tendría sobre las inversiones estadounidenses en la isla o la dinámica del comercio en general. ¿Qué pasaría con estas relaciones si un régimen comunista como el dirigido desde Beijing lograra imponer su sistema en Taiwán? En 1976, por ejemplo, Taiwán llegó a ser el doceavo socio comercial de Estados Unidos. El comercio total entre los dos países en ese año tuvo un monto de \$4.8 mil millones de dólares. Taiwán también era el segundo cliente más importante del Eximbank, entidad con la que llegó a montos de 1.8 mil millones de dólares hacia finales de esa década correspondientes a préstamos y garantías. En esas circunstancias, la terminación del tratado de defensa o el retiro del compromiso estadounidense con la seguridad de la isla tenía el potencial de desestabilizar el rumbo económico del país y de la relación con Estados Unidos.

Finalmente, la dimensión moral era importante y es la fuente de la que se proyectan las cargas emocionales a nivel político sobre su protección. En las décadas de la Guerra Fría, el paternalismo estadounidense se desarrolló de tal forma que era impensable abandonar a entre 12 y 18 millones de personas a su suerte en un vecindario geopolíticamente difícil. Como lo señala Fulton Armstrong: “A nosotros los estadounidenses nos enamora la idea de estar siempre del lado de los más débiles para defenderlos de los agresores. Somos los defensores de los David en contra de los Goliat”.²⁹⁷ De esta forma, si bien Washington tenía el interés estratégico de estrechar lazos con la RPC, debía hacerlo de manera tal que estas prerrogativas no se violaran y sin proyectar una idea de que estaba vendiendo a Taiwán. Es a partir de esta perspectiva que se puede entender el peso de la oposición.

Así pues, la aproximación del Ejecutivo a este tema antes del Comunicado de Shanghái estuvo caracterizada por la cautela y por la incorporación de actitudes orientadas a la preparación gradual, una vez que era más clara la reorientación de la opinión pública, de los opositores y del propio gobierno de Taiwán, especialmente respecto al tema del advenimiento de la política de una sola China que adoptó Washington a partir de 1972. En esos años, por consiguiente, el tema que se debatía era la posición que Estados Unidos debía adoptar en la ONU para tratar de acomodarse a la tendencia que ya se mostraba en años previos respecto a que la comunidad internacional cada vez más favorecía a la RPC en el asunto de la representación.

Frente a la opinión pública, y ante el Congreso, la administración Nixon adoptó en los primeros años la posición de que el estatus de Taiwán era indeterminado. Todavía en abril de 1971, cuando en secreto se desarrollaban los contactos de alto nivel entre Beijing y Washington, el vocero del Departamento de Estado reiteró tal postura: “Consideramos a la República de China como un ente que ejerce autoridad legítima sobre Taiwán y las Pescadores en virtud del hecho de que las fuerzas japonesas que ocupaban Taiwán se rindieron ante las fuerzas de la República de China.”²⁹⁸ Como ya se analizó en el apartado anterior, en esos años la idea dominante en la élite era que, en el tema de la representación a la ONU, los Estados Unidos seguirían apoyando a Taipéi para que conservara su asiento en el organismo.

²⁹⁷ Entrevista con Fulton Armstrong, quien entre 1980 y 1984 trabajó para el representante republicano Jim Leach (Iowa), en el Congreso de Estados Unidos. Posteriormente, entre los puestos más destacados, Armstrong sirvió como Director para Asuntos Interamericanos en el Consejo de Seguridad Nacional (1995-1997); fue Funcionario Nacional de Inteligencia para América Latina (2000-2004), posición *senior* dentro de la comunidad inteligencia de Estados Unidos; y fue miembro *senior* del *staff* para América Latina, de julio de 2008 a octubre de 2011, en el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, encabezado por John Kerry.

²⁹⁸ U.S. Congress, “Congressional Record—Senate”, vol. 117, parte 29, 1 de noviembre de 1971, p. 38419.

Dadas las preferencias internacionales, que marcaban el aislamiento político de Washington en la materia, la fórmula que más se favorecía era la doble representación.

En este sentido, la primera gran reacción de la coalición opositora se llevó a cabo cuando Taiwán perdió su asiento en octubre a pesar del arrastre que empezaba a generar la doble representación. Entre 1950 y 1970, el Congreso había expresado su oposición a que la RPC se incorporara a la ONU treinta veces. De manera regular, esta posición se incorporaba a leyes presupuestales como medida para incrementar la fortaleza del candado hacia el Ejecutivo, por ejemplo, en legislación orientada a la ayuda externa. Sin embargo, a partir de junio de 1971, la declaración dejó de incorporarse a las iniciativas. En agosto, el secretario Rogers anunció que se apoyaría la fórmula de doble representación en los próximos trabajos de la AGONU.²⁹⁹ En esas circunstancias, algunos congresistas de ambos partidos, en representación de la coalición opositora, amenazaron con evaluar el apoyo financiero al organismo si Taiwán perdía su asiento. Posteriormente, el senador James L. Buckley (del Partido Conservador de Nueva York y posteriormente del Partido Republicano), *presuntamente* en representación de 21 congresistas, se entrevistó con George Bush en Nueva York para transmitirle el mismo mensaje como medio de presión. Antes de la votación, Rogers y Bush exaltaron, en forma de amenaza, la posible reacción desfavorable del Congreso si Taipéi perdía su lugar en sus negociaciones con otros diplomáticos con el fin de cambiar el voto.³⁰⁰ Por otra parte, el presidente también fue presionado. Un grupo de congresistas, liderados por Robert Sikes (D-Florida), entregaron al presidente a mediados de octubre una petición firmada por 336 legisladores que deseaban la permanencia de Taiwán en la ONU, incluido el representante John Rooney (D-Nueva York), quien presidía el subcomité que decidía sobre el presupuesto.³⁰¹

Una vez que la RPC ganó el tema de la representación, hacia finales de octubre, los conservadores se movilaron para tratar de hacer realidad la amenaza. Buckley anunció que ya trabajaba en un borrador para la legislación que reduciría el presupuesto estadounidense destinado a la organización internacional. El senador Goldwater incluso demandó que Estados Unidos se retirara de la ONU. Por otra parte, los conservadores lograron, como ya se señaló, una pequeña victoria al detener la abrogación de la Resolución de Formosa de 1955, lo que recordó a los demás actores que en el tema de Taiwán las emociones y los compromisos seguían siendo poderosos elementos por considerar.

²⁹⁹ Tad Szulc, "U.S. Backs U.N. Seat for Peking, Opposes Ousting Taiwan", *The New York Times*, 3 de agosto de 1971, URL: <https://bit.ly/4705ul3>, consulta el 18 de julio de 2023.

³⁰⁰ Henry Tanner, "U.S. Warning U.N. on Taiwan Ouster," *The New York Times*, 12 de octubre de 1971, URL: <https://bit.ly/43DQPJt>, consulta el 16 de julio de 2023.

³⁰¹ Guangqiu Xu, *Op. Cit.*, p. 230.

La actitud frente al gobierno de Taiwán fue similar. En los dos primeros años de la administración, cuando paralelamente ya se trabajaba en el canal secreto, la comunicación con Taiwán concerniente a la política de Washington hacia la RPC regularmente incorporaba la justificación de que el objetivo era la estabilidad regional. Por ejemplo, en las reuniones que se tenían entre funcionarios se sostenía que Estados Unidos permanecía alerta a la posible amenaza que representaba el régimen comunista de la China continental, pero al mismo tiempo empezaba a sustituir la negociación por la confrontación. Así le informaba el embajador Walter P. McConaughy al presidente Chiang Kai-shek hacia finales de 1969: “Con este espíritu, estamos realizando serios esfuerzos para establecer un diálogo con el régimen de Peiping.”³⁰² A su vez, en el marco del diálogo a nivel embajadores en Varsovia, los estadounidenses comunicaban a Beijing que Estados Unidos no buscaría imponer su visión sobre el conflicto entre la RPC y Taiwán, se comprometerían a no apoyar un ataque del último sobre el primero y se plantearía la posibilidad de empezar a reducir la presencia militar estadounidense en la isla en la medida que la estabilidad incrementara en la región.³⁰³ Naturalmente, el gobierno de Taiwán reclamó a los estadounidenses estos planteamientos. Chiang Kai-shek trató de jugar la carta de que Beijing no había cambiado y seguía teniendo los mismos objetivos en Asia respecto a influir o, incluso, infiltrar gobiernos vecinos en favor de su ideología. En su respuesta, Nixon sostuvo que Washington no ignoraba el pasado ni la amenaza que representaba Beijing, pero que tenía que buscar bases para reducir el conflicto en la región mediante la negociación, como ya lo planteaba también dentro de Estados Unidos en su intento de introducir la idea transicional en el debate.³⁰⁴ Esto no significaba que el diálogo con los comunistas sería en detrimento de la seguridad de Taiwán, pues Estados Unidos, aseguró posteriormente el presidente, se mantenía leal y comprometido con la isla.

Por otra parte, en las interacciones entre los dos gobiernos, Washington siempre mantuvo su posición de que se opondría a la admisión de la RPC a la ONU. Sin embargo, hacia los primeros meses de 1971, la administración Nixon ya alertaba a Taipéi que la posición era insostenible, aunque trabajaría para que fuera aceptada la fórmula de doble representación. Nixon le aseguraba a Chow Shu-kai,

³⁰² Office of the Historian, "52. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 17 de diciembre de 1969, URL: <https://bit.ly/3rISjVm>, consulta el 20 de abril de 2022.

³⁰³ Office of the Historian, "61. Memorandum From Secretary of State Rogers to President Nixon", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 14 de enero de 1970, URL: <https://bit.ly/3MvH9ci>, consulta el 20 de abril de 2022.

³⁰⁴ Office of the Historian, "74. Letter From President Nixon to the President of the Republic of China Chiang Kai-shek", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 27 de marzo de 1970, URL: <https://bit.ly/43GgIrY>, consulta el 20 de abril de 2022.

embajador de Taiwán en Estados Unidos, que “Taiwán y la ONU es un hecho para nosotros y no renunciaremos a ello.”³⁰⁵ Después de que se dio a conocer que Estados Unidos se orientaba a adoptar la política de una sola China, mediante el Comunicado de Shanghái, la administración Nixon evadió la controversia con los nacionalistas al asegurar que esa posición no era inconsistente con lo que pensaban ellos al respecto, pues también estaban de acuerdo en que había solo una China y no apoyaban la idea de independencia. En ese sentido, Estados Unidos no les estaba abandonando. Por otra parte, se le recordó al gobierno taiwanés que en el comunicado Estados Unidos integró expresamente el principio de que estaba interesado en una solución pacífica al conflicto con la RPC, aunque políticamente había sido imposible incorporar una declaración directa sobre el compromiso de defensa.³⁰⁶

El segundo elemento de esta estrategia empezó a desarrollarse como una continuidad respecto a aspectos de la relación de seguridad. En el futuro, como se apreciará en el siguiente capítulo, este componente ofrecería la solución a los dilemas que enfrentaría el gobierno estadounidense producidos por los objetivos contrarios de acercarse a Beijing, pero a su vez no abandonar a la isla en materia de seguridad. Así, el gobierno estadounidense empezó a ser cada vez más receptivo respecto a las solicitudes hechas por Taipéi para la venta de equipo militar, en un principio como gestos para atenuar las reacciones ante los cambios.³⁰⁷ En ese curso de acción, sin embargo, Washington tuvo que cuidar las características de las armas y del equipo para no descarrilar el proceso con Beijing, en un acto de equilibrio. Después de febrero de 1972, este elemento transaccional sería central en las interacciones entre ambos gobiernos. Otras tácticas se incorporarían en los años siguientes, especialmente en el ámbito diplomático para “enfriar” la relación.

En suma, la administración Nixon condujo la primera fase del acercamiento a la RPC mirando de reojo a la oposición y al gobierno nacionalista en Taipéi. Su reputación de anticomunista probablemente ayudó a suavizar los ataques y críticas que se realizaron. Vale la pena subrayar que Nixon tuvo un posicionamiento de aparente alineación con este bloque, especialmente respecto al asunto de la ONU, y

³⁰⁵ Office of the Historian, "113. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 12 de abril de 1971, URL: <https://bit.ly/43wy6zu>, consulta el 20 de abril de 2022.

³⁰⁶ Office of the Historian, "205. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 1 de marzo de 1972, URL: <https://bit.ly/472Dk8T>, consulta el 10 de abril de 2023.

³⁰⁷ Desde 1970, Kissinger empezó a solicitar estudios para concebir la venta de equipo y armas militares como “gestos” de buena voluntad. Office of the Historian, "57. Memorandum From Laurence E. Lynn, Jr. and Lindsey Grant of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 2 de enero de 1970, URL: <https://bit.ly/3pVTK2r>, consulta el 20 de abril de 2022.

ahí donde había diferencias argumentó que el acercamiento con Beijing se realizaba en favor de la búsqueda de paz y estabilidad en la región. La coalición opositora demostró también cierta capacidad de movilización en lo que refiere a bloquear la derogación de la Resolución de Formosa, aunque es justo decir que estuvo apuntalada por el contexto en el que se trató en el Congreso. En los años siguientes, los opositores perdieron algunas batallas en la medida en que el contexto internacional inclinó la balanza a favor de los actores pro-RPC, no sin antes ganar otras cuando el gobierno atravesó por un periodo de crisis interna.

Conclusión del capítulo 4

El presidente Nixon y su asesor Kissinger encontraron un terreno relativamente favorable para impulsar la fase de reorientación de política hacia la RPC tanto en lo externo como en lo interno. Motivados por lo que consideraron una oportunidad estratégica en el sistema internacional, con base en el cisma sino-soviético, en un contexto de crisis de la posición internacional de Estados Unidos, los promotores del cambio lograron con éxito tener los primeros contactos con dirigentes de un régimen con valores antitéticos a los estadounidenses para producir un documento que sería la base de la relación en los años siguientes. Los obstáculos y las diferencias en la interacción entre los líderes fueron atenuados por el interés compartido de hacer frente a Moscú y generar los cimientos de lo que sería un “matrimonio por conveniencia”, como llamarían a esta relación posteriormente diversos analistas. Sin embargo, esa dependencia en lo estratégico sería también en los años siguientes un punto de fricción, lo que produjo fragilidad y, sin cimientos fuertes en otras áreas de contacto bilateral, momentos de estancamiento.

Por otra parte, la Casa Blanca se benefició del momento transitorio que se vivía en Estados Unidos respecto al debate de la política hacia Beijing. En este sentido, la justificación para el cambio, en esta primera etapa basada en acomodar a la RPC en el sistema internacional, fue punta de lanza para generar las primeras dinámicas en términos de reforzar el debate que a la postre, con la evolución de tal motivación, contribuiría al surgimiento de un nuevo consenso. No obstante, en ese ambiente político favorable desde el inicio se posicionaron dos temas que se mantendrían en las discusiones por venir, en lo que correspondió a la profundización o enfriamiento del proceso para alcanzar la normalización de relaciones. El primer asunto fue la pertinencia de continuar con el acercamiento a la luz de la política de *détente* con la URSS. El segundo giró en torno al compromiso estadounidense con la seguridad de Taiwán, debido al consenso que se tenía al respecto en el *establishment*. En los años siguientes, los agentes de

cambio continuaron con los patrones analizados para avanzar gradualmente en la evasión y/o debilitamiento de los constreñimientos presentados por la propia dinámica política.

Capítulo 5. El desmantelamiento del patrón de política previo. El surgimiento de la reestructuración (1972-1980)

En este capítulo se analiza la fase de desmantelamiento de los principales elementos de la política previa para explicar el surgimiento de la reestructuración. Se pone énfasis en el papel que desempeñó la justificación del cambio, o el imperativo estratégico que le dio ímpetu inicial, para entender la evolución de las interacciones entre Washington y Beijing, y entre los promotores del cambio y los factores de resistencia. Es en el análisis de este proceso que se identifica el mecanismo causal que explica cómo la relación entre agente y estructura en este caso permitió, dados los condicionantes ya analizados, a los actores pro-RPC navegar en momentos de oportunidad y en aquellos en los que las circunstancias limitaron su libertad de maniobra, además de contribuir al debilitamiento de la oposición.

En el primer apartado se analizan las características de las interacciones entre el Ejecutivo estadounidense y Beijing, durante el periodo 1972-1980, así como las estrategias del primero en su búsqueda de profundizar y consolidar la nueva política exterior. Se finaliza con una breve descripción de la variable dependiente hacia el final del proceso. En el segundo, se estudian las interacciones entre agentes de cambio y factores de resistencia para determinar cómo el detonante que impulsó la política evolucionó a lo largo de la década e influyó en el debilitamiento de los obstáculos presentados por los opositores. En este sentido, la percepción de amenaza/oportunidad que detonó la fase de reorientación de política, convertida sistemáticamente en la justificación principal, sufrió transformaciones a lo largo de la década en la medida en que el entorno también experimentaba modificaciones.

5.1 El eje de análisis Washington-Beijing. Del buen momento hacia a la normalización, pasando por el estancamiento

La interacción entre Washington y Beijing en el periodo que estudia este capítulo estuvo caracterizada por el interés compartido de ambos gobiernos en profundizar la relación para equilibrar/contrarrestar a Moscú en el escenario internacional. Sin embargo, el surgimiento de la complejidad en la estructura de la nueva relación incluyó temas que obstaculizaron los avances hacia la normalización antes de la llegada de Carter a la presidencia de Estados Unidos y de la consolidación de Deng Xiaoping como uno de los líderes principales de la RPC, después de las muertes de Mao y Zhou. Los factores internos en ambos lados desempeñaron un papel importante para explicar una fase de estancamiento que puso en riesgo a la frágil relación emanada del Comunicado de Shanghái de febrero de 1972. Con todo, el interés compartido que

unió a los dos gobiernos contribuyó a que, a pesar de las diferencias y de las circunstancias desfavorables, la relación se mantuviera y mejorara cuando las respectivas crisis de liderazgo fueron superadas. En ese momento, la política de Estados Unidos se flexibilizó en conjunto con la de la RPC, especialmente en el asunto de Taiwán, lo que planteó la oportunidad de buscar la normalización que detonó la reestructuración.

5.1.1 El segundo periodo presidencial de Nixon. La estructura de la relación

Después de la euforia del viaje de Nixon a Beijing a principios de 1972, la relación estuvo caracterizada, al menos durante ese y parte del siguiente año, por el ímpetu a favor del progreso hacia la normalización. Es necesario recordar que Nixon se comprometió a alcanzar la normalización de relaciones hacia el final de su segundo periodo presidencial. En efecto, Kissinger y su grupo se dedicaron rápidamente a capitalizar el momento para que la lógica iniciada con la visita produjera resultados sustantivos. La política estadounidense se conduciría básicamente en el marco de los contactos de alto nivel llevados a cabo por un grupo limitado de funcionarios en ambos gobiernos. Esta dinámica sería una constante que no cambiaría sino hasta que las posibilidades de reversión fueran mínimas a partir de los años ochenta. De esta manera, las características de la interacción entre Washington y Beijing pueden ser identificadas a partir de los contactos de alto nivel.

Como arquitecto de la política, Kissinger sería el protagonista por parte de los estadounidenses, pues se encargaría de conducir el rumbo y navegar por sus complejidades. El todavía asesor de seguridad nacional realizó una serie de viajes en este periodo que le darían sustancia al proceso. Las reuniones con funcionarios chinos en junio de 1972 y febrero de 1973 produjeron los primeros avances concretos en asuntos bilaterales, pero también se estructuraron las posiciones generales de ambos países. De esas reuniones se logró el establecimiento de oficinas de enlace, se liberaron prisioneros estadounidenses y se avanzó, aunque limitadamente, en un tema correspondiente a reclamaciones de ciudadanos que perdieron sus propiedades en la China continental y a activos chinos congelados por instituciones financieras occidentales en el contexto de la Guerra de Corea.

En la visita de 1972, Kissinger planteó el tema de algunos prisioneros estadounidenses a funcionarios chinos.³⁰⁸ Se trataba de dos pilotos y un presunto funcionario estadounidense que habían sido encontrados y aprehendidos en Manchuria durante la Guerra de Corea. Uno de ellos incluso había sido

³⁰⁸ Office of the Historian, "229. Memorandum From Richard H. Solomon of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)", *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China*, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 9 de junio de 1972, URL: <https://bit.ly/3NOzyXY>, consulta el 15 de mayo de 2023.

sentenciado a cadena perpetua bajo cargos de espionaje. Beijing no antepuso mucha resistencia y ofreció las concesiones requeridas por la delegación estadounidense. Zhou informó a Kissinger en su próxima visita que los dos pilotos serían liberados. Al agente de la CIA también lo liberaron, aunque en una fecha distinta por razones humanitarias.³⁰⁹ Ello demostraba interés por parte de Beijing en el difícil proceso de intercambio de concesiones.

Otra situación que auguraba una lógica positiva en las interacciones correspondió a la adopción de un método para solucionar un problema pendiente que se venía arrastrando. En la visita de Kissinger a Beijing en febrero de 1973, se discutió el tema de las reclamaciones y los activos de Beijing congelados. Las delegaciones acordaron que los activos descongelados se usarían para el pago de reclamaciones. Lo que procedía, entonces, era negociar los montos y los detalles técnicos. A pesar del avance, el asunto sería postergado de manera sistemática a partir de la evolución propia de las interacciones, que pronto caerían en una lógica de estancamiento en los años siguientes.

Quizá el logro concreto más importante, respecto a institucionalizar la relación bilateral, en el periodo 1973-1976 fue el establecimiento de oficinas de enlace (*liaison offices*) en las capitales de ambos países.³¹⁰ En Beijing, la oficina estadounidense fue dirigida en un principio por el embajador David K. Bruce, mientras que en Washington los chinos enviaron al embajador Huang Zhen. Esta situación facilitó de manera significativa el contacto de alto nivel, pues mediante este canal, en conjunto con aquel establecido con el representante chino en la ONU, Kissinger pudo avanzar en las negociaciones e intercambiar puntos de vista sobre la situación global, a la vez que podía conocer más de cerca la situación política en Beijing mediante los informes de Bruce. Es necesario destacar que, a lo largo de estos años, el representante chino tuvo acceso privilegiado a Kissinger, hecho que simbólicamente y operativamente tenía un efecto de presentar las prioridades, e intenciones, de Washington respecto a sus relaciones con Taiwán. Incluso, se podría argumentar que, a pesar de la falta de relaciones diplomáticas oficiales, la relación con la RPC pronto se convirtió en una de las más importantes para Estados Unidos, al menos en lo que concierne a cuestiones de gran estrategia.

Ahora bien, la relación rápidamente adoptó una estructura basada en tres grandes líneas de discusión: temas globales (antihegemonía o contención de la URSS), normalización/Taiwán, y asuntos bilaterales. Respecto al principio de antihegemonía—plasmado en el Comunicado de Shanghái—la lógica

³⁰⁹ Office of the Historian, "10. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 17 de febrero de 1973, URL: <https://bit.ly/3JT8s0H>, consulta el 15 de mayo de 2023.

³¹⁰ *Ibid.*

consistió en intercambiar puntos de vista sobre gran estrategia y tácticas mediante largas discusiones entre Kissinger y funcionarios de alto nivel chinos, tanto en sus visitas como por medio de la oficina de enlace y el representante chino ante la ONU.³¹¹ El centro de este eje fue que Kissinger informaría de manera detallada a Beijing lo concerniente a las relaciones entre Washington y Moscú. Lo periférico consistía en discutir las dinámicas entre Estados Unidos y otros gobiernos, especialmente en Asia, Europa y Medio Oriente, pero a la luz de lo que ello significaba para la gran estrategia.³¹² El segundo eje consistió en dialogar para avanzar, mediante etapas, en el sentido de cumplir las condiciones, especialmente relacionadas con Taiwán, para alcanzar el objetivo de la normalización hacia el final del segundo mandato de Nixon. Y el tercero, concebido en un inicio como simbólico, implicaba también dialogar y negociar para progresar en materia comercial, transferencia de tecnología, medidas pueblo a pueblo y otros asuntos como el problema de las reclamaciones y activos.

Lo más importante de la visita de febrero de 1973 fue la reunión entre Mao y Kissinger. Con el estilo característico de Mao, fundamentado en articular ideas precisas a través de bromas, metáforas y alusiones históricas, se puede ilustrar el perfil que empezó a tomar lo que sería el desacuerdo fundamental, relacionado con el eje de gran estrategia, que habría de ensombrecer la interacción en los años siguientes. El líder chino comentó: “En Occidente ustedes históricamente han tenido una política [...], por ejemplo, en las dos guerras mundiales siempre iniciaron empujando a Alemania para que peleara con Rusia.”³¹³ El mensaje velado era que Estados Unidos podría estar tratando de maniobrar para provocar una guerra entre la RPC y la URSS, en la que Estados Unidos esperaría el desgaste de ambos para después intervenir: “Y entonces ustedes pueden dejar que se empantanen en China, por medio año o uno, o dos, o tres, o cuatro.

³¹¹ Véase por ejemplo las largas discusiones sobre estos asuntos entre Zhou Enlai y Kissinger, y entre este último y Deng Xiaoping cuando relevó a Zhou hacia mitad de los años setenta. De manera consistente, se puede corroborar una dinámica clara en la que Kissinger informaba a detalle sobre las posiciones geopolíticas de Estados Unidos a Beijing. Con Zhou Enlai: Office of the Historian, "56. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 11 de noviembre de 1973, URL: <https://bit.ly/3Pto3aW>, consulta el 16 de mayo de 2023. Con Deng Xiaoping: Office of the Historian, "122. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 20 de octubre de 1975, URL: <https://bit.ly/3pS9zqF>, consulta el 16 de mayo de 2023.

³¹² En palabras de Kissinger, en una reunión con Mao, la intención era que Beijing comprendiera el comportamiento estratégico de Estados Unidos para alcanzar un grado de coordinación y “[...], por lo tanto, siempre le decimos al primer ministro [Zhou Enlai] cuáles son nuestros planes en varias áreas del mundo de manera tal que ustedes entiendan los movimientos individuales cuando se realizan.” Office of the Historian, "12. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 17-18 de febrero de 1973, URL: <https://bit.ly/3PWpG1j>, consulta el 15 de mayo de 2023.

³¹³ *Ibid.*

Entonces pueden pincharles con el dedo por detrás.”³¹⁴ Esa idea sería el fundamento de una lógica difícil en la interacción de ambas partes, lo cual naturalmente era producto de la desconfianza.

Una versión más detallada de este desacuerdo se puede identificar en las posturas de ambos gobiernos en relación con la política de *détente*. En junio de ese año, la URSS y Estados Unidos firmaron el Tratado sobre la Prevención de la Guerra Nuclear, que desde el punto de vista estadounidense representaba otro instrumento más, en conjunto con las Conversaciones sobre Limitación de Armas Estratégicas,³¹⁵ de su política de relajamiento de tensiones. Para Washington, la utilidad de dicho instrumento era obstaculizar a la URSS para que lanzara un ataque convencional a otros Estados sin que se violara el tratado, pues antes de hacerlo tenía que realizar consultas con Washington según lo estipulado. Se vinculaba, entonces, la guerra convencional y la nuclear. La queja de la RPC, y otros países, consistía en que el tratado construía un condominio entre las dos superpotencias mediante la cláusula de consulta. El temor era que Estados Unidos podría utilizar tal cláusula para permitir ataques de la URSS, a la China continental u otros territorios, según les conviniera.

Nixon se encargó, entonces, de enviar una carta directamente a Zhou Enlai para informar que Estados Unidos mantendría consultas con la RPC y le aseguró que Estados Unidos no se involucraría en maniobras que pudieran afectar los intereses chinos sin que hubiera antes una discusión con ese gobierno.³¹⁶ Además, la Casa Blanca informó a Beijing que la mantendría informada sobre las negociaciones en el marco de la cumbre con los líderes soviéticos que se llevaría a cabo en la segunda mitad de 1973. La respuesta de Zhou dejó entrever la desconfianza china hacia Estados Unidos, y especialmente hacia la URSS, pues siguió expresando desacuerdo por el posible resultado práctico de las negociaciones estratégicas, en el sentido de que no incorporaban los intereses de terceros países. Para fines prácticos, las dos superpotencias alcanzarían la hegemonía nuclear, lo cual violaba el espíritu de los comunicados de 1972. Desde la perspectiva de Beijing, los Estados Unidos habían concebido el acercamiento como una manera de “pararse en los hombros chinos” para enfrentar a la URSS.³¹⁷

³¹⁴ *Ibid.*

³¹⁵ El SALT I es considerado como uno de los máximos ejemplos de la política de *détente* de Nixon y Kissinger. Estados Unidos y la URSS continuarían esta línea de negociaciones durante esa década. En junio de 1979, Brezhnev y Carter firmaron el SALT II. Los tratados consistían en limitar el número de misiles nucleares en los arsenales de las superpotencias.

³¹⁶ Office of the Historian, "38. Letter From President Nixon to Chinese Premier Zhou En-lai", *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, U.S. Department of State*, 19 de junio de 1973, URL: <https://bit.ly/43YTzSQ>, consulta el 8 de enero de 2023.

³¹⁷ Office of the Historian, "39. Backchannel Message From the Head of the Liaison Office in China (Bruce) to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)", *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, U.S. Department of State*, 26 de junio de 1973, URL: <https://bit.ly/3NmEOSp>, consulta el 8 de enero de 2023.

Algo interesante respecto a esta dinámica radica en que esta situación era un efecto de la estrategia de Estados Unidos para atraer a la RPC a su órbita. La reacción de Beijing en este ámbito de la alianza *de facto* debe leerse a partir de la posibilidad de que Kissinger tratara de exagerar la amenaza que representaba la URSS sobre la seguridad nacional de la RPC, mediante la información que él mismo les daba en materia geopolítica. Por ejemplo, en el análisis de los archivos oficiales es posible identificar una disparidad de resultados entre lo que Kissinger le decía a Zhou y a Mao, y entre los análisis de otros funcionarios y/o agencias. Por ejemplo, en una reunión en noviembre de 1973, Kissinger intercambiaba ideas con Mao de la siguiente manera: “Solía pensar sobre [...] [un ataque de la URSS] como una posibilidad teórica. Ahora pienso que es una posibilidad muy realista [...]. Creo que, sobre todo, quieren destruir [...] [las] capacidades nucleares [de la RPC].”³¹⁸ Por otra parte, varios analistas dentro de la administración creían que las probabilidades de que la URSS atacara a la China continental eran bajas. Así lo presentaba un análisis de la CIA en julio de 1974, el cual sostenía que, si bien la mayor amenaza que enfrentaba Beijing provenía de la URSS, las “[...] probabilidades de una invasión o ataque nuclear soviético en la próxima década [y hasta 1985][...] no parecen altas, quizá no más que una entre cinco.”³¹⁹ Con todo, después de la reunión de noviembre de 1973 se produjo un nuevo comunicado que reafirmaba los principios de aquel publicado en la visita de Nixon más de un año atrás, incluido el apartado de lucha en contra de la hegemonía aunque expandido a cualquier región del mundo y no solo a Asia Pacífico, además de flexibilizar relativamente las condiciones para la normalización.³²⁰ Como se puede observar, el verdadero interés de ambos gobiernos en el acercamiento era, al menos durante la década de los años setenta y gran parte de los ochenta, contener a la Unión Soviética.

Ahora bien, el análisis respecto a las ganancias, al menos desde la perspectiva estadounidense, es verdaderamente complejo como se podrá constatar a lo largo de este capítulo. Esta situación puede ser

³¹⁸ Office of the Historian, "58. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 12 de noviembre de 1973, URL: <https://bit.ly/43QVgS7>, consulta el 16 de mayo de 2023.

³¹⁹ Office of the Historian, "84. Paper Prepared in the Central Intelligence Agency", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, julio de 1974, URL: <https://bit.ly/44Kc5yh>, consulta el 17 de mayo de 2023.

³²⁰ Algunas concesiones menores se hicieron por parte de Estados Unidos. Por ejemplo, se modificó, y minimizó, el modo de permanencia de los *marines* en cuanto a su rol como personal de seguridad en la oficina de enlace estadounidense en Beijing, debido a las sensibilidades chinas respecto a tener personal militar extranjero en su territorio como consecuencia de su historia reciente. Por otra parte, se le informó a la RPC detalladamente los acontecimientos sobre la cumbre entre Nixon y Brezhnev llevada a cabo unos meses atrás. La evaluación general de Kissinger fue que la relación iba por buen camino, aunque en la cuestión de normalización y asuntos bilaterales los avances eran limitados. Office of the Historian, "62. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 19 de noviembre de 1973, URL: <https://bit.ly/3XOVOWr>, consulta el 17 de junio de 2023.

presentada de manera tal que es necesario distinguir entre efectos globales y ganancias concretas. A pesar de los desacuerdos, lo que mantuvo a la alianza fue la necesidad de contener a la URSS y, desde la perspectiva exclusivamente estadounidense, la cooperación para alcanzar resultados favorables en asuntos concretos. Respecto al primer elemento, ambos gobiernos estaban en sintonía y, de hecho, es gracias a éste que la relación pudo mantenerse en periodos difíciles. Lo interesante es que ese objetivo siempre se mantuvo a un nivel abstracto, enmarcado en el principio de evitar la “hegemonía” que fue piedra angular del Comunicado de Shanghái. Se podría decir que existía acuerdo respecto a la gran estrategia de equilibrio de poder. En este sentido, se podría argumentar que la importancia de la alianza *de facto* radicó en la posibilidad de que el simple hecho del acercamiento moderó el comportamiento soviético, a manera de disuadirlo, en favor de la visión multipolar que tanto Beijing como Washington perseguían. Sin embargo, las discusiones entre funcionarios de alto nivel sobre las tácticas generarían tensión sobre este aspecto de la relación.

El segundo elemento, cooperación concreta en asuntos geopolíticos secundarios, pronto se revelaría como una fuente de frustración para Estados Unidos, pues ahí los desacuerdos y la falta de voluntad de Beijing moldearían el sentido de la relación. En el punto más difícil de las interacciones, hacia la mitad de los años setenta, se empezó a interpretar a tal relación, primero por los críticos de la Casa Blanca y después por los propios funcionarios responsables de los contactos, como una en la que Washington suplicaba a Beijing, ilustrando que el carácter de las dinámicas se orientaba a que el primero estaba urgido de la alianza, mientras que el segundo se mostraba arrogante al posicionarse como un actor que ponía condiciones inflexibles y vendía caro su apoyo.

Por ejemplo, si bien es cierto que la RPC no reaccionó sustantivamente³²¹ ante la posición de Estados Unidos en Vietnam—como fue el caso de la vigorosa respuesta militar de Washington tras una ofensiva norvietnamita (*Easter Offensive*) en marzo de 1972 para atacar áreas estratégicas entre el centro y la zona desmilitarizada, lo que amenazaba el territorio controlado por fuerzas estadounidenses y survietnamitas—también es cierto que las expectativas de Washington respecto a los efectos del acercamiento con Beijing sobre ese problema no se cumplieron. En las negociaciones en París con los norvietnamitas durante septiembre y octubre de ese año, la Casa Blanca obtuvo poco apoyo sustantivo de la RPC. Quizá, se podría decir que Washington obtuvo de la nueva relación con Beijing la certeza de que

³²¹ Las críticas de la RPC solo se mantuvieron al nivel de la retórica en el *People's Daily* y no representaron problema alguno en el contexto de los contactos de alto nivel que a partir de la visita de Nixon ocurrieron constantemente.

no intervendría a favor de Vietnam del Norte. Lo cierto es, sin embargo, que la RPC no contribuyó significativamente para que Washington y Hanoi llegaran a un acuerdo.³²²

Así pues, la RPC se negaría constantemente a ofrecer su apoyo sustantivo en una gran variedad de temas, que iban desde la situación en Vietnam, el debate en la ONU para desarticular el Comando creado con motivo de la Guerra de Corea, sin que ello implicara grandes cambios para el armisticio alcanzado en los años cincuenta, o el caso de Camboya. Respecto a este último ejemplo, Washington quería obtener el apoyo de Beijing para montar una solución de alto al fuego en Camboya, pero que a la vez resultara una salida políticamente decorosa para Washington. Esto fue expresado en diversas ocasiones después del viaje de Nixon e incluso el gobierno chino propuso que Kissinger se reuniera con el príncipe Sihanouk. No obstante, durante 1973 Beijing empezó a cambiar de parecer al mostrarse con poca disponibilidad hasta que en la segunda mitad de ese año hizo saber que no tenía intenciones de involucrarse en negociaciones para un acuerdo sobre el asunto.³²³ Esto sucedió debido a cambios en el equilibrio de poder en la zona de guerra provocados por el voto del Congreso estadounidense respecto a poner un alto a los bombardeos, lo que resultó en que el Khmer Rouge surgiera como uno de los principales actores con la suficiente fortaleza para negociar por sí mismo, por lo que Sihanouk, sobre quien tenían influencia Beijing, pasó a una posición mucho más débil. El problema de Camboya siguió como un ejemplo en el que Estados Unidos no encontraba en Beijing al aliado que se esperaba.

Ahora bien, la dinámica del segundo asunto, la normalización y la cuestión de Taiwán, reforzó la idea de que la China continental trataba de desequilibrar la relación en su favor de manera que ponía a Estados Unidos en una posición precaria, especialmente frente a los críticos internos. Aquí es preciso indicar una diferencia sustancial en las actitudes de ambos gobiernos. Parece claro que para Washington tanto contener a la Unión Soviética como alcanzar la normalización de relaciones con la RPC eran objetivos prioritarios. El último elemento era necesario para justificar internamente la alianza. Para Beijing, sin embargo, esto no era así. De acuerdo con Mao: “En lo que concierne a las relaciones con nosotros, creo que no necesitan [alcanzarse] en cien años [...]. Pero eso deben decidirlo ustedes. No los

³²² Hacia finales de 1972, los norvietnamitas reanudaron sus ofensivas poniendo otro obstáculo a las negociaciones. Tras los bombardeos estadounidenses en el invierno, las negociaciones volvieron a un rumbo favorable a principios de 1973, lo que derivó en los Acuerdos de París y el fin de la guerra. Tras tales resultados, el involucramiento estadounidense en Vietnam se redujo significativamente, aunque la guerra continuó entre el Norte y el Sur; éste último asistido por Estados Unidos mediante asesoría militar.

³²³ Office of the Historian, "43. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 19 de julio de 1973, URL: <https://bit.ly/43QBxSI>, consulta el 20 de enero de 2023.

apresuraremos. Si consideran la necesidad, podemos hacerlo. Si consideran que no se puede realizar ahora, entonces lo podemos posponer [...].”³²⁴

Tal disparidad de prioridades permitía a Beijing mantener el control en el establecimiento de condiciones no negociables. Para lograr la normalización, Estados Unidos tenía que adoptar la fórmula japonesa, que consistía en romper relaciones diplomáticas con Taiwán, aunque se daba la posibilidad de continuar contactos de manera extraoficial. Además, Washington tendría que abrogar el tratado de defensa que mantenía con Taipéi y retirar a su personal militar de la isla. La dificultad para Estados Unidos era que no podían cumplir las condiciones de manera abrupta por razones de política interna. La única posible solución, susceptible de ser aceptada por actores políticos en Estados Unidos, era que la Casa Blanca tendría que conseguir garantías de Beijing respecto a que el problema con Taipéi se solucionaría de manera pacífica. En la reunión de noviembre de 1973, Mao simplemente expresó que no creía que hubiera una solución pacífica en lo que concernía a las relaciones entre Beijing y Taipéi, aunque estaba dispuesto a dejar la solución para las siguientes generaciones.³²⁵ Esta posición, que implicaba un mensaje velado en defensa de la no intervención en sus asuntos internos, es clave para entender el estancamiento del proceso en el periodo de Nixon y posteriormente en el interinato de Ford.³²⁶

Después de las reuniones de noviembre de 1973, Kissinger pensaba que Beijing terminaría por flexibilizar su posición, ante lo cual de manera sistemática el ahora secretario de Estado reafirmaría a sus contrapartes que Washington apoyaría la idea de una sola China, no respaldaría movimientos de independencia en Taiwán, seguiría retirando por etapas al personal militar de la isla,³²⁷ pero también mantenía su postura de que la solución al conflicto debería ser pacífica, lo que implicaba que no respaldaría un ataque militar de Taiwán a China continental. A este respecto, Kissinger sugirió en diversas ocasiones la posibilidad de flexibilizar las condiciones, pues Estados Unidos todavía no estaba preparado para comprometerse con la fórmula japonesa. Si Beijing decidía relajar su postura, Washington estaba preparado para restablecer relaciones mucho antes de lo esperado. La actitud de Beijing iría en sentido contrario y se endurecería en los años siguientes.

³²⁴ El pragmatismo chino puede ilustrarse con la siguiente cita de Mao: “Hemos establecido relaciones con la Unión Soviética y también con India, pero no son muy buenas. Incluso no son tan buenas como nuestra relación con [...] [Estados Unidos]. Así que este asunto [de la normalización] no es importante. El asunto de la situación internacional es importante.” Office of the Historian, "58. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 12 de noviembre de 1973, URL: <https://bit.ly/43QVgS7>, consulta el 16 de mayo de 2023.

³²⁵ *Ibid.*

³²⁶ *Ibid.*

³²⁷ Al respecto, los avances serían graduales en cuanto a la salida de diversos escuadrones, bombarderos y armas nucleares para solo limitar la presencia estadounidense a cuestiones de comunicaciones y logística.

Ahora bien, es útil mencionar que los líderes chinos evitaron de manera sistemática aceptar invitaciones a Estados Unidos. Todavía cuando Nixon estaba en el poder, Mao le volvió a extender una invitación durante 1973, lo cual fue bien recibido por la Casa Blanca. Se tenía la tentativa de que dicha visita se llevara a cabo el siguiente año. En respuesta, Kissinger expresó que Zhou Enlai estaba invitado a visitar Estados Unidos, ya fuera de manera directa a Washington o en el marco de los trabajos de la ONU en el otoño. Esto representaba algo importante para Nixon, quien era un líder al que le importaban los simbolismos, en el sentido de que pensaba que sería extraño que él fuera a la China continental otra vez sin que un líder chino visitara territorio estadounidense.³²⁸ La respuesta fue negativa, pues Beijing no concebía una visita de alto nivel a menos que Estados Unidos rompiera relaciones con Taipéi. En palabras del embajador Huang Zhen: “El lado estadounidense debe entender que todavía tiene relaciones con el grupo de Chiang. El año pasado un mensaje de felicitación fue enviado a ese grupo por parte del presidente Nixon y también mantiene una embajada en Washington. Bajo esas condiciones: ¿Cómo sería posible para nuestro primer ministro visitar Estados Unidos?”³²⁹

Respecto a los temas de índole bilateral, entre 1972 y 1973 la interacción tenía una dinámica que reflejaba la disposición de Estados Unidos para producir un círculo virtuoso en el que la expansión de los contactos, más allá de lo gubernamental, reforzaría el camino hacia la normalización. Es necesario destacar que en este grupo de temas también surgió una disparidad respecto al interés por resolverlos. Para Beijing, los temas bilaterales como comercio, intercambios científicos y culturales, transportes, prensa o, incluso, cuestiones técnicas como los activos y reclamaciones, dependían de que existieran relaciones oficiales. Para Washington, el avance en estos temas representaba una táctica simbólica para justificar, frente a diversos sectores en Estados Unidos, el esfuerzo por encontrar maneras de desarrollar la alianza con la RPC y, de esta forma, generar apoyo que le permitiría cumplir las condiciones para la normalización.

Después de la visita de Nixon, y en el espíritu del Comunicado de Shanghái, los dos países se orientaron a dismantelar gradualmente las barreras que obstruían el intercambio económico y social. En lo económico, Estados Unidos relajó los controles del embargo para permitir las exportaciones de tecnología a la RPC al cambiarla de la categoría Z a la Y, lo que implicaba pasar del embargo total a estar

³²⁸ Office of the Historian, "35. Conversation Between President Nixon and his Assistant for National Security Affairs (Kissinger)", *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, U.S. Department of State*, 4 de junio de 1973, URL: <https://bit.ly/43SLSxd>, consulta el 8 de enero de 2023.

³²⁹ Office of the Historian, "41. Memorandum of Conversation", *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, U.S. Department of State*, 6 de julio de 1973, URL: <https://bit.ly/46jx502>, consulta el 15 de enero de 2023.

al mismo nivel que la Unión Soviética, como ya se señaló en el capítulo anterior; también permitió la emisión de licencias especiales para exportar equipo, que no podía comprar la URSS a proveedores estadounidenses, como computadores para realizar investigación geológica, una flota pequeña de Boeing 707 y estaciones terrestres de satélite para transmisiones de televisión; se acordó que se usaría el dólar para liquidar las cuentas comerciales; en la primavera de 1972 los chinos permitieron que empresarios estadounidenses visitaran su territorio para atender la convención de Guangdong y la Feria de Cantón, para fines de negocios y comercio; en 1973 se formó el Consejo Nacional para el Comercio entre la RPC-Estados Unidos, que se dedicaría al cabildeo con ambos gobiernos para fomentar el comercio, así como a recabar y proveer información a empresarios estadounidenses interesados en hacer negocios con los chinos. En lo social, se empezó a apoyar a actores no gubernamentales para que administraran la gradual expansión de los intercambios académicos y científicos, aunque en el marco de programas limitados en cuestión de su duración. Estos intercambios consistirían en fomentar el contacto entre actores dedicados a las Ciencias Naturales, a las Ciencias Sociales y las Humanidades. Por otra parte, en materia cultural se establecieron programas en los que tendrían contacto grupos dedicados al arte, al periodismo, equipos deportivos, además de realizar eventos relacionados con la música y el cine.

No obstante, el patrón pronto se manifestó: por un lado, Beijing tenía más interés en recibir delegaciones estadounidenses que enviar propias, además de que empezó a mostrar poca disposición para expandir dichos contactos, pues estableció que la mayoría fueran por tiempo limitado.³³⁰ Un factor respecto a algunos límites tiene que ver con que Beijing consideraba que primero se debían normalizar las relaciones. Para alcanzar dicho objetivo, ambos países tendrían que enfrentar dificultades de orden interno. Es en el análisis de esta dimensión en donde se pueden encontrar más razones para entender el comportamiento chino.

5.1.2 Las crisis de liderazgo y el estancamiento

En territorio de la RPC, desde finales de los años sesenta y principios de los setenta, la política interna entró en un periodo de incertidumbre como consecuencia del radicalismo de la Revolución Cultural y por el posicionamiento de las élites, especialmente de las camarillas de izquierda de Lin Biao y Jian Qing (esposa de Mao), en preparación para la sucesión de Mao. En esas circunstancias, la amenaza soviética empezó a figurar de manera más prominente en el discurso de Mao, quien entonces tenía que enfrentarla

³³⁰ Harry Harding, *A Fragile Relationship. The United States and China since 1972*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1992, p. 56.

y gestionar las luchas internas. Li Jie sugiere que los llamados para la preparación de la guerra contra la URSS de Mao—quien solicitaba unidad y un alto a la lucha entre facciones—tenían el objetivo de estabilizar la política interna.³³¹ Análisis previos habían apoyado la decisión de buscar el contacto con Estados Unidos, pues indicaban que las contradicciones entre la RPC y la URSS eran más serias que aquellas entre la primera y los Estados Unidos. Con Lin Biao fuera de la escena, como consecuencia de su muerte, la facción más radical liderada por Jian Qing, llamada la “pandilla de los cuatro”, entró en conflicto con el grupo pragmático de Mao y Zhou, pues se mostró en contra del deshielo con Estados Unidos, en particular, y resistió las líneas de política orientadas a abrirse al contacto con las potencias con el fin de no generar lazos de dependencia, en general.

Así pues, hacia 1973 los pocos avances del año previo que generaron contacto entre Estados Unidos y la RPC—intercambios comerciales, científicos, culturales, entre otros—contribuyeron a incrementar la vulnerabilidad de Zhou Enlai, adversario de las camarillas mencionadas y quien después de la muerte Lin Biao, con total apoyo de Mao, empezó a encargarse del trabajo diario del gobierno central, además de demostrar una inclinación por salir del aislamiento internacional. Los radicales acusaban a Zhou de hacer retroceder a la RPC a un periodo anterior a la Revolución Cultural, mediante la rehabilitación sistemática de funcionarios que habían sido purgados, el fomento de una línea más pragmática en el sistema de educación y de la despolitización de la comunidad intelectual con el fin de desarrollar las instituciones académicas. En relación con la política de apertura, los radicales querían restringir el flujo de visitantes y, en general, el contacto con la cultura occidental. El efecto principal en ese contexto era el refuerzo de la tradicional actitud china de rechazar cualquier influencia externa. Por ejemplo, un reporte en 1973 de Richard H. Solomon, del CNS, a Kissinger sugirió que los intercambios estaban incrementando la presión de los radicales sobre Zhou, quien era considerado como uno de los arquitectos de la apertura: la visita de dos grupos de científicos chinos a Estados Unidos provocó rígidas críticas de los radicales, pues los participantes regresaron con visiones favorables del sistema estadounidense.³³² Otro evento que captó la atención de los estadounidenses fueron las críticas realizadas

³³¹ Li Jie, “China’s Domestic Politics and the Normalization of Sino-U.S. Relations, 1969-1979”, en William C. Kirby, Robert S. Ross y Gong Li (eds.), *Normalization of U.S.-China Relations. An International History*, *Op. Cit.*, p. 58.

³³² Office of the Historian, "45. Memorandum From Richard H. Solomon of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger)", *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China*, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 30 de julio de 1973, URL: <https://bit.ly/44dCy6V>, consulta el 15 de enero de 2023.

por la prensa radical a la Orquesta de Filadelfia, por considerar que presentó un repertorio burgués en su primer concierto en la China continental en 1973.³³³

En ese año empezó a revelarse una crisis de toma de decisiones e inició un periodo de incertidumbre en la política china, que no acabaría hasta la sucesión de Mao. Esto influyó en la política exterior, especialmente respecto a Estados Unidos. Además de fungir como un elemento de equilibrio frente a la URSS, Estados Unidos representaba para el grupo de pragmáticos un actor importante para modernizar a la RPC, pues era la principal fuente de tecnología y recursos en el medio internacional. La izquierda radical denunciaba que esa política provocaría la dependencia con Occidente y argumentaba que el mejor camino era la autosuficiencia. Además, se criticó a Zhou de fomentar una política que no hacía otra cosa que capitular frente a los Estados Unidos. Zhou se alejaría gradualmente de la escena por motivos de salud y Mao pronto enfrentó problemas similares. Zhou recomendó que Deng Xiaoping se convirtiera en viceprimer ministro en marzo de 1973 con el fin de iniciar la transferencia de sus responsabilidades.³³⁴ Deng era otro pragmático que fue rehabilitado en el gobierno en esos años después de haber sido purgado en los momentos más álgidos de la Revolución Cultural. A pesar de ello, la capacidad del grupo de pragmáticos, liderados por Zhou, para dirigir la política exterior entró en declive. No obstante la rehabilitación de varios pragmáticos después del Décimo Congreso del Partido Comunista Chino, realizado en agosto, la correlación de fuerzas en el liderazgo del partido empezó a decantarse a favor del grupo de Jiang Qin, por lo que Deng debía navegar con precaución. Mao, con su creciente suspicacia de un condominio entre Estados Unidos y la URSS, después de las cumbres entre Brezhnev y Nixon, empezó a mostrarse ambivalente frente a los dos grupos en pugna.³³⁵

Los medios de comunicación en la China continental ilustran también el cambio de actitud. Por ejemplo, en 1972 y 1973 la prensa china empezó a emitir opiniones que ilustraban su posición neutral respecto a la imagen de Estados Unidos. Sin embargo, en los años siguientes esa tendencia terminó y los medios regresaron a la habitual práctica de criticar a los Estados Unidos en diferentes aspectos. Adicionalmente, se puede interpretar también que, en el contexto del debate respecto a qué línea debería seguir la política exterior china en el aspecto geopolítico, la postura de varios medios era favorecer el curso de acción que equiparaba a la Unión Soviética y a Estados Unidos como dos entes similares ante los

³³³ Harry Harding, *Op. Cit.*, p. 57.

³³⁴ Lie Jie, *Op. Cit.*, p. 65.

³³⁵ Mao concluyó que Zhou después de las reuniones con Kissinger en noviembre de 1973 había cometido errores. Esta situación incrementó la presión sobre Zhou y reforzó la posición de Jiang Qing y sus seguidores. Con todo, Mao rechazó la propuesta de Jian para elevarla en la jerarquía del Politburo y mantuvo a Zhou en su puesto. Ello revela el papel de árbitro de Mao para tratar de gestionar el conflicto intra-élite. *Ibid.*, pp. 69-71.

cuales la RPC debía dedicar sus recursos para contenerlos. En cambio, se favorecía el estrechamiento de lazos con el Tercer Mundo como medio para tener éxito en el conflicto frente a las dos super potencias.

Así, el periodo de crisis política de la RPC, que devino en el relevo generacional, fue un factor que explica la falta de voluntad para desarrollar una relación más estrecha con Washington. La tesis general, con base en el análisis estadounidense, es que Mao y Zhou no encontraron apoyo en la burocracia y en el resto del partido para continuar con la normalización.³³⁶ El resultado fue que a partir de finales de 1973 Beijing cada vez más se mostraba inflexible: la dirigencia china no mostró interés genuino en resolver el tema de reclamaciones y activos, el cual era necesario para desarrollar la relación económica; tampoco estaban interesados en obtener el estatus de nación más favorecida por parte de Estados Unidos—a pesar de que la Casa Blanca se esforzaba internamente por hacerlo posible—pues éste dependía de la solución al problema de las reclamaciones, así como de una postura más abierta por parte de Beijing para permitir que familiares de chinos en Estados Unidos pudieran emigrar;³³⁷ no se le permitió a medios de comunicación establecerse permanentemente en la China continental;³³⁸ los programas de intercambio fueron otro ámbito en el que se pusieron límites de tiempo y restricciones respecto a los participantes; y, entre otras cosas, se agregaron matices a las condiciones para la normalización, de la cual dependían básicamente la mayor parte de los otros asuntos.

La crisis producida por el *Watergate*, con la posterior renuncia de Nixon a la presidencia en agosto de 1974, se combinó con los problemas internos del lado de Beijing para influir en la generación de más distancia entre las posiciones de los dos gobiernos en los tres ámbitos de la relación previamente señalados. Del lado estadounidense, el presidente que había sorprendido al mundo al acercarse a uno de

³³⁶ Office of the Historian, "65. Memorandum From Richard H. Solomon of the National Security Council Staff to Secretary of State Kissinger", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 31 de diciembre de 1973, URL: <https://bit.ly/43t7O13>, consulta el 8 de junio de 2023.

³³⁷ Estados Unidos no podía otorgarle trato de nación más favorecida a la RPC si existían reclamaciones. Los contactos de índole comercial también no podían profundizarse, pues los miembros de las delegaciones chinas incluso corrían el riesgo de ser arrestados en Estados Unidos si decidían asistir a una feria, como consecuencia de los reclamos. Otras circunstancias obstaculizaban el otorgamiento, como el hecho de que el Congreso quería realizar enmiendas en esa materia dirigidas a la Unión Soviética, pero que terminaban afectando a Beijing. Por lo tanto, la Casa Blanca se esforzaba para que los congresistas trabajaran con el fin de que la nueva ley no afectara a la RPC.

³³⁸ Después del viaje de Nixon, Beijing empezó a dar la bienvenida a este tipo de actores estadounidenses, pero bajo esquemas de periodos limitados. En noviembre de 1973, Zhou dejó entrever las condiciones en las que su gobierno pudiera acceder a esquemas permanentes: tendría que enviar también a Estados Unidos a agentes de prensa chinos, pero Washington tendría que hacer lo posible por excluir a los corresponsales taiwaneses de las conferencias de prensa. Bajo la fórmula japonesa, Tokio no reconocía el estatus legal de tales periodistas, por lo que tenían la capacidad de excluirlos de foros formales. Esto era lo que le pedía Zhou a Washington. Kissinger no pudo ofrecer una concesión al respecto, pues ellos no podían controlar esa situación en Estados Unidos de la forma que sugería Zhou. Office of the Historian, "59. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 13 de noviembre de 1973, URL: <https://bit.ly/42ZJS54>, consulta el 23 de enero de 2023.

los gigantes comunistas dejaba el poder en un ambiente de severos ataques a su imagen. Gerald Ford asumió el cargo de presidente, pero tuvo poco capital para realizar grandes avances en líneas de política que, por su naturaleza ideológica, necesitaban de apoyo por parte de diversos sectores. En apartados posteriores se analizará con más detalle la reducción del margen de maniobra de Ford internamente. En esas circunstancias, el comportamiento estadounidense rápidamente se orientó a tratar de calmar las preocupaciones de la RPC, para lo cual el mismo día en que tomó el cargo Ford se reunió con Huang Zhen y reafirmó que continuaría con la misma política. Kissinger hizo lo propio en un mensaje dirigido a Zhou.³³⁹ Las posibilidades, entonces, de lograr la normalización en los tiempos calculados por la administración Nixon se desvanecieron.

A pesar de las dificultades, los estadounidenses siguieron intentando negociar la normalización debido a que las situaciones internas, especialmente en la China continental, provocaban preocupaciones sobre el futuro. Es necesario destacar que el gobierno estadounidense tenía poca claridad sobre la posible sucesión de Mao, ya que también solo trataba consistentemente con un grupo pequeño de funcionarios chinos. Era incierto si una nueva élite continuaría con el acercamiento a Washington o con la orientación de la política exterior en general. A Kissinger le parecía preocupante esta situación, por lo que era clave consolidar la alianza, mediante la normalización y la solución de asuntos, para crear precedentes más difíciles de revertir en caso de un cambio de líderes. En su séptimo viaje a Beijing, en noviembre de 1974, Kissinger intentó persuadir a Deng Xiaoping, con quien negociaría en lugar de Zhou, apelando al juego de dos niveles con el fin de que Beijing flexibilizara sus condiciones y poder adaptar la fórmula japonesa a la situación de Estados Unidos, pues le pidió considerar las nuevas realidades internas tras la crisis política, en el entendido de que la oposición organizada limitaba el margen de maniobra de Ford.³⁴⁰ La delegación estadounidense propuso seguir el modelo japonés, pero con la variación de que mantendrían una oficina de enlace en Taiwán y se elevaría la que estaba en Beijing a embajada; se retirarían todas las tropas de Taiwán bajo una agenda consensuada, durante 1976 y 1977, y el anuncio se tendría que dar hasta finales de 1975.

La cuestión de la defensa de Taiwán siguió siendo un obstáculo derivado de las implicaciones legales del rompimiento de relaciones. Al hacerlo, la relación de defensa con Taiwán se erosionaría por el

³³⁹ Office of the Historian, "85. Editorial Note", *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, U.S. Department of State*, julio-agosto de 1974, URL: <https://bit.ly/3rzfNwo>, consulta el 8 de junio de 2023.

³⁴⁰ Office of the Historian, "87. Memorandum of Conversation", *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, U.S. Department of State*, 2 de octubre de 1974, URL: <https://bit.ly/3Dz9D25>, consulta el 8 de junio de 2023.

acto del reconocimiento a la RPC, pues no se podría tener un tratado con solo una parte de un país. En ese escenario, Kissinger solicitaba que, para que Washington pudiera proceder, Beijing diera garantías sobre una reintegración pacífica. De acuerdo con el secretario de Estado en su discusión con los funcionarios chinos: “Necesitamos un periodo de transición para nuestra opinión pública, en el que este proceso se logre sin tensiones internas excesivas. [...] Para nosotros la cuestión del compromiso de defensa es principalmente una sobre la forma en la que pueda presentarse políticamente. No es cuestión de mantenerla por un periodo de tiempo indefinido.”³⁴¹

La respuesta de Deng siguió en la misma línea de no ofrecer concesiones y se presentaron tres principios. En primera instancia, para la delegación china la propuesta de Estados Unidos respecto a la representación diplomática oficial era una variación de la política de reconocimiento de dos Chinas, o una China y un Taiwán, pues solo se intercambiaría la embajada por la oficina de enlace entre Taipéi y Beijing. Esto era inaceptable. En segundo lugar, el tratado de defensa con Taipéi debía abrogarse, además de que no se comprometerían con la resolución pacífica con otro Estado, pues tal problema era un asunto interno. En ese sentido, como tercer principio, no se aceptaría que otro Estado tuviera parte en la cuestión de Taiwán.

Sin embargo, una vez más la diferenciación de prioridades salió a relucir y los chinos extendieron una invitación para que el secretario de Defensa James R. Schlesinger visitara su país el próximo año, con el fin de reavivar la imagen de la relación ante la opinión pública internacional, especialmente en dirección a Moscú. Kissinger contestó que para Estados Unidos era deseable demostrar que la relación no se había enfriado, sino que era cada vez más cercana. En esas circunstancias, no obstante, la mejor opción era que otro miembro del gabinete o incluso el presidente Ford realizaran la visita. Se acordó posteriormente que el presidente estadounidense visitara Beijing a finales de 1975. Cada vez más se revelaba que la estrategia de los chinos era construir una imagen de la relación en la que parecía que Estados Unidos necesitaba más la alianza con la RPC.

La agenda para el siguiente año sería una nueva oportunidad para realizar un esfuerzo más sustancial en aras de promover la mejora de la relación por parte de los estadounidenses. Tras un análisis de los resultados del Congreso Nacional del Pueblo de China, realizado en enero de 1975, Kissinger evaluó que existía una perspectiva favorable para continuar con el acercamiento. Las razones en ese momento

³⁴¹ Office of the Historian, "94. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 26 de noviembre de 1974, URL: <https://bit.ly/43yvIbf>, consulta el 8 de junio de 2023.

eran que funcionarios clave, con los que él había tratado, seguirían en sus puestos. En general, el análisis sugirió que la influencia de los grupos de izquierda radical se había atenuado y que existiría continuidad en la política exterior.³⁴² Esta situación confirmaba, en parte, la decisión de seguir impulsando la negociación para que la visita de Ford produjera resultados. Sin embargo, cada vez más se presentó la necesidad de hacer ajustes a la posición de Estados Unidos, pues en las tres áreas de la agenda (aspectos geopolíticos, normalización y asuntos bilaterales) la percepción era que la RPC ganaba más.

Ahora bien, hacia la mitad de 1975 la situación internacional de Estados Unidos se complicó significativamente. En Vietnam y Camboya los grupos insurgentes lograron el colapso de gobiernos cercanos a Washington, lo que produjo la retirada estadounidense de Indochina. La capacidad de Estados Unidos para proyectar influencia en la región se redujo drásticamente. En esas circunstancias, la Casa Blanca tendría la presión, producida por los aliados internacionales y los críticos internos, de ajustar su posición para controlar los daños a su imagen, en el sentido de que debía conducirse de manera precavida para prevenir la erosión de su credibilidad, especialmente en lo que refería a los compromisos de seguridad. El efecto en la relación con la RPC era que, en el periodo de preparación de la visita de Ford, se volvió prácticamente imposible cumplir con los principios establecidos por Deng en noviembre de 1974.

De esta manera, la planificación para establecer los objetivos de la visita de Estado incluyó la idea de que no era realista lograr la normalización, considerando también el inicio del año electoral en Estados Unidos. Con todo, se buscó explorar las posibilidades de flexibilización de la RPC en el nuevo contexto, pues era claro que en Beijing estaban interesados en la visita a la luz de la amenaza soviética. En tales circunstancias regionales, se asumía que la RPC temía que la URSS operara para incrementar su influencia en la periferia china. Por lo tanto, los estadounidenses esperaban que Beijing mostrara disposición para encontrar puntos en común. La idea, entonces, era buscar soluciones a problemas pendientes de índole bilateral y seguir impulsando acciones en este grupo de asuntos que reforzaran la imagen de evolución.³⁴³

³⁴² Office of the Historian, "103. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Ford", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 27 de enero de 1975, URL: <https://bit.ly/3K21S8h>, consulta el 14 de junio de 2023.

³⁴³ Se planeó llevar una agenda para tratar temas como: Problema de reclamaciones, programas de intercambio, fomento al comercio, relaciones gubernamentales (ramificaciones de las oficinas de enlace: una en San Francisco y otra en Cantón, y discusión de lugares permanentes para embajadas), *Hot Line* para empezar a incluir a la RPC en el área de control armamentístico; programa para reunión de familias, entre los más destacados. Office of the Historian, "117. Briefing Memorandum From the Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs (Habib), the Deputy Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs (Gleysteen), the Director of the Policy Planning Staff (Lord), and Richard H. Solomon of the National Security Council Staff to Secretary of State Kissinger", Foreign Relations of the United States, 1969-

En el ámbito internacional se tenía que mandar esta señal principalmente a la URSS. En el ámbito interno, se tenía que justificar de alguna forma que el presidente estadounidense hiciera una visita de Estado y tener contacto con un gobierno que, para esos momentos, se consideraba no había aportado mucho a la relación.

En las negociaciones de avanzada en octubre, entre Kissinger y Deng, y en la reunión entre el primero y Mao, se confirmó que la relación en la práctica se encontraba en su punto más vulnerable. Los chinos mostraron una actitud despectiva e inflexible ante las propuestas estadounidenses. Kissinger trató de convencer a Deng de que la visita debería producir cosas sustanciales que fortalecieran la idea de progreso. El secretario de Estado señalaba:

No hacemos esto porque nos importe particularmente el nivel de interacción comercial entre Estados Unidos y China, y creemos que China, habiendo sobrevivido 2,000 años sin contacto extensivo con los Estados Unidos, podrá manejar el tambaleo por muchos años más sin un amplio intercambio entre nuestros diversos grupos culturales. [...] Para nosotros el problema es cómo estar en la mejor posición para resistir las aspiraciones hegemónicas en Occidente y en Oriente. Si ese es el caso, es importante demostrar algo de movimiento en nuestra relación. Es difícil conseguir apoyo del público para lo que se tiene que hacer si China no es un elemento importante en la conciencia estadounidense [...].³⁴⁴

La visita de Ford ni siquiera produjo un comunicado conjunto que expresara los principios de la relación. En términos de geopolítica global, los desacuerdos se profundizaron. Como consecuencia de la retirada de Estados Unidos de Indochina, Deng y su grupo de funcionarios expresaron que Estados Unidos se encontraba en un estado de “pasividad estratégica” y que empezaban a practicar el “apaciguamiento” frente a la URSS—como consecuencia del mantenimiento de la política de *détente*, que había obtenido un logro menor al producir la Conferencia Europea de Seguridad de agosto de 1975—lo que podría provocar el presagio de Mao de que Occidente estaba intentando redirigir la agresión soviética hacia el Oriente.³⁴⁵

1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 4 de agosto de 1975, URL: <https://bit.ly/3Y17XYn>, consulta el 14 de julio de 2023.

³⁴⁴ Office of the Historian, "121. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 20 de octubre de 1975, URL: <https://bit.ly/44t7Ozt>, consulta el 14 de julio de 2023.

³⁴⁵ Office of the Historian, "122. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 20 de octubre de 1975, URL: <https://bit.ly/3pS9zqF>, consulta el 16 de mayo de 2023.

En cuanto a la normalización, Beijing se mostró inflexible, por lo que sin avances en ese ámbito tampoco hubo disposición para impulsar mejoras en asuntos bilaterales. En esa ocasión, los chinos hicieron todo lo posible para evitar negociaciones sustanciales, lo cual fue causa de la molestia de la delegación estadounidense. Para el liderazgo chino, la visita de Ford era un objetivo en sí mismo, pero para el gobierno de Estados Unidos era un riesgo que podría provocar la crítica interna al no estar justificada.

Como método de control de daños, la Casa Blanca trató de disminuir la importancia del viaje al sostener, en días previos y posteriores, que la visita del presidente no generaría un acuerdo de normalización, pues estaba pensada para que los líderes intercambiaran perspectivas sobre la situación global y, por lo tanto, solo se trataría de un evento para mantener la relación. Las cuestiones simbólicas, respecto a duración y exclusividad, se ajustarían, pues se acortaría la estancia y posteriormente el presidente iría a Indonesia y Filipinas. Como se verá en apartados posteriores, durante la campaña electoral los críticos del acercamiento no dudaron en atacar al presidente por llevar a cabo un acto sin sustancia. Con todo, la reunión entre líderes reflejó el poder que tiene una justificación para el cambio basada en una necesidad de orden estratégico para mantener el proceso a pesar de los desacuerdos y diferencias ideológicas. Al hablar sobre la relación, el intercambio entre Mao y Ford lo ilustra claramente. El líder chino expresaba: los conflictos van a aparecer “[...] porque nuestros dos países [...] tienen diferentes sistemas sociales y diferentes ideologías.” En respuesta, Ford señaló que ello no debía interferir “[...] con nuestras capacidades para observar la escena internacional ampliamente y para trabajar en conjunto y firmemente por resultados que son de interés para nuestros países y todos los pueblos.”³⁴⁶ Por otra parte, en esa visita los estadounidenses empezaron a endurecer su postura al sugerir que estaban dando más de lo que recibían. En el contexto de una discusión centrada en los soviéticos, en la que Deng expresaba que la RPC tenía más experiencia en tratar con ellos, el presidente Ford señaló: “Creo que sería beneficioso en este diálogo honesto [...] si puedes indicar los lugares y las formas—ya sea en el Sudeste de Asia, el Medio Oriente o África—en las que tu país está haciendo algo para enfrentar [...] el reto [que presenta la URSS], de manera que podamos entender cómo podemos actuar en paralelo.”³⁴⁷

De esta manera, el progreso hacia la normalización se estancó hacia el final del interinato de Ford y el compromiso de llevar a cabo la normalización en 1976 no se cumplió. En ese año de elección

³⁴⁶ Office of the Historian, "134. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 2 de diciembre de 1975, URL: <https://bit.ly/3JZpJWj>, consulta el 14 de julio de 2023.

³⁴⁷ Office of the Historian, "136. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 3 de diciembre de 1975, URL: <https://bit.ly/3PVtLm7>, consulta el 14 de julio de 2023.

presidencial, la administración Ford no intentó cosas relevantes. El análisis estadounidense sobre el desarrollo de la última etapa de la relación, especialmente al incluir la reducción de la proyección de poder de Estados Unidos en la región desde la segunda mitad de 1975, revelaba que para la RPC Washington se debilitaba y se convertía en un actor poco confiable, que prefería apaciguar a la URSS. En ese escenario, Estados Unidos ya no podría “subirse a los hombros” de la RPC para alcanzar a los soviéticos. Por otra parte, se interpretaba que los propios problemas internos habían disminuido la capacidad estadounidense de cumplir con las condiciones para la normalización y, en cambio, la tendencia era que Taiwán seguía siendo muy importante, en tanto que se había renovado al embajador estadounidense en Taipéi y este gobierno expandía el número de consulados en Washington D.C. Es difícil determinar en qué medida este posicionamiento era producto de un análisis genuino por parte de Beijing o de la crisis de toma de decisiones como consecuencia de la debilidad de Zhou y del propio Mao en un contexto de lucha por la sucesión. Lo que es cierto es que durante 1976 y 1977 el cambio de liderazgo se produjo, tanto en la China continental como en Estados Unidos, lo que puso a prueba los fundamentos de la relación.

5.1.3 La administración Carter y la normalización

La muerte de Zhou Enlai en enero de 1976 agudizó la incertidumbre y la crisis de toma de decisiones en la RPC, en buena medida caracterizada por la vacilación de Mao entre apoyar al grupo de izquierda radical o a los pragmáticos. Después de su muerte, los estadounidenses tenían la expectativa de que Deng Xiaoping, quien gradualmente había recibido las responsabilidades de Zhou, tomara las riendas plenamente de la política. Un reporte para Kissinger del asistente del secretario de Estado para Asuntos del Este de Asia y el Pacífico, Philip C. Habib, mencionaba que “Deng, con el evidente apoyo de Mao y Zhou, se ha movido con cautela, pero de manera constante para arreglar el desorden político causado por la Revolución Cultural para restaurar el aparato del partido y el gobierno a una posición de liderazgo, a la vez que intenta reducir el papel político de los militares.”³⁴⁸ Sin embargo, el proceso estaba incompleto a causa de que existían más empates que compromisos entre las facciones que luchaban por el poder. Con todo, se pensaba que Deng era similar a Zhou en el sentido de que era un pragmático, aunque su estilo en la relación con Mao era diferente. Quedaba todavía la duda de quién sucedería a Mao, pues el máximo líder chino se encontraba cada vez más enfermo.

³⁴⁸ Office of the Historian, "140. Briefing Memorandum From the Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs (Habib) to Secretary of State Kissinger", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, U.S. Department of State, 16 de enero de 1976, URL: <https://bit.ly/46T2B5G>, consulta el 10 de julio de 2023.

Los hechos sucedieron de manera inesperada, pues Deng empezó a tener problemas políticos. En primera instancia, en esos meses Hua Guofeng, un miembro del partido de perfil bajo con una pequeña base de apoyo, fue elegido primer ministro. Tal situación sugería que Mao ya había seleccionado a su sucesor. Deng, por otra parte, una vez más se enfrentó a los radicales y perdió temporalmente, pues tras protestas en Tiananmen fue responsabilizado por el desorden. Los radicales, aliados con algunos miembros del ejército, lograron entonces influir para que el viceministro fuera destituido de sus cargos políticos. La situación pronto se configuró de la siguiente manera: el grupo de Hua Guofeng, quien había mostrado un perfil discreto y moderado que lo convertía en un candidato de compromiso con las otras dos facciones; el grupo liderado por Jian Qing, que desde principios de la década había estado en la escena de la sucesión y era el representante de la izquierda radical, encargado en su momento de operar las políticas de la Revolución Cultural; y, finalmente, el grupo de los pragmáticos en favor de la modernización, liderados por Deng Xiaoping, quien tuvo que exiliarse.

La crisis política continuó con la muerte de Mao en septiembre de 1976. Hua rápidamente se movilizó para tratar de consolidar su poder y derrotó súbitamente a la banda de los cuatro,³⁴⁹ mediante cargos por haber cometido excesos durante la Revolución Cultural. Además, Hua rescató la visión de Zhou Enlai en cuanto a impulsar un programa de modernización económica de largo plazo—elaborado por más de una década y reafirmado en la última aparición pública de Zhou en 1975, en el Cuarto Congreso Nacional del Pueblo, conocido como las cuatro modernizaciones.³⁵⁰ Esta situación abrió la puerta para que Deng, quien tradicionalmente se había perfilado a favor de esa línea económica, fuera rehabilitado como funcionario el siguiente año, dado que su grupo era mucho más poderoso que el de Hua. La derrota de los radicales en la China continental y el posterior regreso de Deng, quien fue reinstalado en julio de 1977, representaron situaciones favorables para el desarrollo de la relación con Washington, especialmente si se considera el proyecto de nación que habría de articularse en la RPC a partir de esos años.

Ahora bien, en Estados Unidos Jimmy Carter ganó la elección de 1976. Un presidente del Partido Demócrata, ente político que supuestamente había “perdido a China” en los años cincuenta, tendría la oportunidad de consolidar la apertura hacia la RPC iniciada por Nixon. Después de tomar posesión como presidente en enero de 1977, y sin haber evaluado la política plenamente, Carter se reunió el siguiente mes con el embajador Huang Zhen, todavía jefe de la oficina de enlace china en Washington, para reafirmar

³⁴⁹ Lie Jie, *Op. Cit.*, p. 78.

³⁵⁰ Las cuatro modernizaciones se referían a una reforma sustantiva en áreas de política pública respecto a la agricultura, la industria, la defensa nacional y a asuntos de ciencia y tecnología.

que observaría los principios del Comunicado de Shanghái y que tendría como meta la normalización. Zhen respondió que la RPC estaría lista para trabajar en ello. Esto implicaba interés en la continuidad para intercambiar puntos de vista sobre la situación global, trabajar en el tema de la normalización y resolver los asuntos pendientes de la relación bilateral.³⁵¹ Sin embargo, por varios meses la China continental no figuraría en la lista de prioridades del presidente.

Como se analizará en el apartado de interacciones con la oposición, incluso dentro del grupo de alto nivel al inicio de la administración había desacuerdos respecto a la manera de continuar con la meta de normalizar relaciones. En términos generales existían dos grupos. En primera instancia, estaba aquel liderado por el secretario de Estado Cyrus Vance, que consideraba que la actitud inflexible de la RPC, en términos de solucionar problemas bilaterales y cooperar en asuntos geopolíticos secundarios, había puesto a las administraciones pasadas en una posición de súplica. Además, estos funcionarios también consideraban que el acercamiento con Beijing tenía el potencial de afectar la política de *détente* con la URSS, la cual debería ser prioridad por sobre aquella con la RPC. En cambio, el segundo grupo, encabezado por el asesor de seguridad nacional Zbigniew Brzezinski—quien adoptaría el papel de principal promotor heredado por Kissinger—consideraba que la alianza con Beijing limitaba el margen de maniobra de la URSS. Por otra parte, a Brzezinski la *détente* le parecía una situación insostenible que habría de romperse, por lo que Estados Unidos tenía que incrementar la presión sobre los soviéticos. El mismo presidente Carter habría de inclinarse ligeramente a favor del grupo de Vance durante los primeros años de su administración, principalmente respecto a la postura de debilidad de Estados Unidos en buena medida fomentada por las concesiones de Kissinger y Nixon.³⁵² Así, la administración Carter pensaba aproximarse a Beijing de una manera diferente a la de sus antecesores, aunque terminó reproduciendo varias actitudes. Roger Sullivan, un funcionario que trabajó en ambas administraciones, señala que: “Les dimos [a los líderes chinos] la impresión que deseábamos la relación tanto que podíamos ser engañados [por su supuesta importancia estratégica].”³⁵³

La administración Carter decidió que Vance viajara a Beijing en agosto de 1977. La visita del secretario de Estado tuvo el propósito de restaurar el ímpetu del proceso y explorar las reacciones de los chinos ante el tono de la posición estadounidense. La idea era demostrarle a Beijing que Carter consideraba

³⁵¹ Office of the Historian, "5. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 8 de febrero de 1977, URL: <https://bit.ly/44qAPeV>, consulta el 10 de julio de 2023.

³⁵² Carter alertó a Brzezinski, en el contexto de formulación de la estrategia, que su administración debería tener cuidado de no tratar a los chinos de manera “lambiscona” como lo habían hecho Nixon y Kissinger. Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle. Memoirs of the National Security Adviser. 1977-1981*, Nueva York, Farrar, Straus & Giroux, 1983, p. 200.

³⁵³ James Mann, *Op. Cit.*, p. 81.

seriamente trabajar en favor de la normalización, sin ofrecer fechas concretas, con la expectativa de obtener la cooperación de Beijing en el plano estratégico y bilateral. Hasta ese momento, el obstáculo seguía siendo encontrar una fórmula en la que Estados Unidos pudiera cumplir los tres principios requeridos por la RPC—rompimiento de relaciones con Taiwán, abrogación del tratado de defensa y retiro de fuerzas estadounidenses de la isla—y, a su vez, no dejar desamparado a Taipéi en cuestiones de seguridad. De manera gradual, y con una significativa contribución de Brzezinski, la administración articuló la idea de que estaría dispuesta a cumplir con las tres condiciones. Sin embargo, Estados Unidos mantendría lazos económicos y culturales con Taiwán, le daría acceso a la compra de armas a corporaciones estadounidenses y conservaría el interés, expresado públicamente, en una resolución pacífica entre Beijing y Taipéi.³⁵⁴ Para que esta línea tuviera éxito, se necesitaba que Beijing además no objetara públicamente la postura de Estados Unidos.

En vísperas de la visita, Carter instruyó a Vance para que observara tres principios que guiarían la política de Washington. En primer lugar, se buscaría la reciprocidad y se rompería con la estrategia previa de actuar unilateralmente para mejorar las relaciones. En segundo, Estados Unidos no suplicaría a Beijing, lo que significaba no demostrar un sentido de urgencia, pues la postura estadounidense debía reflejar las mismas características proyectadas por el comportamiento chino en cuanto a dignidad y auto respeto. Finalmente, la administración debía asegurarse de que sus acciones no comprometieran el futuro y prosperidad de Taiwán.³⁵⁵ Vance se reunió con Deng Xiaoping, quien había regresado a su puesto gubernamental el mes anterior, y con Hua Guofeng para implementar el plan de exploración. De este diálogo, la administración Carter aprendió que la RPC mantenía diferencias respecto a la gran estrategia estadounidense, pues mantenían la crítica al apaciguamiento a la URSS, y que no estaban listos para aceptar los términos de Washington respecto a Taiwán. No obstante, Vance informó que percibía interés por parte de los chinos para continuar con las negociaciones, a la vez que también había notado una actitud favorable para reforzar, en ciertas áreas, la cuestión económica y de intercambios.³⁵⁶

³⁵⁴ Office of the Historian, "31. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 14 de junio de 1977, URL: <https://bit.ly/3rqkTL4>, consulta el 5 de julio de 2023.

³⁵⁵ Office of the Historian, "43. Letter From President Carter to Secretary of State Vance", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 18 de agosto de 1977, URL: <https://bit.ly/3QjblCH>, consulta el 8 de julio de 2023.

³⁵⁶ Office of the Historian, "52. Telegram From Secretary of State Vance to the Department of State and the White House", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 18 de agosto de 1977, URL: <https://bit.ly/44uyobc>, consulta el 13 de julio de 2023.

La administración decidió poner en la congeladora el tema de la negociación para la normalización debido a que hacia finales de 1977 y principios de 1978 la agenda gubernamental estableció diferentes prioridades. La razón de la pausa era que no se quería contaminar el tema de la normalización con los trabajos en el Congreso sobre los tratados del Canal de Panamá, dado que necesitaban el voto de Barry Goldwater y otros miembros del *lobby* pro-Taiwán. Por otra parte, también se trabajaba en una propuesta de paz para Medio Oriente y se buscaba un nuevo acuerdo con los soviéticos para la reducción de armas estratégicas (SALT II). La evaluación de Carter respecto a la situación con la RPC era que existía una ligera modificación de su actitud, especialmente en lo que concernía a su interés por enviar funcionarios a Estados Unidos para discutir cuestiones comerciales y el acceso a tecnología estadounidense.³⁵⁷ En efecto, a partir de ese momento se discutieron esos temas, especialmente el de transferencia de tecnología, entre funcionarios de ambos países y, además, se incorporaron dentro del gobierno estadounidense análisis para explorar oportunidades en el ámbito militar. Después de años de total inflexibilidad, la actitud de Beijing empezaba a modificarse.

Para entender este escenario es necesario subrayar que en la política interna china seguían sucediendo cambios. Deng había retomado sus actividades en el gobierno chino, y dado el equilibrio de fuerzas entre su grupo y el de Hua, tomaría solo unos meses para recuperar su influencia en asuntos de gobierno. Deng también estaba interesado en llevar a cabo las cuatro modernizaciones propuestas por Zhou años atrás: en la agricultura, la defensa nacional, la industria y en ciencia y tecnología. Con el desvanecimiento de la influencia del ala radical, la nueva visión de modernización generó apoyo rápidamente y el recelo frente a toda influencia extranjera empezó a atenuarse.³⁵⁸ El programa de reformas implicaba una nueva orientación en materia de política económica, en el sentido de la liberalización de algunos sectores, así como un renovado impulso para que la RPC se abriera al mundo, pues era en Occidente, principalmente Estados Unidos, en donde se encontrarían los recursos y el conocimiento para llevar a buen puerto el proyecto.

Para Deng la adopción del conocimiento extranjero no debería ser un tabú, sino una forma de sentar las bases para que la RPC pudiera alcanzar y posteriormente competir con las grandes potencias. Así pues,

³⁵⁷ La RPC insistió que una visita del alto liderazgo chino a Estados Unidos no era posible mientras que no se normalizaran las relaciones. No obstante, el gobierno de ese país se mostró entusiasmado por enviar a funcionarios de perfil técnico para discutir los asuntos mencionados. Jimmy Carter, *Keeping Faith. Op. Cit.*, p. 192.

³⁵⁸ Deng comentaba en mayo de 1977, justo antes de su reinstalación en cargos públicos, que en el pasado la RPC “[...] no absorbió conocimiento avanzado de otros países. [...] El resultado avanzado del estudio científico es producto de la labor humana: ¿Por qué no absorber estos resultados? ¿Qué hay de vergonzoso en hacerlo? Para que nuestro país pueda emparejarse y sobrepasar a los países avanzados del mundo, el estudio científico es un prerequisite.” Citado en Lie Jie, *Op. Cit.*, p. 79.

la apertura hacia el mundo tendría como uno de sus fines absorber conocimiento en materia tecnológica, atraer capital, adquirir equipo y conocer buenas prácticas organizacionales. De esta manera, la motivación por adquirir conocimiento y recursos se incorporaría como otro interés—además de aquel de orden estratégico relativo a la contención de la URSS que había sido el pilar para el mantenimiento de los contactos incluso en tiempos difíciles—para acercarse a Estados Unidos, en particular, y a Occidente, en general. Después de analizar la situación internacional al respecto, y de enviar funcionarios a países occidentales, las líneas de política basadas en esta orientación se habrían de establecer oficialmente en diciembre de 1978, durante la Tercera Sesión Plenaria del Onceavo Congreso del Partido Comunista Chino.³⁵⁹ En suma, el regreso de la estabilidad política y el surgimiento de un nuevo proyecto nacional contribuyeron a la disposición de Beijing para reforzar el acercamiento con Washington.

En marzo de 1978, Carter decidió retomar el tema de la China continental como prioridad de política exterior y se planeó que Brzezinski realizará una visita a Beijing tan pronto los tratados del Canal de Panamá fueran ratificados. Esto sucedió en un contexto en el que la URSS se mostraba agresiva en varios frentes, especialmente en África y el Sudeste de Asia, y en el que también se establecían negociaciones con los soviéticos sobre lo que sería el SALT II. El CNS le recomendó al presidente acelerar el tema de la normalización y estrechamiento de lazos con la RPC como un medio para moderar el comportamiento soviético e inducir flexibilidad en las negociaciones sobre armas estratégicas: “[...] Mientras los soviéticos buscan extender su influencia en el sur, debemos recordarles sobre sus vulnerabilidades en el este.”³⁶⁰ En cuestión a los tiempos, gradualmente se acordó que, por motivos de política interna, la normalización debía realizarse después de las elecciones intermedias de ese año, pero no posponerse hasta el inicio de las campañas presidenciales de 1980.

Brzezinski viajó en mayo a Beijing y en esta ocasión se encontró con una actitud más flexible por parte de los chinos. Desde la percepción de Carter, el interés de los chinos en la relación con Estados Unidos se había incrementado porque les preocupaba la situación global: las relaciones entre la RPC y Vietnam se deterioraban con el telón de fondo de la influencia soviética sobre el último país y la intervención militar de Hanoi sobre Kampuchea, Camboya; los cubanos y los soviéticos mantenían su interés en África y, entre otras cosas, en Afganistán se llevaba a cabo un cambio drástico de régimen con

³⁵⁹ *Ibid.*, p. 82.

³⁶⁰ Otras medidas era que pospusiera la primera fase del retiro de tropas de Corea; acelerar la entrega de sistemas defensivos a Taiwán e informar a Japón sobre estos ajustes. Office of the Historian, "84. Paper Prepared by the National Security Council Staff", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, marzo de 1978, URL: <https://bit.ly/3pMmj2i>, consulta el 6 de julio de 2023.

la interferencia de Moscú.³⁶¹ Brzezinski se reunió con los líderes chinos en un momento en el que Deng Xiaoping consolidaba más su poder. El líder de la delegación estadounidense expresó que el presidente Carter *había decidido* dialogar seriamente sobre las diferentes cuestiones que los dos gobiernos compartían, pero también sobre aquellas que los separaban en aras de profundizar el acercamiento. Por ello, tenía dos propósitos: continuar con la línea de intercambiar puntos de vista sobre la situación global, con base en la explicación de la estrategia estadounidense frente a la URSS, y reafirmar el compromiso de Estados Unidos para avanzar con celeridad en el proceso de la normalización. Para ello, en los meses siguientes el jefe de la oficina de enlace estadounidense en Beijing, Leonard Woodcock, tendría el mandato de involucrarse en negociaciones en los siguientes meses.³⁶²

La visita generó optimismo en la administración Carter y elevó a Brzezinski como máximo promotor de la política y efectivo interlocutor con los chinos. En primera instancia, los postulados del asesor de seguridad nacional de Carter respecto a la Unión Soviética fueron recibidos de mejor manera que en otras ocasiones, en tanto que por primera vez no se le acusó a Washington de apaciguar a Moscú. En segunda, Beijing finalmente entendió que tenía que flexibilizar su postura respecto al asunto de Taiwán y demostró aceptación tácita respecto a dos posibles opciones para superar el obstáculo. Según la interpretación del equipo de Brzezinski, los chinos estaban listos para ofrecer dos caminos: el primero era aceptar la continuación de la venta de armas a Taiwán, pero sin condicionar a Beijing para que declarara el compromiso de solucionar pacíficamente el conflicto; o el fin de la venta de armas en conjunto con la declaración de intento pacífico de los chinos.³⁶³ Otro elemento adicional fue que también aceptaron la necesidad de Washington de mantener un discurso unilateral que subrayara la resolución pacífica. De acuerdo con las percepciones de Brzezinski, Deng fue quien se mostró más flexible y sugirió cierto sentido de urgencia: sin hacer concesiones, “[...] Deng decidió no refutar algunos de mis comentarios [respecto a Taiwán]. [...] Deng también hizo un misterioso comentario [respecto a] que solo tendría tres años como uno de los principales líderes y, al hacerlo, parecía enfatizar cierto sentido de urgencia respecto al progreso de las relaciones [...]”³⁶⁴ En tercer lugar, la delegación estadounidense impulsó exitosamente el fortalecimiento de contactos económicos y culturales, aunque todavía limitado. En este ámbito, se realizarían intercambios de delegaciones comerciales y militares, se agendarían visitas para miembros del

³⁶¹ Jimmy Carter, *Keeping Faith, Op. Cit.*, p. 196.

³⁶² Office of the Historian, "110. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 21 de mayo de 1978, URL: <https://bit.ly/3NY9b1X>, consulta el 6 de julio de 2023.

³⁶³ Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle, Op. Cit.*, p. 218.

³⁶⁴ *Ibid.*, p. 215.

gabinete y el asesor presidencial de ciencia y tecnología, Frank Press, también se reuniría con funcionarios chinos en Beijing.³⁶⁵ En los años en lo que todo lo chino era místico y cautivador en el ideario estadounidense, Brzezinsky habría de exponerse al pensamiento de un grupo de funcionarios y líderes que compartían su profundo interés por los asuntos geopolíticos, las cuestiones de Estado y la visión de largo plazo. El asesor de Carter quedó fascinado, tal como lo habían experimentado Kissinger y otros actores, y redobló sus esfuerzos para hacer realidad el fortalecimiento de la alianza tácita. En palabras de Carter: “Cuando regresé a Washington [de un viaje por el interior de Estados Unidos], Zbig ya había regresado de China. Estaba abrumado con los chinos. Le dije que había sido seducido.”³⁶⁶ Carter y otros funcionarios no estarían exentos del efecto chino.

Por otra parte, los análisis del gobierno estadounidense indicaban que Deng consolidaba cada vez más su posición en el gobierno chino, mediante designaciones de funcionarios que eran cercanos, y que impulsaba una orientación “revisionista”, con propaganda antimaoísta. Sin embargo, todavía enfrentaba obstáculos, pues Hua Guofeng no parecía alinearse totalmente a su visión y existían sectores en los que figuras clave no le apoyaban completamente. Esto implicaba que su posición podría quedar expuesta si cometía errores. Esta información orientó pequeños pasos en el contexto de la negociación encaminados a ajustar acciones, como venta de tecnología y programas de intercambios, con características que pudieran aumentar la solidez de Deng en el poder. También, esto significaba que su retórica en cuanto a la normalización sería objetable para Estados Unidos, pero significaba un velo para esconder su flexibilidad.³⁶⁷

Para noviembre, la percepción era que Deng estaba con control suficiente para tomar decisiones difíciles. Incluso, mediante una conversación con políticos japoneses, sugirió que la normalización con Estados Unidos sería rápida y que estaba muy interesado en visitar Washington.³⁶⁸ El análisis general era

³⁶⁵ Office of the Historian, "113. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 25 de mayo de 1978, URL: <https://bit.ly/44vLXan>, consulta el 6 de julio de 2023.

³⁶⁶ Jimmy Carter, *Keeping Faith, Op. Cit.*, p. 196.

³⁶⁷ En septiembre, los Estados Unidos venderían a la RPC un satélite de comunicaciones. Como parte de los acuerdos de la visita de Brzezinski, en octubre, el secretario de Energía Schlesinger visitaría Beijing; en noviembre haría lo propio el secretario de Agricultura Bergland y en marzo del siguiente año la secretaria de Comercio Kreps. En noviembre, estudiantes chinos llegarían a Estados Unidos como parte de los programas de intercambio. Office of the Historian, "128. Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 11 de agosto de 1978, URL: <https://bit.ly/46VKV9f>, consulta el 6 de julio de 2023.

³⁶⁸ Office of the Historian, "158. Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 30 de noviembre de 1978, URL: <https://bit.ly/3pWTa2>, consulta el 15 de julio de 2023.

que la normalización con Estados Unidos era de interés para la RPC en dos ámbitos: en lo geopolítico empezaban a verse presionados por el bloque conformado por la URSS y Vietnam; y, por otra parte, el proyecto de modernización, que sería el legado histórico de Deng considerando que ya tenía 74 años, dependía en buena medida de tener relaciones con Estados Unidos para acelerar el acceso a capital, conocimiento técnico y tecnología.

Woodcock inició el proceso de negociación en junio con Huang Hua, el ministro de Relaciones Exteriores de la RPC. Se acordó también que las discusiones fueran confidenciales para evitar que se filtrara información que le diera municiones a la oposición en Estados Unidos. Después de seis rondas en Beijing, Woodcock informó sobre las respuestas chinas al borrador que había propuesto a principios de noviembre en el que se presentaba el compromiso de Estados Unidos en respetar las tres condiciones de Beijing, pero se mantenían las medidas para seguir teniendo contacto con Taiwán, especialmente en materia de venta de equipo militar. La contraparte comunicó siete puntos en los que proponía modificaciones. La mayoría de ellos eran solo detalles que no representaban mayores obstáculos para Washington. En aquellos que correspondían a los principios inamovibles, que por años habían caracterizado su actitud de inflexibilidad, Beijing finalmente mostró entendimiento de las necesidades políticas de Estados Unidos. Como se esperaba, no se comprometerían a una declaración para la liberación pacífica de Taiwán, pero se abstendrían de objetar una postura pública en la que Estados Unidos expresara interés en una solución sin violencia. Ello implicaba que no condicionarían la normalización a que los estadounidenses incluso en su discurso respetaran el principio de no intervención. Aceptarían el mantenimiento de vínculos económicos y culturales entre Estados Unidos y Taiwán mediante agencias no gubernamentales, lo que implicaba que no sería una oficina de enlace con funcionarios de gobierno como habían propuesto las administraciones Nixon y Ford. Por otra parte, los chinos incorporarían un fraseo con sus objeciones a la venta de armas y equipo militar estadounidense a Taiwán, lo cual solo representaba un desacuerdo en la forma y no en la sustancia. Finalmente, las maneras de terminar con el tratado de defensa entre Estados Unidos y Taiwán—por anuncio presidencial o siguiendo las provisiones para su terminación que implicaban un periodo de doce meses después del aviso—no figuraron sino hasta la reunión que tuvieron Woodcock y Deng para afinar los últimos detalles.³⁶⁹

³⁶⁹ Office of the Historian, "159. Backchannel Message From the Chief of the Liaison Office in China (Woodcock) to Secretary of State Vance and the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)", *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China*, volume XIII, *U.S. Department of State*, 4 de diciembre de 1978, URL: <https://bit.ly/3O0VvDg>, consulta el 15 de julio de 2023.

En dicha reunión Deng pidió incorporar la cláusula de antihegemonía al borrador del comunicado y planteó que Estados Unidos debía suspender la venta de armas a Taiwán durante los doce meses en los que todavía tendría efectos el tratado. El resto de la discusión solo consistió en modificar detalles menores en el fraseo de la presentación del acuerdo.³⁷⁰ Los estadounidenses aceptaron el compromiso respecto a la venta de armas durante 1979, pero clarificaron que, por necesidades internas, después de ese año se continuaría con las actividades de manera selectiva. Como un último esfuerzo antes de la normalización, Deng urgió que se considerara la inconsistencia de tal postura, pues era ilógico que los Estados Unidos declararan que estaban interesados en una resolución pacífica entre Beijing y Taipéi, y al mismo tiempo continuaran con la venta de armas. Además, también ese curso de acción era inconsistente con el principio de no intervención y con la aceptación de Estados Unidos de que había solo una China. Washington evidentemente necesitaba mantener esta posibilidad por razones internas y también estratégicas, en el entendido de que se podía vender mejor la normalización frente a los opositores si se mantenía una relación de seguridad con Taiwán que sustituyera al tratado.³⁷¹ Para el líder chino, sin embargo, este compromiso no fue un obstáculo, ya que la normalización era prioridad para el nuevo proyecto de la RPC.

De esta manera, después de casi siete años, el 15 de diciembre de 1978 los dos gobiernos anunciaron simultáneamente los resultados del acuerdo, con lo que se produjo un hecho histórico de gran relevancia para el sistema internacional que ha tenido efectos trascendentes hasta nuestros días. Estados Unidos y la RPC se reconocieron mutuamente y establecerían relaciones diplomáticas en los meses siguientes. La administración Carter rompería relaciones con Taiwán y daba aviso sobre la terminación del tratado de defensa. Además, Estados Unidos mantendría vínculos comerciales, culturales, u otros de carácter no oficial, con el gobierno de la isla, de los que se encargarían agencias privadas. Por otra parte, Washington concedió no vender armas a Taipéi durante 1979 y acordó que trataría, en la medida de sus posibilidades, evitar el tema, aunque cuando así se requiriera respondería que continuaría el comercio con la isla, lo que incluía venta limitada de equipo militar, después de 1979, de manera que no se pusiera en peligro la paz para la región.³⁷² Una nueva etapa hacia la estabilidad de la relación estaba por comenzar.

³⁷⁰ Office of the Historian, "166. Backchannel Message From the Chief of the Liaison Office in China (Woodcock) to Secretary of State Vance and the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 13 de diciembre de 1978, URL: <https://bit.ly/3pX5lyb>, consulta el 15 de julio de 2023.

³⁷¹ Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle, Op. Cit.*, p. 232.

³⁷² Office of the Historian, "172. Backchannel Message From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to the Chief of the Liaison Office in China (Woodcock)", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 13 de diciembre de 1978, URL: <https://bit.ly/3pX5lyb>, consulta el 15 de julio de 2023.

5.2 Las interacciones con la oposición y los otros grupos

Las interacciones entre los promotores del cambio y los factores de resistencia en el periodo 1973-1980 pueden ser analizadas a partir de tres procesos. En primera instancia, las acciones del Ejecutivo para cultivar la idea de que la relación con la RPC tendría beneficios de índole estratégicos, mediante la incorporación de diversos actores en la implementación de la política en las dimensiones bilaterales y aquellas destinadas para preparar el eventual reconocimiento de la RPC, y el rompimiento de relaciones con Taiwán. En segunda, los límites impuestos por el contexto interno—derivados de la crisis política provocada por el *Watergate* y la renuncia de Nixon—a la posibilidad de ofrecer las concesiones requeridas para la normalización impuestas por Beijing, en un contexto en el que la inflexibilidad de este último estaba marcada, como ya se analizó, por la lucha entre facciones en el marco de la sucesión de Mao. Finalmente, la evolución de la justificación del cambio aparejada con los acontecimientos externos, que dieron fin a la época de la *détente*, contribuyendo a su solidez frente a la oposición ideológica (especialmente a partir de la llegada de Carter).

5.2.1 La RPC como aliada tácita y los efectos de la crisis interna (1973-1976)

La “semana que cambió” al mundo, como Nixon se referiría al evento de su viaje a Beijing en febrero de 1972, causó un periodo de furor en Estados Unidos en buena medida provocado por el misticismo que producía la idea de la China continental en Estados Unidos. Tal situación, naturalmente, era consecuencia de la política de aislamiento de la RPC en las décadas anteriores, lo que contribuyó a que la curiosidad por conocer diversos aspectos de ese país se posicionara como un elemento importante que daba impulso público a la política de Nixon. Dicho furor, sin embargo, tuvo periodos de altibajos, pero representó un conjunto de signos positivos que respaldaron el nuevo curso de acción.

En ese escenario, se puede identificar la transición, y la normalización, de la motivación estratégica para justificar el cambio: de incorporar a la RPC, por su importancia, al orden internacional a la idea de una alianza tácita.³⁷³ Ya se analizó que en el eje de interacciones con Beijing dicha transición estuvo sustentada por el énfasis que Washington puso a la dimensión estratégica, mediante la sobredimensión de la posibilidad de un ataque soviético a territorio chino, que devino en el establecimiento de un patrón que, en la práctica, consistía en el intercambio de opiniones sobre la situación internacional y buscaba la

³⁷³ Evelyn Goh, *Op. Cit.*, p. 223.

cooperación respecto a problemas geopolíticos. En el plano interno, el hecho de que Kissinger mantuviera su posición de asesor de seguridad nacional de manera paralela con su nombramiento como secretario de Estado, a partir de septiembre de 1973, implicó que dicha piedra angular del cambio se consolidara tanto en la Casa Blanca como en un círculo pequeño en el Departamento de Estado. En ese sentido, el control de la formulación de la política sufrió una ligera transformación. Con todo, el proceso de toma de decisiones siguió dependiendo de un pequeño círculo de funcionarios de alto nivel, tal y como había sucedido en los años de Nixon, pero el liderazgo de Kissinger en el Departamento de Estado significó una etapa más para que el tema del acercamiento se normalizara gradualmente en la burocracia.

Ahora bien, más allá de las agencias del Ejecutivo dicha idea empezó también a permear en las actitudes de diversos actores políticos. Sin embargo, dada la configuración de los grupos mencionados en apartados previos (especialmente aquellos que favorecían la política de *détente* o prosoviéticos), la postura pública del Ejecutivo en relación con las audiencias internas enfatizaba que el acercamiento con la RPC no estaba planeado en detrimento de la relación con la Unión Soviética. En palabras de Kissinger, después de su viaje de noviembre de 1973: “[...] caminamos por la delicada cuerda floja de la posición pública respecto a la *détente* con Moscú y la alianza tácita con Beijing.”³⁷⁴ La idea de la administración Nixon era que esta posición era pertinente en términos de preparar al público estadounidense ante la eventual normalización, con la expectativa de que se lograra a finales del segundo periodo presidencial.

Ahora bien, el Ejecutivo contribuyó al fortalecimiento de dicha idea en la élite política mediante una estrategia de promover la exposición de actores clave a los detalles de la relación con Beijing. No se afirma que la administración Nixon fue la que originó la dinámica de interacción entre estos actores y los funcionarios chinos, sino que la promovió y, a su vez, aprovechó la oportunidad para cultivar la expansión de la base de apoyo a través del énfasis en la dimensión estratégica que sostenía el cambio de política. Por ejemplo, por iniciativa original de congresistas, pero bajo la dirección y coordinación de la Casa Blanca en concierto con la alta dirigencia china, Beijing empezó a invitar a delegaciones de legisladores para establecer un diálogo. La intención era que, mediante estos contactos, los legisladores se expusieran a la variedad de asuntos que constituían la agenda bilateral.

Como ya se señaló anteriormente, uno de los primeros legisladores que mostró voluntad para participar en estas actividades fue el senador Mansfield, quien antes del viaje de Nixon a la China

³⁷⁴ Office of the Historian, "62. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 19 de noviembre de 1973, URL: <https://bit.ly/3XOVOWr>, consulta el 17 de junio de 2023.

continental se había esforzado para obtener el apoyo tanto de Beijing como de la Casa Blanca. De esta forma, durante la visita presidencial de 1972, Nixon aprovechó para solicitar a Beijing que se empezara a invitar a legisladores de ambos partidos. La primera delegación estuvo conformada por los senadores Mansfield y Hugh D. Scott (R-Pennsylvania) en abril de ese año.³⁷⁵ La influencia de la Casa Blanca en este proceso consistió en recomendar a Beijing posibles candidatos para que fueran susceptibles de ser invitados. Naturalmente, la idea era seleccionar a personajes que habían mostrado una tendencia pro-RPC, y en la medida de lo posible antisoviética. Beijing contribuiría a exponerlos a ciertos temas y enfatizaría la dimensión estratégica/geopolítica, pero sin entrar en detalles sobre los compromisos secretos a los que habían llegado con la Casa Blanca, especialmente en lo relativo a Taiwán.

La visita de Mansfield y Scott, entonces, inauguró esta práctica que se mantuvo en los años siguientes. Posteriormente, siguieron visitas en junio y julio de miembros de la Cámara de Representantes—quienes enfurecidos por no haber sido tratados con esa distinción solicitaron el apoyo de la Casa Blanca. Otra importante visita, por sus características, fue la que realizó en el verano de 1974 el senador Henry M. Jackson (D-Washington). Después de la visita, el senador, famoso por sus posturas profundamente antisoviéticas y *antidétente*, hizo un llamado a reforzar significativamente las relaciones entre Estados Unidos y a la RPC en el “interés de la paz mundial”. Después de las conversaciones con Zhou, el senador concluyó que “[...] existían varias áreas en las que los intereses estadounidenses eran paralelos a los de China.” Además, estaba también de acuerdo con la percepción de que la política soviética estaba dirigida a rodear a la RPC. No obstante, en el tema de Taiwán Jackson reafirmó a los chinos que el gobierno estadounidense honraría su compromiso de seguridad.³⁷⁶ Hubo excepciones a esta tendencia, pero en general el contacto entre legisladores y los líderes chinos fue positivo para el mantenimiento de la nueva relación. Hacia 1978, 100 congresistas, aproximadamente, ya habían visitado Beijing. Esta dinámica, además de contribuir a la aceptación en Estados Unidos de valorar la normalización de relaciones con fundamento en la dimensión estratégica de la relación—lo que se materializó en pequeños pasos como la abrogación de la Resolución de Formosa en 1974—también permitió que los líderes chinos se sensibilizaran respecto a las necesidades políticas del Ejecutivo

³⁷⁵ Office of the Historian, "204. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 28 de febrero de 1972, URL: <https://bit.ly/3q8iFjp>, consulta el 10 de julio de 2023.

³⁷⁶ David Binder, “Closer China Ties Urged by Jackson”, *The New York Times*, 9 de julio de 1974, URL: <https://bit.ly/44U9LoU>, consulta el 30 de julio de 2023.

estadounidense, especialmente en lo que refería a la seguridad de Taiwán, pues la mayoría de los congresistas siempre expresaron que ese asunto no podía ser comprometido.

Ahora bien, el Ejecutivo también trató de cultivar el apoyo con personajes que en principio eran fervientes partidarios de Taiwán. Ya Nixon había iniciado esta dinámica desde 1969, cuando consultó con los antiguos líderes del *lobby* pro-Taiwán, el senador Karl Mundt (R-Dakota del Sur) y el representante Walter Judd (R-Minnesota), sus intenciones veladas de reorientar la política hacia la RPC como medida de apalancamiento para tratar con Moscú.³⁷⁷ Una situación similar sucedió con el senador Goldwater y el entonces gobernador de California, Ronald Reagan. Incluso Nixon le pidió a Reagan que, como medida para estrechar lazos, le representara personalmente en las festividades nacionales en Taipéi, durante octubre de 1971, justo cuando Kissinger negociaba el primer comunicado con la RPC y cuando ésta ganaba la batalla de la representación en la ONU.³⁷⁸ Otro ejemplo importante fue la designación de George Bush como jefe de la oficina de enlace en Beijing, para sustituir a Bruce, en 1974, ya durante la administración Ford. Tanto Reagan como Bush, durante los años ochenta, se encargarían de darle continuidad a la política iniciada por Nixon.

En las interacciones con el gobierno de Taiwán se aplicó una estrategia para “condicionarle” ante el eventual rompimiento de relaciones.³⁷⁹ Como ya se señaló en apartados anteriores, esas medidas se aparejaron con la revaloración en cuanto a la cantidad y calidad de armas y tecnología que se le transfería. En la primera rama de esta estrategia se encontraban el enfriamiento de las relaciones diplomáticas y la reducción gradual de tropas estadounidenses a lo largo de los años siguientes. Esta línea, además de preparar psicológicamente a Taipéi y al público estadounidense, tenía también el propósito de demostrarle a Beijing la voluntad del Ejecutivo para buscar la normalización. La característica principal de este ámbito de interacción fue que los funcionarios de Taiwán empezaron a ser relegados, en términos de dejar de ser recibidos por funcionarios de alto nivel, mientras que la atención se concentraba cada vez más en los contactos con las contrapartes de la RPC. El gobierno de Chiang Kai-shek, no obstante, hizo lo posible

³⁷⁷ James Mann, *Op. Cit.*, p. 22.

³⁷⁸ *Ibid.*, p. 38.

³⁷⁹ En meses previos a la normalización, los funcionarios de la administración Carter habían identificado este patrón iniciado por Nixon: “Desde 1972, los Estados Unidos han reducido gradual pero consistentemente [los][...] contactos militares con Taiwán de acuerdo al Comunicado de Shanghái. Estas medidas han demostrado a la RPC nuestro compromiso con los principios del [comunicado], a la vez que ‘condicionan’ a la República de China respecto a la expectativa de que eventualmente normalizaremos relaciones con Beijing y que retiraremos todas las fuerzas militares e instalaciones de la isla.” Office of the Historian, "132. Action Memorandum From the Deputy Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs (East Asia and Pacific Region) (Armacost) to Secretary of Defense Brown", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 7 de septiembre de 1978, URL: <https://bit.ly/3Ymb4KM>, consulta el 16 de julio de 2023.

para que su relación especial con Washington no muriera y el *lobby* presionó en circunstancias especiales. Por ejemplo, tras la muerte de Chiang Kai-shek, en abril de 1975, se propuso que el secretario de agricultura, Earl Butz, liderara la delegación estadounidense en el funeral. Sin embargo, W. Richard Smyser y Richard H. Solomon, del NSC,³⁸⁰ argumentaron que esa propuesta generaría una fuerte crítica en los sectores políticos estadounidenses alineados a Taiwán, incluida la prensa, lo que de hecho complicaría las perspectivas de continuar la normalización con Beijing. El senador Goldwater seguía imponiendo respeto en los funcionarios del Ejecutivo, pues recientemente había enviado una carta a Kissinger en la que advertía movilizar a sus seguidores en contra de la Casa Blanca si no se decidía correctamente en esas circunstancias.³⁸¹ Se decidió entonces enviar al vicepresidente para no incrementar la presión sobre Ford.

En el caso del retiro de tropas, la implementación del plan se aplicó de manera gradual y consistente, aunque en algunas ocasiones también los tiempos políticos influyeron en alargar el proceso. Desde marzo de 1972 se aceleró el plan para reducir el personal en la isla: se estimó que para el año fiscal 1973, se reducirían casi 2,000 elementos de un aproximado de 9,000 que se encontraban operando en Taiwán entre 1971 y 1972.³⁸² A principios de 1975 se mantenían 2700 elementos, incluidos civiles. Se tenía pensado reducir esa cifra hacia finales de 1976 en un 50%, sin embargo, el periodo electoral influyó para que el plan se pospusiera a la llegada del nuevo gobierno en 1977. Carter decidió continuar con el plan y, después de la normalización, finalmente en 1979 se retiró a todo el personal.

Respecto a la venta de armas, el proceso osciló, en la planificación, entre llevar a cabo estas acciones como un medio de compensación, también para prepararlos psicológicamente, y mantener el equilibrio en cuanto a la cantidad y tipo de tecnología y equipo para no antagonizar a Beijing. Por ejemplo, a finales de 1974, ya en el contexto de crisis de liderazgo producto de la renuncia de Nixon, Ford solicitó una reevaluación de la venta de armamento que considerara los objetivos contradictorios de buscar la normalización con la RPC y al mismo tiempo honrar el compromiso de defensa con Taiwán. Se acordó que se tenía que asumir que la importancia simbólica y psicológica de la asistencia sería más importante

³⁸⁰ Office of the Historian, "106. Memorandum From W. Richard Smyser and Richard H. Solomon of the National Security Council Staff to Secretary of State Kissinger", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 11 de abril de 1975, URL: <https://bit.ly/3qddXGG>, consulta el 20 de julio de 2023.

³⁸¹ Lou Cannon, "Goldwater Warns President Against Abandoning Taiwan", *The Washington Post*, 15 de abril de 1975.

³⁸² Office of the Historian, "216. Memorandum From Phil Odeen of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 29 de marzo de 1972, URL: <https://bit.ly/3OBIvpj>, consulta el 2 de julio de 2023.

que la objetiva.³⁸³ A pesar de esto, el gobierno de Taiwán empezó a solicitar más acceso a armamento y, posteriormente, logró conseguir que se mantuviera la tendencia. En 1974, la transferencia de armas representó un total de 196 millones de dólares, 215 millones para el año siguiente y 293 millones hacia 1976. Solo en 1977 se logró una reducción a aproximadamente a 200 millones. La misma tendencia se reflejó en los créditos aprobados por el Congreso y ofrecidos por el Eximbank en esos mismos años para el mismo propósito: 45, 60, 80 y 35 millones de dólares.³⁸⁴ Gran parte de estos recursos se utilizaron en proyectos para reforzar a la fuerza aérea taiwanesa.

Ahora bien, es importante recordar que la inestabilidad en la política interna de ambos países, durante el periodo que va de 1973 a 1976, influyó decisivamente en las probabilidades de encontrar un acomodo respecto al tema de Taiwán. Como ya se analizó en apartados previos, en la China continental Mao y Zhou encontraron complicaciones internas y luego enfermaron. En Estados Unidos el escándalo del *Watergate* y la renuncia de Nixon provocó una crisis política que obligó a Ford a mantener el *statu quo*. La visión de los analistas del CSN hacia julio de 1974, semanas antes de la llegada de Ford, era que resolver

[...] el problema de las dos Chinas entre Beijing y Washington parecía más fácil cuando los gobiernos eran fuertes. Ahora la *détente* está bajo amenaza en casa; Zhou Enlai está enfermo en Beijing; incluso Chiang Ching-kuo [el hijo de Chiang Kai-shek] empieza a tener problemas con sus fuerzas militares. Antes de que trabajemos una fórmula para la normalización, la “politiquería” puede tornarse más sucia de lo que esperábamos. No podemos contar con la RPC o la RC para que se mantengan con nosotros en el difícil proceso de la normalización [...]. [...] Nuestro objetivo inicial de normalizar relaciones sin un impacto adverso sustancial en casa o en Asia será muy difícil o quizá imposible de alcanzar.³⁸⁵

En efecto, al problema de la crisis de liderazgo interna posteriormente se agregó la retirada total de Estados Unidos en Vietnam, en la primavera de 1975, lo que imprimió más presión sobre la administración Ford,

³⁸³ Office of the Historian, "90. Study Prepared by the Ad Hoc Interdepartmental Regional Group for East Asia and the Pacific", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 12 de noviembre de 1974, URL: <https://bit.ly/3DH00y0>, consulta el 19 de julio de 2023.

³⁸⁴ Franklin W. Houn, "Reunification deadlocked: The United States, China and Taiwan", *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, vol. 9, núm. 4, 1977, p. 27.

³⁸⁵ Office of the Historian, "85. Editorial Note", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, julio-agosto de 1974, URL: <https://bit.ly/3rzfNwo>, consulta el 8 de junio de 2023.

en tanto que la posición de varios actores internos era que un movimiento de “abandono” en Taiwán sería un grave error que debilitaría aún más la credibilidad estadounidense frente a los aliados. Los conservadores, impulsados también por la reciente muerte de Chiang Kai-shek, aprovecharon para reforzar su resistencia a cualquier promesa de concesión que debilitara más a Taipéi. Por ejemplo, desde un sector de los republicanos, el líder de la minoría en la Cámara de Representantes, John Rhodes (R-Arizona) advirtió que si Ford ofrecía concesiones en el tema de Taiwán sus posibilidades para obtener la candidatura presidencial se verían disminuidas.³⁸⁶

A pesar de esto, ya se estudió que el presidente durante 1975 intentó restaurar algo del ímpetu de los años previos y decidió probar su suerte al aceptar la invitación para visitar Beijing en diciembre con el fin de explorar la flexibilidad china. En ese contexto, y considerando la etapa previa al inicio de las campañas electorales de 1976, el *lobby* empezó una campaña para limitar su margen de maniobra. Según un análisis de Fox Butterfield, publicado en *The New York Times* en octubre de ese año, 13 representantes y 57 asesores de ambas cámaras habían recibido viajes pagados a Taiwán a través de la Fundación Cultural del Pacífico, que empezó a operar en agosto de 1974, presuntamente asociada con Taipéi para generar apoyo a su causa.³⁸⁷ Uno de los representantes beneficiados, Dawson Mathis (D-Georgia) introdujo una resolución concurrente, con 218 firmas, justo antes del viaje de Ford en la que se declaraba que el gobierno estadounidense, al buscar mejorar sus relaciones con la RPC, no debería hacer nada para comprometer la libertad de Taiwán y su pueblo. Según un reporte del Departamento de Estado, en preparación para el viaje de Ford, dicha campaña se había reforzado a principios de 1975 y además consistía en convencer a líderes de opinión que la relación entre Estados Unidos y la RPC había procedido tanto como los intereses estratégicos del primero lo demandaban, por lo que no era necesario profundizarla a costa de Taiwán.³⁸⁸

Esta última idea sirve como puente para entender la evolución de la postura de, al menos, algunos conservadores amigos de Taiwán. Es necesario señalar que Ford se apoyó en algunos miembros del *lobby*, como Goldwater, durante las elecciones primarias del Partido Republicano en las que compitió contra Ronald Reagan. Al considerar lo anterior, también se entiende un aspecto más de los límites que se autoimpuso en sus interacciones con Beijing. Por otra parte, el discurso de Reagan en esa contienda

³⁸⁶ Franklin W. Houn, *Op. Cit.*, p. 29.

³⁸⁷ Fox Butterfield, “Free Congressional Trips to Taiwan Are Linked to the Nationalist Government”, *The New York Times*, 18 de octubre de 1975, URL: <https://bit.ly/44RhILm>, consulta el 28 de julio de 2023.

³⁸⁸ Office of the Historian, "112. Memorandum From the Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs (Habib), the Deputy Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs (Gleysteen), the Director of the Policy Planning Staff (Lord), and Richard H. Solomon of the National Security Council Staff to Secretary of State Kissinger", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 3 julio de 1975, URL: <https://bit.ly/3DFe1MV>, consulta el 25 de julio de 2023.

electoral, sin embargo, es verdaderamente interesante para efectos de este trabajo. Por un lado, su plataforma incluyó una posición firme respecto a la defensa de los intereses de Taiwán y el rechazo a comprometerlos para alcanzar la normalización con la RPC. Pero por el otro, en sintonía con algunos conservadores, Reagan no se oponía a la profundización de los lazos económicos y, especialmente, estratégicos con la RPC, pues la consideraba un elemento importante para sacar ventajas frente a Moscú. Como lo plantea Harding: De hecho, en las primarias Reagan “[...] denunció que la administración Ford era responsable del estancamiento en las relaciones sinoestadounidenses.”³⁸⁹ Así, a menos que Estados Unidos se movilizara para consolidar la relación frágil con Beijing, Reagan planteaba la preocupación de que, después de la muerte de Mao, las fuerzas prosoviéticas ganaran terreno. El caso de Reagan y otros conservadores, como Bush, ilustra que el pilar estratégico que motivó el cambio tuvo la capacidad de debilitar las posturas de orden ideológico. En los siguientes apartados, este tema será central para entender el proceso hacia la normalización.

5.2.2 La lucha burocrática en la administración Carter. De la política triangular imparcial a la inclinación hacia la RPC

Ya se señaló que Zbigniew Brzezinski, asesor de seguridad nacional de Carter, sustituyó a Kissinger como principal promotor del desarrollo de la relación con la RPC. Brzezinski, con el apoyo de su asistente Michael Oksenberg, tuvo que enfrentar su visión a la de Cyrus Vance, el entonces secretario de Estado, quien favorecía una orientación con varios matices diferentes derivados de la actitud cerrada de los chinos en años previos, además de que consideraba prioritaria a la política de *détente* con la URSS. Por ejemplo, Brzezinski pensaba que la evaluación sobre la actitud inflexible de los chinos de Vance era imprecisa, pues habían demostrado suficiente disposición para cambiar su postura en temas como abandonar sustancialmente la exportación de la revolución en la región, su reciente apoyo a la alianza entre Washington y Tokio o el hecho de que, frente a su propia oposición interna, Mao hubiera tenido la sagacidad de fomentar el acercamiento con Washington a principios de esa década. Para el asesor de seguridad nacional, la RPC era importante en el sentido estratégico y su inflexibilidad, en algunos aspectos de la bilateralidad, debía tolerarse en aras de mantenerla del lado estadounidense para atar de manos a la URSS.³⁹⁰

³⁸⁹ Harry Harding, *Op. Cit.*, p. 109.

³⁹⁰ Office of the Historian, "30. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 6 de junio de 1977, URL: <https://bit.ly/44qAPeV>, consulta el 10 de julio de 2023.

Otro promotor fue el secretario de Defensa Harold Brown, quien desde el inicio argumentó en favor de priorizar la normalización. Desde la perspectiva de Brown, la relación con la RPC se encontraba en una situación susceptible de provocar más distanciamiento, pues los avances en años recientes habían sido limitados. Esto era peligroso, pues tal situación con Beijing provocaría que Moscú adquiriera mayor libertad de maniobra. En este sentido, la política de acercamiento sí otorgaba beneficios: se redujo el peligro de conflicto en el Noreste de Asia y se eliminó la fricción con Japón y otros aliados por la antigua política de contención y aislamiento; por otra parte, Moscú tenía que dividir su presencia militar entre occidente y oriente. El razonamiento de Brown seguía en la lógica del equilibrio de poder, pues la relación con la RPC tenía el potencial de mantenerse como factor en las relaciones entre Washington y Moscú, incluso en beneficio de la política de *détente*.³⁹¹

Ahora bien, el conflicto burocrático puede analizarse a la luz de la evolución del imperativo estratégico que motivó el cambio desde un inicio. Para 1977, la idea de que la RPC era una aliada tácita estaba matizada por la necesidad, que respondía principalmente a los grupos *prodétente*, de que Estados Unidos debía mantener una política triangular imparcial, respecto a Beijing y Moscú. Esta característica del motivante para la consolidación del cambio entraba en conflicto respecto a qué prioridad debía tener la normalización. Si bien, desde el principio de la administración el acercamiento con la RPC fue un objetivo, el conflicto entre los que deseaban que el tema de la China continental no contaminara la relación con la URSS y aquellos que la veían como una “carta” para limitar el margen de maniobra de esta última fue una razón por la que al inicio del periodo presidencial no se realizaran grandes esfuerzos. En este escenario, es importante señalar que la justificación pública para el cambio mantuvo una dinámica pendular entre dos razones: la normalización debía realizarse por el significado histórico de largo plazo que presentaba la nueva relación entre Estados Unidos y la RPC, cuya consideración más importante era el papel que desempeñaría ésta en Asia en el futuro; y, por otra parte, estaba la dimensión estratégica vinculada con la competencia entre Moscú y Washington. Según el propio Brzezinski, en la narrativa oficial la administración tendió a privilegiar la primera razón, pero fue la segunda la que impulsó a buscar la profundización de lazos con la RPC y la que terminó por prevalecer hacia el final del periodo presidencial. En este sentido, fue la evolución de los acontecimientos internacionales lo que permitió al segundo grupo incrementar su influencia sobre el presidente. De acuerdo con Brzezinski: el momento

³⁹¹ Office of the Historian, "9. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 14 de febrero de 1978, URL: <https://bit.ly/3Q0JwbA>, consulta el 12 de julio de 2023.

propicio “[...] para la normalización [...], fue definitivamente influenciado por la dimensión soviética [del asunto].”³⁹² Ya se comentó que el propio Carter al inicio se inclinaba hacia el grupo prosoviético, con Vance a la vanguardia, pero incluso Brzezinski en los primeros meses de la administración no adoptó un papel protagónico para impulsar la continuación del cambio iniciado por Kissinger.

No fue sino hasta después de revisar los antecedentes del caso que Brzezinski empezó a apuntalar el tema como prioridad en la agenda, aunque sin éxito en el primer año. El asesor de seguridad nacional consideró que las promesas secretas hechas por Kissinger y Nixon a Beijing deberían ser el punto de partida: admitir que solo había una China y que Taiwán era parte de ésta; no apoyar el movimiento independentista de Taiwán; evitar que Japón entrara en Taiwán cuando las fuerzas estadounidenses salieran; apoyo a una solución pacífica en el caso de la reunificación, lo que incluía la falta de respaldo a un ataque de Taipéi hacia China continental; y buscar la normalización.³⁹³ Vance no estuvo de acuerdo cuando Carter aceptó la propuesta de Brzezinski por considerarla prematura y rápidamente solicitó que se reconsiderara. En esa ocasión, la batalla fue ganada por el secretario de Estado, pues el presidente decidió que estas “promesas” no se reafirmaran a la alta dirigencia china en esos meses. Para Vance, la normalización con la RPC era deseable, incluso desde el punto de vista de reforzar la posición estratégica de Estados Unidos, pero no a costa de comprometer los lazos con Taiwán, en términos de seguridad, y de provocar una reacción fuerte por parte de los soviéticos, en caso de que se desarrollara un vínculo directo en dicho ámbito entre Washington y Beijing: “Nada sería considerado más hostil por la Unión Soviética que el desarrollo de un acuerdo de seguridad entre Estados Unidos y China”,³⁹⁴ alertó el secretario. En este contexto el vicepresidente Mondale también se alineó con Vance por lo que Carter decidió que, en agosto de 1977 como ya se mencionó, fuera Vance quien viajara a Beijing para realizar un diálogo exploratorio, sin tener planeado acelerar el proceso debido a otras prioridades, a pesar de que Brzezinski trató de defender que el viaje fuera utilizado para comprometerse decididamente en la normalización. De acuerdo con él, en las reuniones preparatorias estaba “[...] aislado relativamente, pues la mayoría de los participantes pensaban que no podíamos movernos tan rápido.”³⁹⁵

³⁹² Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle, Op. Cit.*, p. 197.

³⁹³ Office of the Historian, "16. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 8 de marzo de 1977, URL: <https://bit.ly/44qAPeV>, consulta el 20 de julio de 2023.

³⁹⁴ Office of the Historian, "26. Memorandum From Secretary of State Vance to President Carter", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 15 de abril de 1977, URL: <https://bit.ly/3qadTlj>, consulta el 25 de julio de 2023.

³⁹⁵ Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle, Op. Cit.*, p. 200.

La postura del presidente pronto reflejó aquella del grupo pro-URSS en cuanto a evitar que el tema de la RPC fuera un elemento de irritación con Moscú. En septiembre, el ministro de Relaciones Exteriores soviético, Andrei A. Gromyko, decidió viajar a Washington D.C. después de ofrecer un discurso en la AGONU para reunirse con Carter. En el marco de discusiones para progresar en el control de armas, Gromyko aseguró que las relaciones con Estados Unidos se encontraban estancadas y que la política de derechos humanos de Carter no estaba contribuyendo a su mejora.³⁹⁶ Respecto a la China continental, los soviéticos recordaron que sería un error si los Estados Unidos intentaban jugar “sucio” en términos de coludirse con Beijing. Se denunciaba la posible vinculación de asuntos por parte de Estados Unidos para mejorar su capacidad de negociación y así obtener más concesiones en los temas estratégicos. Ante esta situación, y con Vance presionando, Carter aseguró que Estados Unidos podría normalizar relaciones con la RPC sin que ello representara una asociación en contra de la URSS. De esta manera, la “carta” de la RPC todavía no figuraba como posible detonante para la normalización.

En meses previos al viaje de Vance y, posteriormente, en el periodo en el que la administración Carter se dedicó a atender otros asuntos, como la ratificación de los tratados del Canal de Panamá a finales de ese año y principios del siguiente, además de recordarle sistemáticamente al presidente sobre la importancia de la normalización, Brzezinski se ocupó de articular una estrategia para ganar aliados en la burocracia y de tejer relaciones clave con la contraparte china. Es necesario indicar que Brzezinski propuso al presidente, desde el primer año, una serie de opciones que se convertirían en una especie de táctica para “derramar” el asunto sobre otros actores burocráticos y así crear intereses, y aliados, a favor de la normalización. En primera instancia, propuso que el secretario de Defensa, Harold Brown, se incorporara al proceso mediante una visita a Beijing en la primavera de 1978. También, considerando las señales de Beijing respecto a sus necesidades de modernización, Brzezinski fue el encargado de darle ímpetu a la idea de estudiar la posible transferencia a la China continental de tecnología militar prohibida hasta ese momento. A pesar de las objeciones de Vance, Brown y Brzezinski lograron que se desarrollara un sistema interagencias para tal cometido en los meses siguientes. Así, el grupo pro-RPC alentó el fortalecimiento de los contactos en materia de ciencia y tecnología, a partir de la creación de un comité *ad hoc* encabezado por el asesor presidencial en esos temas, Frank Press, quien trabajó en recomendaciones para otorgar

³⁹⁶ Kathleen Teltsch, “Gromyko Meets With Carter After Addressing U.N.”, *The New York Times*, 28 de septiembre de 1977, URL: <https://bit.ly/3QcGjG1>, consulta el 18 de julio de 2023.

licencias de exportación.³⁹⁷ De manera gradual, el asesor de seguridad nacional incrementó su influencia con estas tácticas.

En noviembre, el promotor del cambio aprovechó la oportunidad para generar arrastre público sobre el tema, al comentar con reporteros una invitación que le extendió el jefe de la oficina de enlace china en Washington, Han Hsu, para viajar a Beijing. Evidentemente, esta situación “[...] provocó un prolongado conflicto con [el Departamento de Estado] respecto a si debería realizar o no el viaje.”³⁹⁸ A partir de ese momento, Brzezinski empezó a buscar reunirse con funcionarios chinos, especialmente con Han, para adoptar el papel que Kissinger había desempeñado en cuanto a informarles sobre la política de Estados Unidos hacia la URSS, con la meta de continuar explotando este tema en aras de continuar la generación de confianza con Beijing y, a su vez, anticiparse a sus adversarios en las otras agencias. La siguiente fase para el asesor de seguridad nacional fue realizar un esfuerzo sostenido para que Carter aprobara su viaje a la China continental.

Para Brzezinski, a diferencia de Vance, la RPC era “la carta” que Estados Unidos necesitaba para mejorar su posición frente a Moscú. La lógica del asesor de seguridad nacional puede visualizarse en un intercambio entre él y el presidente a principios de 1977, cuando Carter todavía se mostraba escéptico respecto a la inclinación de su asesor: “En un mensaje reciente de los soviéticos [...] [en el que reafirmaban sus posiciones inflexibles respecto a una diversidad de asuntos geopolíticos], el presidente reiteró que el deterioro de nuestra relación con [ellos] era su principal preocupación.” Brzezinski respondió: “Quizá si los soviéticos se preocupan un poco más como consecuencia de nuestra política hacia China, tendremos menos elementos para preocuparnos sobre nuestras relaciones con ellos.”³⁹⁹ El asesor presidencial, entonces, encontró en el Departamento de Estado la mayor resistencia, que desde su perspectiva se debía a tres razones: la primera era de índole institucional, en el sentido de que trataba de proteger sus dominios; la segunda, por extensión, porque se preocupaban más por el simbolismo político del viaje (iba el asesor de seguridad nacional y no el secretario); y, finalmente, porque Vance consideraba a las negociaciones SALT II una prioridad, que podía ser puesta en riesgo por la visita de Brzezinski.⁴⁰⁰

El grupo pro-RPC, ahora reforzado con Mondale después de un periodo en el que se le convenció sobre las ganancias geoestratégicas, trabajó en los primeros meses de 1978 para persuadir a Carter de aprobar el viaje. Con Vance en la oposición, Carter pospuso la decisión. Sin embargo, como ya se analizó,

³⁹⁷ Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle, Op. Cit.*, pp. 200-203.

³⁹⁸ *Ibid.*, p. 203.

³⁹⁹ *Ibid.*, p. 200.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, p. 203.

el comportamiento soviético en la escena internacional, especialmente en relación con el Sudeste de Asia y con los eventos en el Cuerno de África a principios de ese año, fue lo que finalmente convenció al presidente de aprobar la visita en marzo. La visita en esta ocasión no solo buscaba “mantener” la relación, como había ocurrido con el viaje de Vance, sino para transmitirles a los chinos que Estados Unidos respetaría las cinco promesas de la era Kissinger, además de expresar el sentido de urgencia estadounidense mediante la frase reiterada, durante las reuniones entre Brzezinski y un escéptico Deng en Beijing, “Estados Unidos se ha decidido respecto al tema de la normalización (*The United States has made up its mind*).”⁴⁰¹ Por otra parte, el asunto empezó a generar arrastre entre los funcionarios, de tal forma que la vicepresidencia y el sector de defensa fueron claves para respaldar la visita e influir para que el pensamiento del presidente empezara a evolucionar en dirección del grupo pro-RPC. De esta manera, Brown y otros pugnaron para que la reunión de Brzezinski con los chinos significara un paso decisivo hacia la normalización.

Ya se estudió el papel protagónico de Brzezinski en las interacciones con Beijing entre su viaje de mayo de 1978 y la conclusión de las negociaciones en diciembre de ese año. En ese periodo, de manera regular Brzezinski siguió reforzando su red con funcionarios chinos, en especial con Chai Zemin (nuevo jefe de la oficina de enlace china en Washington), y aprovechó para implementar su estrategia de no solo extender la oportunidad de participación de otros miembros del gabinete del presidente Carter, sino que también trabajó para poner aliados internacionales de su lado. Justo después de su viaje, Brzezinski hizo una escala en Tokio para convencer al primer ministro Takeo Fukuda de concluir el tratado de amistad entre Japón y la RPC, que estaba atorado por la renuencia del primero para incluir la cláusula de antihegemonía en la redacción. El Departamento de Estado, hasta ese momento en sus interacciones con los japoneses, también se había mostrado reticente a recomendar la inclusión, pero Brzezinski insistió en lo contrario. Como consecuencia, los japoneses finalmente accedieron a la firma del documento, lo que daba solidez a la línea del grupo pro-RPC en Estados Unidos.⁴⁰²

Ahora bien, en el plano interno en ese mismo periodo surgió uno de los últimos conflictos antes del anuncio. Es preciso indicar que para este momento las diferencias entre el grupo pro-URSS y el pro-

⁴⁰¹ Brzezinski informó a Deng: “El presidente Carter me ha pedido decirte que los Estados Unidos se han decidido y, por lo tanto, estamos preparados para hablar seriamente no solo sobre la situación internacional [...], sino también para empezar a discutir de manera más activa sobre nuestra relación.” La respuesta de Deng sugirió, de manera escéptica, que Carter no estaba listo para observar las tres condiciones para la normalización, ante lo cual Brzezinski de manera reiterativa repitió que “estaban decididos.” Véase: Office of the Historian, “110. Memorandum of Conversation”, Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 21 de mayo de 1978, URL: <https://bit.ly/3NY9b1X>, consulta el 6 de julio de 2023.

⁴⁰² Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle, Op. Cit.*, p. 218.

RPC radicaban solamente en el nivel de prioridad que debía tener la normalización. En este sentido, Vance y Richard Holbrooke, subsecretario para Asuntos del Este de Asia y el Pacífico del Departamento de Estado, estaban determinados a normalizar relaciones con Vietnam, por lo que su visión era encontrar acomodo y equilibrio entre este plan y el concerniente a la China continental. Como se recordará, Estados Unidos terminó su participación total en la guerra hacia 1975 y, posteriormente, se vinculó a la política de *détente* la posibilidad de iniciar relaciones con el gobierno en Hanoi. Sin embargo, este proyecto del Departamento de Estado entraba en conflicto con la meta de normalización con la RPC, al menos respecto a los tiempos, pues las relaciones entre Beijing y Hanoi se deterioraban gradualmente como consecuencia de que este último se asociaba de manera más estrecha con Moscú. Para el grupo pro-RPC, llevar a cabo la normalización con Hanoi primero ponía en riesgo aquella con la China continental, pues los chinos considerarían tal acción como prosoviética. Brzezinski, entonces, alertó a Carter de las consecuencias tan pronto existieron señales de que la normalización entre Vietnam y Estados Unidos podía realizarse.⁴⁰³

Carter se planteó incluso llevar a cabo de manera simultánea la normalización con los dos países en los meses siguientes. El grupo pro-RPC siguió insistiendo que la prioridad debería ser la normalización con Beijing⁴⁰⁴ y, según el propio Carter, congresistas aliados también recomendaron en contra de hacerlo paralelamente con Hanoi, pues sería muy complejo navegar en aguas internas si se trataba este último asunto y la cuestión de Taiwán al mismo tiempo. En esa disyuntiva, el presidente decidió posponer el inicio de relaciones con Vietnam hasta que se concluyeran las negociaciones con los chinos. Una vez más, los eventos internacionales reforzaron la posición del grupo liderado por Brzezinski. A finales de diciembre de 1978, Hanoi decidió invadir Camboya y la percepción en Estados Unidos de que este gobierno estaba fuertemente influenciado en sus acciones por Moscú se empezó a consolidar. En palabras de Carter, se concluyó en ese momento que después de la invasión y cuando Hanoi “[...] empezó a tomar los atavíos de un títere soviético, no quisimos continuar con la idea.”⁴⁰⁵ Pasarían 17 años para que las relaciones con Vietnam se normalizaran.

En los días en los que se anunció la normalización y hacia los primeros meses de 1979, el uso de la “carta” china en el marco de la relación triangular Washington-Moscú-Beijing, o la “ligera” inclinación

⁴⁰³ Office of the Historian, "25. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter", *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, Southeast Asia and the Pacific*, volume XXII, *U.S. Department of State*, 23 de junio de 1978, URL: <https://bit.ly/3QI2Mka>, consulta el 20 de julio de 2023.

⁴⁰⁴ En un intercambio en julio de 1978, Brzezinski le planteaba a Carter: “[...] tienes que escoger: Vietnam o China, y China es incomparablemente más importante para nosotros.” Office of the Historian, "126. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter", *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China*, volume XIII, *U.S. Department of State*, 7 de julio de 1978, URL: <https://bit.ly/44N2erM>, consulta el 25 de julio de 2023.

⁴⁰⁵ Jimmy Carter, *Keeping Faith, Op. Cit.*, p. 195.

de Estados Unidos hacia la RPC, ya era evidente. Es ilustrativa la situación en la que se encontró Vance durante estos días, pues Brzezinski pugnó para que el anuncio de la normalización se llevara a cabo justo cuando el secretario de Estado viajaba por Medio Oriente, lo que lo dejó fuera de las consideraciones finales. Además, se perjudicaron las gestiones del secretario de Estado para acordar una cumbre entre Brezhnev y Carter, para continuar con la negociación sobre control de armas estratégicas, pues la reacción soviética ante la noticia fue de enojo. Otro ejemplo es la respuesta, en febrero, de Washington ante la “lección de la RPC para educar” a Vietnam como represalia por la invasión mencionada: la administración Carter no protestó sustantivamente en contra de las acciones de Beijing, sino que concibió el acto como una oportunidad para solicitar el retiro de tropas tanto chinas como vietnamitas de Camboya, además de enviar un mensaje a Moscú de que debería actuar de manera tal que no contribuyera a la escalada de tensiones, poniendo restricciones a su intención de incrementar su influencia en la región. Por otra parte, el departamento de Estado propuso que, como expresión de desaprobación, la visita del secretario del Tesoro, Blumenthal, a Beijing fuera cancelada,⁴⁰⁶ pero Carter terminó por favorecer la posición de Brzezinski que consistía en no vincular los sucesos recientes en Indochina con el proceso de normalización.⁴⁰⁷ La “desvinculación” de la política hacia la China continental de la adoptada hacia la Unión Soviética en el tema de la extensión del estatus de nación más favorecida fue otra situación en la que la orientación pro-Beijing se manifestó, ya que hacia la segunda mitad de 1979 la administración Carter decidió otorgarle solamente a la RPC dicho beneficio.

Finalmente, en el tema de seguridad la administración Carter empezó a flexibilizar su postura respecto a la venta de armas y transferencia de tecnología, con potencial militar, hacia la RPC debido al contexto internacional.⁴⁰⁸ Durante 1979, la posición estadounidense en el Mar Rojo y el Golfo Pérsico fue presionada por el fortalecimiento de la presencia de la URSS en Yemen del Sur, por el incremento de su participación en la crisis de Afganistán y la débil posición de Washington en Irán, como consecuencia de la revolución que destituyó al Shah Mohammad Reza Pahleví (aliado de Estados Unidos). Además, en el sudeste asiático la percepción de Washington y sus aliados era que Moscú seguía consolidando su posición mediante el uso de instalaciones aéreas y navales vietnamitas, mientras que en el Caribe existía la

⁴⁰⁶ Office of the Historian, "219. Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 19 de febrero de 1979, URL: <https://bit.ly/3rQtmaP>, consulta el 28 de julio de 2023.

⁴⁰⁷ Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle, Op. Cit.*, p. 413.

⁴⁰⁸ Office of the Historian, "233. Memorandum from Secretary of Defense Brown to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 23 de marzo de 1979, URL: <https://bit.ly/3QdfzVS>, consulta el 28 de julio de 2023.

percepción de que surgiría una nueva crisis en Cuba como consecuencia de la supuesta existencia de brigadas de combate soviéticas en la isla.

En ese contexto, el grupo pro-RPC volvió a superar las consideraciones de Vance. Anteriormente, la transferencia de tecnología y armas a la RPC se llevaba a cabo de manera limitada a través de los aliados (Gran Bretaña, Francia, Alemania Occidental y Japón), quienes constantemente acudían al gobierno estadounidense para recibir orientación sobre los límites de estas transacciones, en aras de no antagonizar a Moscú. Naturalmente, ya en la administración Carter el Departamento de Estado trató de persuadir a esos gobiernos de no ensanchar las ventas. Durante 1979, sin embargo, Brown y Brzezinski lograron que la administración no pusiera objeciones, lo que implicaba permitirles tomar las decisiones por su cuenta, además de trabajar para que la URSS no les intimidara por esta situación. Washington, por su parte, tenía la política de no vender a la China continental la tecnología que tampoco podía vender, por motivos de seguridad, a la URSS. La inclinación hacia Beijing, entonces, también se reflejó en este ámbito, pues Estados Unidos reforzó la relación con ese gobierno y accedió, después de una visita de Brown a la China continental a principios de 1980—justo después de la invasión soviética a Afganistán—a vender equipo de apoyo militar a lo largo de ese año.⁴⁰⁹ Así pues, como lo plantea el propio Brzezinski, un comportamiento más moderado por parte de Moscú “[...] hubiera dejado poco espacio a aquellos que favorecían una relación más cercana con China [...]”⁴¹⁰

Ahora bien, respecto a la estrategia de “derrame”, en el apartado de interacciones con Beijing se señaló que en los meses previos a la normalización se planearon, a partir de las ideas de Brzezinski, múltiples viajes llevados a cabo por miembros del gabinete de Carter. El secretario de Energía, James Schlesinger, y Frank Press visitaron Beijing con sus respectivas delegaciones para negociar acuerdos de cooperación en materia energética y de ciencia y tecnología, respectivamente. La última, por ejemplo, incluyó a funcionarios de la NASA, de los Institutos Nacionales de Salud y de otras organizaciones relacionadas con dicho sector. De acuerdo con el asesor de seguridad nacional: “De hecho, la delegación que [Frank Press lideró] fue una de las más poderosas [en ciencia y tecnología] que había enviado Estados Unidos a cualquier otro país. Después de su regreso, Press se hizo cargo de expandir las relaciones Estados Unidos-China en ciencia y tecnología y, por lo tanto, ganó otro importante aliado burocrático.”⁴¹¹

⁴⁰⁹ Office of the Historian, "295. Telegram From Secretary of Defense Harold Brown to President Carter, Secretary of State Vance, the Deputy Secretary of Defense (Claytor), and the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 19 de febrero de 1979, URL: <https://bit.ly/3rSiUQ3>, consulta el 28 de julio de 2023.

⁴¹⁰ Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle, Op. Cit.*, p. 419.

⁴¹¹ *Ibid.*, p. 226.

Siguieron visitas de los secretarios de Agricultura, Robert Bergland, de Comercio, Juanita Morris Kreps, y ya durante la normalización el secretario de Defensa, Brown, y el vicepresidente, Mondale, entre otros, se incorporaron a dichas actividades. Ya se mencionó también que Blumenthal hizo lo propio en la primera mitad de 1979, lo que culminó en un acuerdo comercial en el verano de ese año que extendió el estatus de nación más favorecida.

Este patrón continuó y empezó a expandirse de tal forma que sentó las bases para la generación de consenso en la burocracia. La estratagema de la “diplomacia de los viajes”, llamada así por sus creadores Brzezinski y Oksenberg,⁴¹² tenía como propósito crear una amplia base que hizo interdependientes tanto al proceso de formulación como el de implementación en lo que refiere a asuntos comerciales y culturales o de pertinencia social. Tal como se definió la consolidación en el primer capítulo, la expansión del interés hacia otras agencias por tener contacto con la RPC reforzó, a su vez, la aceptación de la nueva política. No obstante, en materia estratégica y en el asunto de Taiwán, la conducción se siguió manteniendo controlada por un grupo pequeño de funcionarios de alto nivel. En suma, la evolución de la justificación para el cambio—de concebir a la RPC como aliada tácita, pero observando equilibrio con la URSS, a inclinarse hacia el lado de la primera—en conjunto con la incorporación de otros actores interesados fueron los ingredientes para el nuevo consenso que le daría estabilidad relativa al nuevo curso de acción en las próximas décadas.

5.2.3 El asunto de Taiwán a la luz del nuevo consenso respecto a la RPC

Es difícil determinar con exactitud el grado de poder e influencia que tenía el *lobby* pro-Taiwán en Estados Unidos hacia finales de la década de los setenta. Como ya se ha señalado, es claro que ya no tenía la capacidad de arrastre que tuvo durante el macartismo. Sin embargo, al parecer también es claro que las estelas del radicalismo de esa época contribuyeron a sobredimensionar la influencia de esta coalición, de tal forma que su sola existencia fungió como una sombra que acompañaba a los funcionarios encargados de conducir la política exterior, en el sentido de que seguían mirando de reojo a esta agrupación cuando se tenían que tomar decisiones importantes respecto a la RPC. Además, es necesario señalar que, independientemente de su influencia en el contexto de la normalización, el “legado” de este *lobby* en la política estadounidense, tras décadas de esfuerzos, puede ser visto como una fuerte contribución a consolidar el compromiso histórico de Washington con la defensa de Taiwán, a tal grado que el apoyo

⁴¹² *Ibid.*, p. 417.

bipartidista en este sentido no se debilitó tras la normalización. De esta manera, el asunto de Taiwán limitó el alcance de la política hacia la RPC iniciada por Nixon y continuada por Carter.

Los efectos del tema de Taiwán, y de la percepción sobre el poder de la coalición que lo promovía, pueden ilustrarse a partir de varios momentos antes de que Carter se convirtiera en presidente y durante los siguientes años. Para Carter, la falta de progreso hacia la normalización después de la visita del presidente estadounidense en 1972 se debía, en gran medida, a la influencia de esta coalición en el Congreso en un contexto de crisis de liderazgo presidencial, como consecuencia de la renuncia de Nixon y del débil interinato de Ford. De esta forma, Carter tenía claro desde el principio que debía conducirse con precaución. De acuerdo con el presidente, la efectividad de este grupo se manifestó tan pronto ganó algunas elecciones primarias: “Una marea de invitaciones llegó a mis familiares y vecinos [...] para vacaciones pagadas en Taipéi, la capital de Taiwán. Aquellos que sucumbieron [...] cenaron con los líderes de ese país, se les ofrecieron obsequios atractivos y se les urgió que influyeran sobre mí para que me olvidara de cumplir con los compromisos estadounidenses respecto a China [continental].”⁴¹³

Dentro de la administración, durante el primer año se analizó la capacidad de la oposición para descarrilar la normalización y gradualmente se empezó a tener confianza de que el imperativo estratégico (o de *Realpolitik*) superaría a las resistencias ideológicas. Respecto a la influencia del *lobby* existieron divergencias. A diferencia de Carter, para Brzezinski esta coalición—en el Congreso representada por los senadores Goldwater (R-Arizona), John Tower (R-Texas), Robert Dole (R-Kansas), Richard Stone (D-Florida) y en la cámara baja por Clement J. Zablocki (D-Wisconsin) no era una amenaza para la normalización, a pesar de que empezaba a movilizarse mediante una campaña que enfatizaba tres puntos para generar apoyo del público: que Taiwán no podría sobrevivir sin el tratado de defensa; que Taiwán era sensible a la política de derechos humanos del presidente Carter, mientras que la RPC era un gobierno que claramente los violaba; y que, por lo tanto, sería inmoral que los Estados Unidos abandonaran a Taiwán por motivos de *Realpolitik*. Tal campaña era de alcance nacional, pero también se centraba en localidades estratégicas, como la ciudad natal del presidente en el estado de Georgia. Brzezinski pensaba que el alcance del *lobby* se exageraba, lo que podía generar una percepción errónea con efectos en los cálculos de la administración.⁴¹⁴ Por otra parte, se tenía conciencia, y cierto grado de confianza, de que la motivación estratégica para el acercamiento derrotaría a la oposición ideológica. Por ejemplo, Carter le

⁴¹³ Jimmy Carter, *Keeping Faith, Op.Cit.*, p. 188.

⁴¹⁴ Office of the Historian, "40. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter", *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, U.S. Department of State*, 29 de julio de 1977, URL: <https://bit.ly/3OBB69s>, consulta el 24 de julio de 2023.

pidió a Vance, antes de su viaje en agosto de 1977, que lograra algo en el terreno estratégico con los chinos para reforzar el apoyo de congresistas y del Estado Mayor Conjunto que, se esperaba, respaldarían a la administración frente a Goldwater y otros opositores si se generaban resultados. En la discusión, Brown señaló que estaba convencido de que al menos los miembros del Estado Mayor apoyarían a la administración frente a los opositores siempre que no se abandonara a Taiwán en el tema de seguridad.⁴¹⁵

A pesar de estas primeras consideraciones, la administración decidió actuar con cautela. Otro momento en el que la sombra del *lobby* se hizo presente concierne a la decisión de no priorizar el acercamiento con Beijing durante el primer año de la administración. Ya se ha dicho que, hacia finales de 1977, la administración Carter decidió no esforzarse en la búsqueda de la normalización con la RPC debido a que tenía que enfrentar la batalla para lograr la aprobación de los tratados que cedían el control del Canal de Panamá al gobierno panameño. Tal instrumento daba fin al control que Estados Unidos había ejercido sobre el canal desde 1903, por lo que resultó un asunto controvertido internamente. En esas circunstancias, incorporar a la agenda legislativa otro tema como el de la RPC, junto con las necesarias controversias respecto a Taiwán, era difícil si se considera que el Ejecutivo se volcó a conseguir el apoyo de congresistas para la primera iniciativa. En efecto, según Carter, Goldwater y los otros miembros de la oposición, pertenecían al grupo de indecisos y, por lo tanto, era necesario no antagonizarlos para no poner en riesgo el tratado sobre la cesión del canal.⁴¹⁶

Es importante mencionar que el *lobby* se alió con otros actores críticos de las inconsistencias en la política de derechos humanos de Carter, que presuntamente era el tema insignia de su administración, para intentar jugar la carta ideológica, aunque sin mucho éxito. Hacia octubre de 1978, meses antes del anuncio de la normalización, algunos funcionarios del Ejecutivo trataron de aprovechar la oportunidad para incorporar el tema de los derechos humanos como instrumento para contrarrestar las críticas de los opositores: “varios artículos sobre nuestra política [...] (y no pocos políticos) han notado el silencio de la administración respecto a violaciones de derechos humanos en la RPC. Creo que debemos atender este asunto. Si no lo hacemos, tanto nuestra política de derechos humanos como nuestros esfuerzos internos para normalizar las relaciones con la RPC se verán afectados.”⁴¹⁷ En realidad, las propuestas de este tipo

⁴¹⁵ Office of the Historian, "41. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 30 de julio de 1977, URL: <https://bit.ly/3YcWftU>, consulta el 24 de julio de 2023.

⁴¹⁶ *Ibid.*, p. 192.

⁴¹⁷ Office of the Historian, "145. Memorandum From the Special Assistant to the President's Assistant for National Security Affairs (Inderfurth) to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 16 de octubre de 1978, URL: <https://bit.ly/3OdpOHe>, consulta el 28 de julio de 2023.

fueron muy pocas durante el periodo presidencial y ninguna de ellas fue tomada en cuenta.⁴¹⁸ Carter y el grupo que condujo la política hacia la RPC hicieron, en términos prácticos, caso omiso tanto de las críticas del *lobby* como de las recomendaciones sobre derechos humanos provenientes del propio gobierno y siguieron omitiendo, o evadiendo, este tema cuando se comunicaba al público estadounidense el estatus de la relación con Beijing. En retrospectiva, se puede afirmar que tal discurso de la oposición no generó el respaldo suficiente en la arena política, lo que demuestra otra dimensión del efecto que tiene un imperativo de orden estratégico como justificación del cambio de política, en cuanto a su capacidad para sobreponerse a las resistencias ideológicas en el plano interno.

Ahora bien, es necesario recordar que el tema de la seguridad de Taiwán no solo era promovido por el *lobby*, sino que encontraba amplio respaldo en la opinión pública y en el *establishment* en general. Es aquí en donde se puede trazar la verdadera influencia de los amigos de Taiwán, en el sentido, como se señaló al inicio de este apartado, de que su legado realmente fue generar una amplia base de apoyo respecto a este tema durante décadas, lo cual da pistas para entender el nuevo consenso que fundamentaría la política de Estados Unidos hacia la RPC y Taiwán en la nueva era post normalización. Así, Oksenberg expresó dudas sobre la capacidad de Carter de “vender” internamente la normalización, justo cuando Woodcock estaba por iniciar las negociaciones. Para este funcionario, el problema de la resistencia ya no estaba en el lado chino, sino en el plano doméstico. Si se considera que para el verano de 1978 la administración atravesaba por una situación caracterizada por bajos niveles de aprobación y escepticismo del público respecto a su capacidad para conducir la política exterior, entonces el movimiento hacia la normalización parecía riesgoso debido a que ya se tenía claro que Beijing no iba a dar garantías respecto a una resolución pacífica del problema con Taiwán.⁴¹⁹

En esas circunstancias, la estrategia que se trazó para vencer a la oposición ideológica, representada especialmente por el *lobby*, consistió en una mezcla de tres elementos: aprovechar los tiempos; tomar ventaja de las facultades del Ejecutivo; y, finalmente, vincular la normalización con el futuro proceso de aprobación de los acuerdos SALT II. Respecto a la primera parte de este plan, la administración decidió que el acuerdo con Beijing debería alcanzarse en diciembre de 1978, después de

⁴¹⁸ Otra propuesta provino de la CIA en junio de 1977 para tratar de incorporar el tema de las violaciones a derechos humanos en los campos de trabajo en China. Este tipo de iniciativas fueron descartadas y no se incorporaron a las negociaciones entre Beijing y Washington para alcanzar la normalización de relaciones. Office of the Historian, "33. Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 20 de junio de 1977, URL: <https://bit.ly/3Qk4X7v>, consulta el 28 de julio de 2023.

⁴¹⁹ Office of the Historian, "123. Editorial Note", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, junio de 1978, URL: <https://bit.ly/3Qk4X7v>, consulta el 28 de julio de 2023.

las elecciones intermedias, en un momento en el que el Congreso se encontraba en receso y antes del debate sobre los acuerdos con Moscú. En segunda instancia, Carter estaría listo para utilizar sus facultades ejecutivas en caso de una respuesta negativa al momento de proponer la iniciativa de ley que regularía los contactos con Taiwán en la era post normalización. Finalmente, la parte más importante consistía en explotar el sentimiento antisoviético de algunos congresistas que dudaban de la pertinencia de los acuerdos con Moscú para la reducción de armas estratégicas. En este sentido, Carter determinó que si se les presentaba a estos actores primero la noticia de la normalización, a la que apoyaban por considerarla clave en la competencia en contra de la URSS, entonces considerarían respaldarle también en la aprobación del SALT II en la primavera de 1979.⁴²⁰ El quiebre de la oposición, por lo tanto, fue en gran medida logrado a partir de aprovechar, con base en la idea de consolidar la alianza tácita con la RPC y sus posibles beneficios, el clivaje anticomunismo vs. anti-URSS en la arena política.

Ahora bien, la insistencia de la administración Carter de incorporar en el acuerdo con Beijing varias condiciones respecto a la seguridad de Taiwán fue, en gran parte, reflejo de tal consenso político en Estados Unidos. Si bien es cierto que la idea de normalizar relaciones con la RPC fue bien recibida por parte de diversos actores políticos—lo que implicaba su aquiescencia o apoyo a la necesidad de romper relaciones con Taipéi y respaldar la política de una sola China—también lo es en cuanto a que se mantuvo el compromiso bipartidista sólido, aunque en cierto nivel de generalidad, con la defensa de Taiwán. Se plantea que a nivel general porque antes del anuncio de la normalización, y del aviso presidencial para terminar con el tratado de defensa, lo que se tenía claro era tal compromiso, aunque los detalles eran fuente de debate. La administración Carter finalmente acordó con la RPC que Estados Unidos aceptaría las tres condiciones solicitadas (rompimiento de relaciones con Taiwán, abrogación del tratado de defensa y retiro de las fuerzas estadounidenses de la isla),⁴²¹ pero logró que se aceptara la continuidad de sus contactos no oficiales, en materia comercial, científica y cultural con Taiwán. También, se pudo acordar que después del anuncio para normalizar relaciones Washington expresaría su interés en un futuro pacífico para la isla, sin que Beijing contradijera esta postura públicamente, así como la continuidad de la venta de armas a Taipéi sin que ello significara un obstáculo inamovible para continuar con la normalización. Estos dos últimos elementos hicieron posible la transformación de la relación de seguridad con Taiwán de un estatus formal a uno *de facto*. No obstante, Carter no tuvo éxito en obtener el compromiso de la RPC para solucionar pacíficamente el conflicto—debido a que los chinos insistieron en que las modalidades de la

⁴²⁰ Jimmy Carter, *Keeping Faith, Op. Cit.*, p. 194.

⁴²¹ El remanente de fuerzas estadounidenses en la isla se retiró en abril de 1979.

reunificación eran asuntos internos—desviándose de la postura que mantuvieron tanto Nixon como Ford. Además, se sugirió que la venta de armas y tecnología sería razonablemente limitada y que se reduciría en la medida en que las tensiones también lo hicieran—incluso se finalizaría si la resolución era pacífica.

En el contexto del anuncio de diciembre de 1978, surgieron señales de posibles dificultades, sin que ello representara una alarma relacionada con la posible reversión de lo logrado. La administración decidió informar a legisladores solamente unas cuantas horas antes, aunque esto se había hecho con base en consultas con algunos de los líderes en el Congreso. Esto había sido un riesgo porque en julio de 1978, con una votación de 94 a favor y 0 en contra, el Senado aprobó una enmienda, promovida con apoyo bipartidista por miembros de la oposición—los senadores Dole y Stone—a la Ley de Asistencia en Seguridad Internacional (*International Security Assistance Act*), que solicitaba al presidente consultarles antes de terminar el tratado de defensa con Taiwán. Posteriormente, la resolución representó al Congreso en general, después de que ambas cámaras la aprobaran en conferencia en septiembre.⁴²²La decisión de Carter de no consultar con el Congreso evidentemente estaba orientada a evitar que el *lobby* tuviera tiempo para organizar los ataques a la administración. En esas circunstancias, el anuncio de la normalización generó una respuesta mixta. Por un lado, el restablecimiento de relaciones con la RPC fue un aspecto que generó opiniones favorables; por el otro, el resultado de la negociación en el aspecto de seguridad concerniente a Taiwán se convirtió en fuente de críticas.

El centro de las críticas de varios congresistas fue que Carter no pudo obtener la concesión de la RPC de comprometerse a una solución pacífica para la reunificación con la isla. Uno de los simpatizantes del *lobby*, el senador Jesse Helms (R-Carolina del Norte), arremetió en contra de Carter al asegurar que había “vendido” a Taiwán. Goldwater sentenció que el acto había sido cobarde. Otros republicanos aprovecharon la oportunidad de cara a la contienda electoral del próximo año: George Bush—quien se perfilaba como competidor de uno de los aliados más sólidos de Taiwán, Ronald Reagan, de cara a las primarias del próximo año—aseguró que para los chinos el asunto de Taiwán era un asunto secundario y que, sin la disposición de Estados Unidos para aceptar términos que comprometieran la seguridad y el futuro de la isla, estaban dispuestos a esperar. Evidentemente, Bush estaba ya en el juego electoral, pues mantenía buenas relaciones con los funcionarios de la RPC a los que incluso les había informado de su candidatura. Ford, por su parte, se limitó a apoyar solo algunos aspectos, pero consideró que seguramente

⁴²² U.S. Government Printing Office, “Report of the Joint Committee on Congressional Operations Pursuant to Section 402(a)(2) of the Legislative Reorganization Act of 1970 Identifying Court Proceedings and Actions of Vital Interest to the Congress”, 1 de septiembre de 1979, Washington D.C., p. 117.

había más concesiones secretas.⁴²³ La sugerencia era, entonces, que Carter había dado mucho y recibido poco. Otros actores lamentaron que Washington no hubiera podido mantener en Taiwán oficinas de enlace, lo que hubiera implicado la continuidad de una representación oficial.

En este escenario, entonces, la administración tuvo que trabajar en la elaboración de la legislación para institucionalizar la nueva relación con Taiwán. Originalmente, se planeó que serían dos piezas de legislación: la primera se enfocaría en el marco legal de los contactos económicos y culturales entre Estados Unidos y Taiwán, y la segunda expresaría el interés de Estados Unidos en la resolución pacífica del conflicto entre Beijing y Taipéi. Sin embargo, la Casa Blanca solamente presentó la primera (*Taiwan Enabling Act*) y movió el aspecto de seguridad a declaraciones unilaterales del Ejecutivo. Los opositores más radicales se organizaron en dos sentidos. En primera instancia, los conservadores trataron de impulsar modificaciones que fueran inaceptables para Beijing, lo que en la práctica hubiera causado la reversión, como establecer oficinas de enlace en la isla de carácter oficial o incorporar lenguaje similar al tratado de defensa en términos de considerar un ataque a Taiwán como una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos. El *fait accompli* de la administración se conjugaría con las facultades del Ejecutivo para resistir los embates. En palabras de Carter: “si [...] [la legislación] es modificada de tal forma que viole mis compromisos con la RPC o si el lenguaje respecto a la seguridad de Taiwán excede lo que estaba estipulado en el tratado, tendré que vetar la legislación.”⁴²⁴ Esto dejaría una situación mucho más difícil para Taiwán y sus simpatizantes en Estados Unidos, pues se volvería ilegal tratar con ese país de una forma que fuera útil para los interesados. El enfoque que prevaleció finalmente fue introducir modificaciones a la iniciativa del Ejecutivo para que se establecieran disposiciones en materia de reforzar el compromiso de Estados Unidos con la seguridad de Taiwán, mediante la venta de armas, y la expresión de que la resolución pacífica del conflicto y el mantenimiento de la estabilidad en la región son del interés nacional de Estados Unidos. En segundo lugar, Goldwater intentó por medios legales socavar la facultad del Ejecutivo para abrogar un tratado sin la aprobación del Senado. El caso *Goldwater v. Carter* fue descartado entonces por la Suprema Corte de Justicia por considerarlo político y no judicial, en el entendido de que concernía a la forma en que los asuntos exteriores eran conducidos por el Congreso y el presidente.⁴²⁵

⁴²³ George Bush, “Our Deal With Peking: All Cost, No Benefit”, *The Washington Post*, 24 de diciembre de 1978, URL: <https://bit.ly/3ObzpOJ>, consulta el 12 de julio de 2023.

⁴²⁴ Jimmy Carter, *Keeping Faith, Op. Cit.*, p. 211.

⁴²⁵ Justia, “*Goldwater v. Carter*, 444 U.S. 996 (1979)”, 13 de diciembre de 1979, URL: <https://bit.ly/43NBJ4b>, consulta el 20 de julio de 2023.

Como producto de concesiones entre el Ejecutivo y el Legislativo, en la primavera de 1979 se promulgó la Ley de Relaciones con Taiwán (*Taiwan Relations Act*), en la cual se estipuló que Estados Unidos continuaría relaciones culturales y económicas con ese país, además de institucionalizar la política de venta de armas y la postura oficial en el aspecto de seguridad, al expresar que Estados Unidos mantendría las capacidades para resistir el uso de la fuerza o la coacción sobre la isla. Con base en las disposiciones de la ley, la embajada en Taipéi fue sustituida por una agencia llamada el Instituto Americano en Taiwán, que empezaría a ser operada por funcionarios retirados. De igual forma, otra agencia no gubernamental habría de encargarse de representar los intereses taiwaneses en Estados Unidos (el Consejo Coordinador para Asuntos de Norte América). Desde un punto de vista analítico, la reacción del Congreso puede ser interpretada como una medida que limitó el alcance del cambio. Es importante destacar que la ley fue aprobada por amplias mayorías en ambas cámaras: en el Senado se aprobó con 85 votos a favor y 4 en contra, mientras que en la Cámara de Representantes la votación fue de 339 a favor y 50 en contra.⁴²⁶

Este evento ofrece la oportunidad para identificar el nuevo consenso, cuyos componentes se fueron desarrollando a lo largo de la década. Tal consenso sobre la política estadounidense hacia la RPC, a nivel de élite política, consistió en reconocerla oficialmente, durante gran parte de los años ochenta concebirla como aliada estratégica y, gradualmente, como socia económica, pero también en mantener el compromiso con la defensa de Taiwán. En el nivel de opinión pública, las encuestas revelaron algunas reservas por parte de los ciudadanos en cuanto a romper relaciones con Taiwán y la abrogación del tratado, pero la tendencia mostraba que en general se apoyaba la decisión del presidente en los aspectos relacionados con la RPC.⁴²⁷

Ahora bien, en este punto es necesaria una reflexión en torno a la evolución de la política de Estados Unidos hacia Taiwán a la luz de su función como factor para entender la transformación de aquella hacia la RPC y la cuestión del nuevo consenso. En este sentido, el comportamiento estadounidense hacia la isla evolucionó de una etapa, en los años cincuenta y sesenta, en la que Washington mantenía una postura a favor del reconocimiento, tanto a nivel bilateral como en el marco de la ONU, y de la defensa formal, a otra en la que estos elementos tuvieron que acomodarse pragmáticamente en función de las consideraciones estratégicas respecto a la RPC durante la década de 1970. En otras palabras, dicho

⁴²⁶ U.S. Congress, “H.R. 2479—Taiwan Relations Act”, 96o Congreso (1979-1980), 10 de abril de 1979, URL: <https://bit.ly/3rMIFIT>, consulta el 25 de julio de 2023.

⁴²⁷ Leonard A. Kusnitz, *Public Opinion and Foreign Policy*, *Op. Cit.*, pp. 145-146.

acomodamiento era necesario para lograr el acercamiento con la RPC dadas las condiciones impuestas por el gobierno de este último país como ya se ha señalado.

A manera de recuento panorámico, con el fin de identificar cambios y continuidades en el caso de Taiwán, solo es necesario recordar que Washington, paralelamente al surgimiento de la política de contención hacia la RPC, adoptó la postura de solo reconocer a la RC como el gobierno legítimo de China a principios de los años cincuenta. El otro pilar de la política hacia Taiwán fue el compromiso estadounidense a la defensa de la isla, formalizado con el tratado de asistencia mutua de 1954 y sustanciado con ayuda militar en los años siguientes, además de considerar a la isla, junto con Corea del Sur, como punto geoestratégico para la contención del comunismo en Asia. Estos dos pilares se consolidaron en la política de Estados Unidos hacia Taiwán como consecuencia de la entrada de la RPC a la guerra en la península coreana, en un momento en el que la administración Truman valoraba diferentes opciones.⁴²⁸

Esto implicó una serie de acciones y actitudes por parte de Estados Unidos: que el consulado estadounidense en Taipéi se elevara a rango de embajada; actividades proselitistas con otros actores internacionales para que adoptaran también la política de no reconocimiento a la RPC a favor de Taiwán, con efectos especialmente en el marco de la ONU;⁴²⁹ en materia de seguridad implicó el incremento gradual de la asistencia militar a la isla, el arribo de soldados estadounidenses a dicho territorio y el uso de la disuasión mediante declaraciones de funcionarios durante la administración de Eisenhower que sugirieron estar dispuestos a apoyar el uso de armas nucleares en el contexto de las crisis del estrecho hacia la mitad de esa década.

Ahora bien, la política estadounidense hacia las dos Chinas no puede entenderse, en las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta, sin la incorporación al análisis del *lobby* pro-Taiwán, que se originó a través de contactos entre militares estadounidenses y el Partido Nacionalista Chino hacia finales de los años treinta y principios de los cuarenta. Compuesta por funcionarios del gobierno de Taiwán, miembros del Guomindang y sectores estadounidenses conservadores en su núcleo interno, que pronto adquirieron intereses económicos dependientes de que Chiang se mantuviera en el poder, la coalición se transformó en una red compleja de individuos y organizaciones que generaron una agrupación poderosa dentro de Estados Unidos para mantener la política de reconocimiento y defensa hacia Taiwán.⁴³⁰

⁴²⁸ *Cfr.*, pp. 64-70.

⁴²⁹ *Cfr.*, pp. 94-98.

⁴³⁰ Véase el apartado dedicado a la vinculación del *lobby* con el sistema político estadounidense y sus efectos en la política hacia Taiwán y la RPC. *Cfr.*, pp. 79-89.

Se puede argumentar que la política estadounidense hacia Taiwán estuvo fundamentada en la capacidad que tuvo el *lobby*, mediante la propaganda y el cabildeo, para equiparar el anticomunismo y la lealtad hacia Estados Unidos con el apoyo a la causa de los nacionalistas chinos durante las próximas décadas. De esta manera, cuestionar la pertinencia de apoyar al régimen de Chiang era considerado como desleal y peligroso, en un contexto de ferviente anticomunismo. En esas circunstancias, cualquier cambio en la política hacia la RPC, por lo tanto, debía considerar las implicaciones respecto a los costos políticos que tenía, a su vez, el cambio en aquella hacia Taiwán. Y es en este punto en el que el factor Taiwán es fundamental para entender las características de la política hacia la RPC antes y después de Nixon.

El declive de esta influencia en el pensamiento político estadounidense hacia finales de los años sesenta y principios de los setenta, como consecuencia del debilitamiento del *lobby*, de la ola anticomunista y del surgimiento de la era caracterizada por el llamado al relajamiento de las tensiones en el conflicto Este-Oeste, contribuyó a que la política hacia la RPC y hacia Taiwán se transformaran. Pero la transformación, al menos para el caso del último país, no fue radical en el entendido de que se ajustó solo en lo necesario a aquella hacia Beijing para alcanzar un acomodo pragmático. En primera instancia, Estados Unidos aceptó adoptar la política de una sola China, con lo que de manera formal tendría que transferir el reconocimiento de Taiwán hacia la RPC como ya se analizó. Esto implicó, a su vez, enfriar las relaciones con Taipéi para preparar el terreno ante un eventual retiro del reconocimiento.⁴³¹ En segunda instancia, la conceptualización de concebir la presencia de tropas estadounidenses en Taiwán como necesarias para apoyar la postura militar en el Este de Asia y la decisión de terminar con el tratado de asistencia mutua en 1979 fueron cambios importantes durante el proceso de reestructuración de política.

Sin embargo, esto no significó que la defensa de Taiwán no siguiera siendo importante para la élite en Estados Unidos, en tanto que el compromiso se mantuvo mediante acciones concretas, como la venta de equipo militar, y la postura política frente al asunto. En otras palabras, la defensa de Taiwán, como un pilar de la política estadounidense hacia la isla, pasó de un estatus *de jure* a uno *de facto*. Para entender este fenómeno es necesario reflexionar respecto a que uno de los legados del *lobby* fue posicionar el asunto de Taiwán en el nivel de compromiso moral. Como ya se señaló anteriormente, desde el inicio de los años setenta los miembros de la clase política estadounidense, fueran demócratas o republicanos, estaban de acuerdo en cambiar la política hacia la RPC, pero manteniendo el compromiso con Taiwán, lo que complicó el proceso de acercamiento en diferentes episodios. En este sentido, el factor Taiwán fungió

⁴³¹ *Cfr.*, pp. 145-150.

como estabilizador del cambio en el sector funcional de seguridad en la nueva política hacia la RPC, en el entendido de que fue un límite.

De esta forma, la política hacia Taiwán adquirió las siguientes características: en lo político, las relaciones se degradarían formalmente en favor del reconocimiento a la RPC; en el plano económico, científico y cultural los contactos se mantuvieron, por lo que este ámbito es un elemento importante de continuidad; en el plano de seguridad, como ya se señaló, la relación se empezó a basar en la transferencia de equipo militar y en la postura estadounidense de que favorecía la resolución del conflicto con la RPC por medios pacíficos. El pilar legal de tal política fue la *Taiwan Relations Act* que, como ya se analizó, fue modificada a favor de incorporar los elementos de seguridad que en un primer momento la iniciativa de Carter había propuesto mantener fuera de cualquier legislación.

El asunto de Taiwán siguió siendo un motivo de fricción con la RPC y, a nivel de detalles, provocaría también debates dentro de Estados Unidos, aunque sin que ello representara modificaciones drásticas al nuevo patrón de comportamiento debido al mantenimiento de la piedra angular que dio impulso al cambio de política desde un inicio. El cambio de administración en 1981, entonces, se perfiló como una prueba de fuego para la nueva política. Ya se ha dicho que Ronald Reagan era alguien que había basado su carrera en su perfil anticomunista y en su férrea defensa de Taiwán, aunque también hacia mitad de los años setenta empezó a apoyar la relación estratégica con la RPC como un elemento para competir con la URSS. Durante las elecciones de 1980 su plataforma incorporó estos elementos y sugirió que revertiría la política de su predecesor en los aspectos concernientes a Taipéi. Ello implicaba restablecer oficialmente las relaciones diplomáticas con ese gobierno y fortalecer sustancialmente los aspectos de seguridad, lo que sería inaceptable para Beijing. Sin duda, como consecuencia de esta orientación, durante los primeros años de la presidencia de Reagan surgieron conflictos con la dirigencia china, pero hacia el final del primer mandato Washington retomó el rumbo establecido durante la década anterior. En agosto de 1982, por ejemplo, los dos gobiernos anunciaron un nuevo comunicado que reafirmaba los principios establecidos en los documentos previos, pero además reflejaba nuevas restricciones para Estados Unidos en cuanto a la venta de armas a la isla.

La explicación de la continuidad, una vez más, es que Reagan favoreció una línea más antisoviética en la que la RPC siguió fungiendo como aliada estratégica. Evidentemente, una justificación basada en la *Realpolitik* o en meros intereses materiales no era suficiente, por lo que en esa década surgió otro elemento que se vinculó con las reformas iniciadas por Deng: la presuposición de que la liberalización económica de la China continental llevaría a su democratización política. Este último elemento sería la

racionalización más importante para entender la relativa estabilidad de la política exterior estadounidense en el periodo 1979-2017, cuyo fin está marcado por la llegada de Donald Trump y el inicio de un nuevo proceso de reestructuración basado en la percepción de amenaza (ahora centrada en las propias capacidades chinas).

Ahora bien, como reflexión final respecto a Taiwán se puede afirmar que, como ya se sugirió, el mantenimiento del compromiso *de facto* de Estados Unidos con la seguridad de la isla, mediante la transferencia de armas y la postura de privilegiar una solución pacífica en el tema de la reunificación con la RPC, se posicionó en las próximas décadas como el principal irritante en la relación entre Beijing y Washington. Las razones tienen que ver principalmente con tres tipos de factores: ideológicos/morales, estratégicos y económicos. El primer tipo está relacionado con la dimensión moral, que puede ser considerada como una consecuencia de la interacción entre élites a la luz del surgimiento y acciones del *lobby* como ya se ha subrayado varias veces en este trabajo. La idea de abandonar a un asociado internacional, que en comparación con su posible agresor es débil en términos de capacidades, no sienta bien en la dinámica discursiva estadounidense que se ha fundamentado en la construcción de la idea del liderazgo internacional benévolo. Dicha idea es todavía menos deseable cuando el aliado tiene un régimen político afín a los valores estadounidenses (democracia).

En segunda instancia, el ámbito de lo moral, a su vez, se asocia con el tipo de factores estratégicos. Al respecto, en el discurso de la élite de política exterior en Estados Unidos el abandono de un aliado tiene consecuencias en las percepciones de los otros, en términos de que se socavaría la credibilidad de la superpotencia. Este fenómeno fue claro cuando en el contexto de la caída de Saigón, en 1975, la administración Ford consideró un límite adicional, además de la crisis de liderazgo interna, respecto a considerar concesiones en el tema de Taiwán para lograr la normalización. Por otra parte, es preciso indicar que Taiwán ha representado distintos grados de importancia en este ámbito en diferentes contextos. Como se señaló en su momento, como consecuencia de la Guerra de Corea Taiwán fue importante, junto con Corea del Sur y Japón, para construir el cerco estratégico en el Este de Asia. En los años setenta, sin embargo, su valor geopolítico se redujo considerablemente, a tal grado que no era importante para Washington mantener tropas en la isla. No obstante, en las décadas siguientes, y especialmente en el siglo XXI, una vez más Taiwán se posiciona como un punto geopolítico importante, junto con los mares del sur y este de China, en el contexto en el que Washington evalúa cuidadosamente cuáles son las posibles consecuencias del ascenso de la RPC como posible competidor par.

Finalmente, el terreno de lo estratégico también toca lo económico. Ya se analizó que las raíces del interés económico por parte de Estados Unidos también se pueden encontrar en la asociación entre sectores corporativos de este país con funcionarios del gobierno nacionalista, que constituyeron en su momento el núcleo del *lobby* pro-Taiwán. La venta de tecnología y armamento pronto consolidó a un sector interesado en el mantenimiento de la relación. Sin embargo, hacia finales del siglo XX y lo que va del XXI, Taiwán se ha convertido en un actor importante en materia de producción de insumos (chips) para el desarrollo de tecnología de punta. En este contexto, el interés de Estados Unidos por mantener la defensa ha tenido que considerar gradualmente este factor. Por estas razones, este asunto se ha mantenido en la agenda política de Estados Unidos, por lo que las tensiones con la RPC, como las crisis en los años noventa y las fricciones recientes, encuentran parte de su explicación en tal factor.

5.3 La reestructuración de la política exterior hacia la RPC

El anuncio simultáneo de diciembre de 1978 significó la continuidad del proceso de reestructuración de la política exterior que Nixon y Kissinger iniciaron a finales de los años sesenta. Como ya se analizó, para profundizar el cambio en las administraciones de Nixon y Ford se requería la normalización de relaciones, especialmente debido a los condicionamientos por parte de la RPC. De esta manera, una vez que se inició con el proceso de restablecimiento de relaciones entre los dos países, que significó en el lenguaje de esta tesis el cambio fundamental en el sector funcional *político-diplomático*, rápidamente se concatenaron diversas transformaciones en los otros ámbitos de la relación: en el *sector de seguridad*, en el *económico-comercial* y en el *social-cultural*. Así pues, a partir de 1979 el patrón total de comportamiento estadounidense en sus relaciones con la RPC entró en una nueva etapa de modificaciones.

Esta situación inauguró, a su vez, otro periodo en la historia de la relación bilateral. En este sentido, la noción de consolidación en este caso se puede analizar a la luz de lo establecido en el apartado conceptual, pues la institucionalización de la nueva política, el efecto derrame a otros programas, la interdependencia entre ambos países generada en las próximas décadas y el consenso interno constituyen los elementos para entender una nueva era marcada por cierto grado de estabilización. El nuevo patrón de política no cambiaría radicalmente en las próximas décadas, aunque ello no significó que la relación bilateral estuvo exenta de tensiones. Tal característica se explica por el asunto de Taiwán y por lo que en el siglo XXI se habría de percibir como el ascenso de la RPC.

5.3.1 Cambios en todos los sectores funcionales

Con la conclusión de las negociaciones sobre la normalización, la política exterior estadounidense aceleró el proceso de reestructuración que se había estancado en años previos, en aquellos ejes que habían dado forma a la agenda de la relación. Tras la normalización diversos cambios se suscitaron rápidamente. Algunos de ellos se impulsaron debido a los acontecimientos en el medio internacional relacionados con el comportamiento soviético; otros se promovieron con base tanto al interés de la RPC en impulsar su programa de modernización como al de la élite económica estadounidense respecto al mercado chino. En consecuencia, a lo largo del proceso estas transformaciones rápidamente tejieron una nueva configuración en la política exterior estadounidense, que estuvo caracterizada por el surgimiento de elementos con un potencial de iniciar y estabilizar una nueva etapa.

En el *sector funcional político/diplomático*, desde el anuncio de diciembre de 1978 se expresó que los dos países restablecerían relaciones a partir de enero de 1979, mientras que el intercambio de embajadores se llevaría a cabo en marzo. Por otra parte, en el contexto de la fase final de las negociaciones, Carter envió una invitación a Deng para que visitara Estados Unidos. Cuando se alcanzaron los acuerdos más importantes, Deng comunicó que aceptaba la invitación. En enero de 1979, después de varios años de resistencia por parte de Beijing, un líder de la RPC finalmente realizó una visita oficial a Estados Unidos. El evento causó sensación y un interés extraordinario entre el público y los medios de comunicación a nivel nacional e internacional. La visita representó un acto, tanto simbólico como práctico, de gran envergadura, pues fue un paso más en la consolidación de la nueva línea de política exterior iniciada en la administración Nixon.

En lo simbólico, el *tour* de Deng por varios estados de la unión reveló lo que una justificación para el cambio de política basada en necesidades estratégicas podía hacer para atenuar las contradicciones de dos sistemas ideológicamente distintos. Además, la celebración también puso de manifiesto el surgimiento de una nueva motivación, que para esos momentos ya empezaba a recorrer los sectores más poderosos de la economía estadounidense y que sustituiría, una vez terminada la Guerra Fría, la idea de equilibrio frente a la URSS como fundamento de la política hacia la RPC: el atractivo de un mercado de mil millones de personas con un gobierno en fase de apertura y ansioso por modernizar su economía. James Schlesinger captura con precisión este fenómeno: “Los texanos simplemente se enamoraron de [Deng] [...]. Aquí estábamos, en la férrea anticomunista Texas, reuniéndonos con empresarios petroleros y de otros sectores, quienes regularmente proclaman sus creencias en principios de libre mercado. Y se enamoraron del

dictador marxista.”⁴³² Por otra parte, Carter finalmente sucumbió a la seducción y a la euforia, pues la visita de Deng significó una “[...] una de las gratas experiencias de mi presidencia.” El presidente añadió: “Aprendí porque algunos dicen que los chinos son el pueblo más civilizado del mundo.”⁴³³

En el terreno de lo práctico la visita de Deng pronto detonó una serie de cambios importantes. En cuanto al *sector funcional de seguridad*, en el que se pueden incluir discusiones sobre gran estrategia, el contexto internacional—según Brzezinski—convirtió la visita en una cumbre global de importancia geopolítica.⁴³⁴ Así, una vez más la lógica de consultas sobre las futuras acciones de uno y otro gobierno fue uno de los elementos más importantes, lo que seguiría planteando oportunidades para la cooperación y coordinación en el futuro, aunque en ciertas ocasiones serían útiles y en otras no tanto. Durante las reuniones, a Estados Unidos le importaba coordinarse con la RPC para mantener la estabilidad en la península coreana, así como enfrentar la inestabilidad en el sudeste asiático, en Medio Oriente y en África—como consecuencia de la asertividad de la URSS, junto con Cuba, en Etiopía y Yemen del Sur o de su injerencia en Afganistán y Vietnam. A la RPC, le interesaba que Estados Unidos pusiera más atención en Medio Oriente y que se valorara cómo el apoyo que este país le otorgaba a Israel, en detrimento del mundo árabe, afectaba el juego global. Con todo, los chinos seguían mostrando su preocupación respecto a las negociaciones que Washington mantenía con Moscú sobre armas estratégicas.

En este sentido, un plan chino provocó ciertas tensiones con la contraparte estadounidense. Deng expresó a Carter y a un grupo selecto de funcionarios, entre ellos Brzezinski, la intención de su gobierno de atacar Vietnam, con el propósito de evitar que Moscú construyera una “Cuba” en el Sudeste de Asia. El presidente estadounidense intentó disuadir al líder chino.⁴³⁵ No obstante, como en los tiempos de Nixon y Kissinger, la alta dirigencia china no encontró una fuerte resistencia por parte de Washington, pues una vez que se inició la intervención militar en Vietnam, la Casa Blanca reaccionó de manera tímida para expresar su desaprobación, cuidando de no incorporar un irritante a la nueva relación bilateral.

A partir de ese punto, en los meses siguientes la cooperación en materia militar e inteligencia también estuvo presente. Después del viaje, ya en territorio de la RPC, Deng discutió tentativamente ideas para expandir la relación de seguridad con senadores estadounidenses, miembros del Comité de Relaciones Exteriores. Las iniciativas estaban orientadas a la compra de armas y a permitir a buques de la armada de Estados Unidos arribar a puertos chinos. Sin embargo, en este rubro ambos gobiernos tendrían

⁴³² Citado en: James Mann, *Op. Cit.*, p 97.

⁴³³ Jimmy Carter, *Keeping Faith*, *Op. Cit.*, p. 196.

⁴³⁴ Zbignew Brzezinski, *Power and Principle*, *Op. Cit.*, p. 403.

⁴³⁵ Jimmy Carter, *Keeping Faith*, *Op. Cit.* pp. 207-208.

desacuerdos y la cooperación fue limitada durante el primer año. Por ejemplo, en cuanto a permitir visitas de navíos de la armada el gobierno chino, a pesar del interés de Brzezinski, pronto se retractó como consecuencia de que en Estados Unidos el Ejecutivo y el Congreso trabajaban en el marco jurídico para continuar con los contactos comerciales y culturales con Taiwán. En esas circunstancias, Beijing no expandiría algunos aspectos de la cooperación militar.⁴³⁶ Incluso, durante la visita del vicepresidente Walter Mondale a Beijing en el verano se confirmó que no había planes para expandir la cooperación, a pesar de que actores en el sector de defensa pugnaban por ampliarla.

Ahora bien, no fue sino hasta la invasión de la URSS a Afganistán que este eje adquirió un ímpetu importante a finales de ese año y el resto del siguiente. Tal contexto coincidió con la visita a Beijing del secretario de Defensa Brown, momento en el que se lanzaron varias iniciativas: un programa de intercambio regular entre personal militar de ambos gobiernos; visitas mutuas de funcionarios de este sector; y otros que institucionalizaron la relación en tal ámbito. Además, hacia 1980 Brown anunció que Estados Unidos estaba dispuesto a vender equipo militar no letal a las fuerzas armadas chinas, como satélites, aviones de transporte, helicópteros, dispositivos para comunicaciones, entre otras cosas. En la mitad de ese año, se removería a la RPC de la misma categoría que tenía la URSS para relajar los controles de exportación. Se abrió la puerta entonces a la emisión de licencias de exportación para cuatrocientos artículos con tecnología de doble propósito.

Por otra parte, como resultado de las consultas sobre la cuestión global revitalizadas con la visita de Deng a Estados Unidos, la cooperación en inteligencia logró acuerdos y proyectos concretos. Por ejemplo, en abril de 1979 se llegó a un acuerdo para establecer estaciones de recolección de inteligencia en el occidente de la China continental para reemplazar aquellas que Estados Unidos había perdido con motivo de la revolución en Irán, que serían operadas por agentes de ambos países.⁴³⁷ Este tipo de iniciativas se mantuvieron a lo largo de la siguiente década y representaron espacios útiles en lo concreto, pero también instrumentos políticos de negociación. Ambos gobiernos siguieron teniendo diferencias y no siempre se aceptaron las iniciativas de cooperación en la materia, pues persistió un elemento relativo de desconfianza.

Los asuntos correspondientes al *sector funcional económico/comercial* también empezaron a evolucionar a partir de 1979. El antiguo lastre que obstaculizaba gran parte del dinamismo económico, centrado en las disputas relativas a las reclamaciones, fue tratado en la visita de Estado y se acordó trabajar

⁴³⁶ Harry Harding, *Op. Cit.*, p. 90.

⁴³⁷ *Ibid.*, p. 92.

en una solución con lo que se removería uno de los principales impedimentos para expandir la relación comercial. Entre marzo y mayo, se logró la solución al respecto.⁴³⁸ El siguiente paso, ahora de interés para Beijing a diferencia de años previos, era discutir la posibilidad de extender el estatus de nación más favorecida a la RPC. En este tema hubo un estancamiento por unos meses, en buena medida por las negociaciones con la URSS sobre el SALT II. El debate era buscar maneras de extender tal ventaja solamente a la RPC, lo que implicaba trabajar con congresistas u otorgárselo también a la URSS, como lo marcaba la legislación de ese momento. En este sentido, el secretario del Tesoro, Michael W. Blumenthal, negoció un primer acuerdo comercial con la RPC en julio, que daba paso finalmente a la extensión de las ventajas comerciales. El proceso culminó en febrero de 1980, cuando Estados Unidos finalmente otorgó el estatus a la RPC, cuyo principal efecto fue el rápido desarrollo comercial entre los dos países durante esa década. El estatus era de carácter no permanente y cada año fue renovado por el presidente mediante exenciones a requisitos relativos a la protección de derechos humanos—especialmente que el gobierno de la nación receptora permitiera la emigración de sus ciudadanos—hasta que el asunto se volvió a debatir hacia finales de la década de los noventa y principios del nuevo milenio. En consecuencia, la RPC también fue elegible para recibir créditos del Eximbank.

La visita de Deng también fue una oportunidad para negociar otros instrumentos, varios relativos al *sector funcional social/cultural/científico*, que le darían sustancia institucional a la relación: acuerdos culturales; para la cooperación en física de alta energía, así como en ciencia y tecnología en general, del cual se produjeron más de una docena de programas que facilitaban la transferencia de conocimiento y tecnología a la RPC; entendimientos para intercambios educativos, en agricultura y cooperación en tecnología espacial.⁴³⁹ En cuanto a cooperación y transferencia tecnológica, la RPC se beneficiaría de estos contactos en el contexto de su etapa de modernización. Así, en este ámbito se aceleró el desmantelamiento de las barreras, creadas desde la Guerra de Corea, que impedían el contacto entre sociedades. Esto, a su vez, produjo una lógica social que generaría efectos importantes en términos de crear incentivos en diversos sectores respecto a mantener el nuevo curso. Como lo plantea Harding: estos cambios

⁴³⁸ Office of the Historian, "222. Telegram From the Embassy in China to the Department of State", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 1 de marzo de 1979, URL: <https://bit.ly/43zc3YQ>, consulta el 15 de julio de 2023.

⁴³⁹ United States Government Printing Office, *Public Papers of the Presidents of the United States. Jimmy Carter, 1979. Book I-January 1 to June 22, 1979*, Washington, D.C., Office of the Federal Register, National Archives and Records Service, 1980, pp. 200-212.

institucionales “[...] promovieron la expansión cualitativa y cuantitativa del espectro entero de las relaciones entre civiles.”⁴⁴⁰

En suma, la normalización de relaciones impulsó una reestructuración dramática de la política estadounidense hacia la RPC. Ello implicó en los primeros años un crecimiento acelerado de los contactos y acuerdos para atender diversos asuntos en los ámbitos señalados. Con este parteaguas, desaparecieron significativamente las barreras para profundizar los lazos en materia diplomática, de seguridad, económica, comercial y cultural, sin olvidar que la lógica de cooperación fue una característica importante del inicio de esta nueva etapa. Este ímpetu articuló una relación con componentes importantes que le otorgarían estabilidad al nuevo patrón de comportamiento estadounidense en las próximas décadas.

5.3.2 Elementos para entender la consolidación de la nueva política

La consolidación del nuevo comportamiento estadounidense puede entenderse a partir de características que tienden a reforzarse mutuamente. Ello explica en buena medida la estabilidad de una nueva etapa histórica respecto a la política exterior de Estados Unidos hacia la RPC. Como producto directo del cambio dramático a partir de la normalización de las relaciones en 1979, tales características son: la institucionalización de los cambios, mediante acuerdos, y el efecto derrame en otros ámbitos de política pública; los efectos de interdependencia en el marco de la relación bilateral; y, finalmente, el consenso político.⁴⁴¹ Todas estas características, en un grado u otro, se encuentran presentes en el caso de estudio, como se verá en los siguientes párrafos.

En materia de institucionalización y derrame, en el apartado anterior se mencionaron diversos acuerdos, correspondientes a los sectores funcionales de la política, que se produjeron durante los primeros años. Cabe recordar que, en este sentido, la estrategia de Brzezinski de involucrar a diferentes miembros del gabinete en el proceso de cambio no solo ayudó a generar consenso dentro de las agencias del Ejecutivo, sino que también derramó el asunto del *engagement* con la RPC a otros ámbitos de la política pública. La consecuencia fue que, en el contexto de la evolución del creciente andamiaje institucional, las agencias involucradas empezaron a desarrollar sus propios intereses respecto al mantenimiento y profundización de los contactos. En los años siguientes, tal andamiaje para sostener la relación bilateral se expandió significativamente. Hacia el final de 1980, los dos países generaron acuerdos adicionales en materia de asuntos consulares, servicio postal y de paqueterías, aviación y otros en materia comercial

⁴⁴⁰ Harry Harding, *Op. Cit.*, p. 94.

⁴⁴¹ *Cfr.* pp. 43-44.

específicos relacionados con los textiles y granos, que en algunas etapas causaron controversias como consecuencia de los intereses para proteger los mercados internos. No obstante, es preciso mencionar que la conducción de la parte estratégica de la relación bilateral, junto con los asuntos más sensibles, se mantendría bajo el control de un número reducido de funcionarios de alto nivel incluso en los años siguientes.

Ahora bien, los efectos de los acuerdos, a su vez, pueden analizarse a la luz del tema de la interdependencia. Considerando el desmantelamiento gradual del embargo a partir de 1971, y la eventual desaparición de barreras después de la normalización, los datos del rubro comercial ayudan a visualizar de mejor forma esta dimensión de la reestructuración. Por ejemplo, el comercio entre los dos países era de \$5 millones de dólares en 1971; en la etapa posterior al viaje de Nixon, entre 1972 y 1973, fue de \$96 y 805 millones, respectivamente.⁴⁴² En los años de estancamiento se desplomó y en 1976 fue de 336 millones. Después de la normalización este aspecto se revolucionó: en 1980 la actividad comercial alcanzó la cifra de aproximadamente 5 mil millones,⁴⁴³ mientras que para el año 2004, después de que Clinton consolidara el trato comercial, se incrementó a 231 mil millones (ver Gráfica 1). En los primeros años, la RPC empezó a exportar a Estados Unidos, principalmente, petróleo, textiles y productos agrícolas. Por su parte, Estados Unidos empezó a exportar granos, productos químicos, fertilizantes, manufacturas, entre lo más destacado.

Cabe destacar que la clase empresarial estadounidense también aprovechó la nueva oportunidad de vender “mil millones” de cepillos de dientes, como lo plantea Fulton Armstrong, en un contexto en el que los movimientos por los derechos laborales y para la protección del medio ambiente eran importantes en la escena. Así pues, el territorio de la RPC surgió como una alternativa para una industria que deseaba encontrar mano de obra barata y evitar andamiajes institucionales respecto a la cuestión medio ambiental.⁴⁴⁴ En efecto, los empresarios pronto organizaron muestras para promocionar productos, como ropa de diseñadores de Nueva York, con características para seducir al mercado chino. Durante la primera década en la que la RPC profundizó su apertura al capital extranjero, Estados Unidos pronto se posicionó como una importante fuente de capital: entre 1983 y 1990, el capital de origen estadounidense representó el 12% del total de inversión extranjera directa en la RPC.⁴⁴⁵

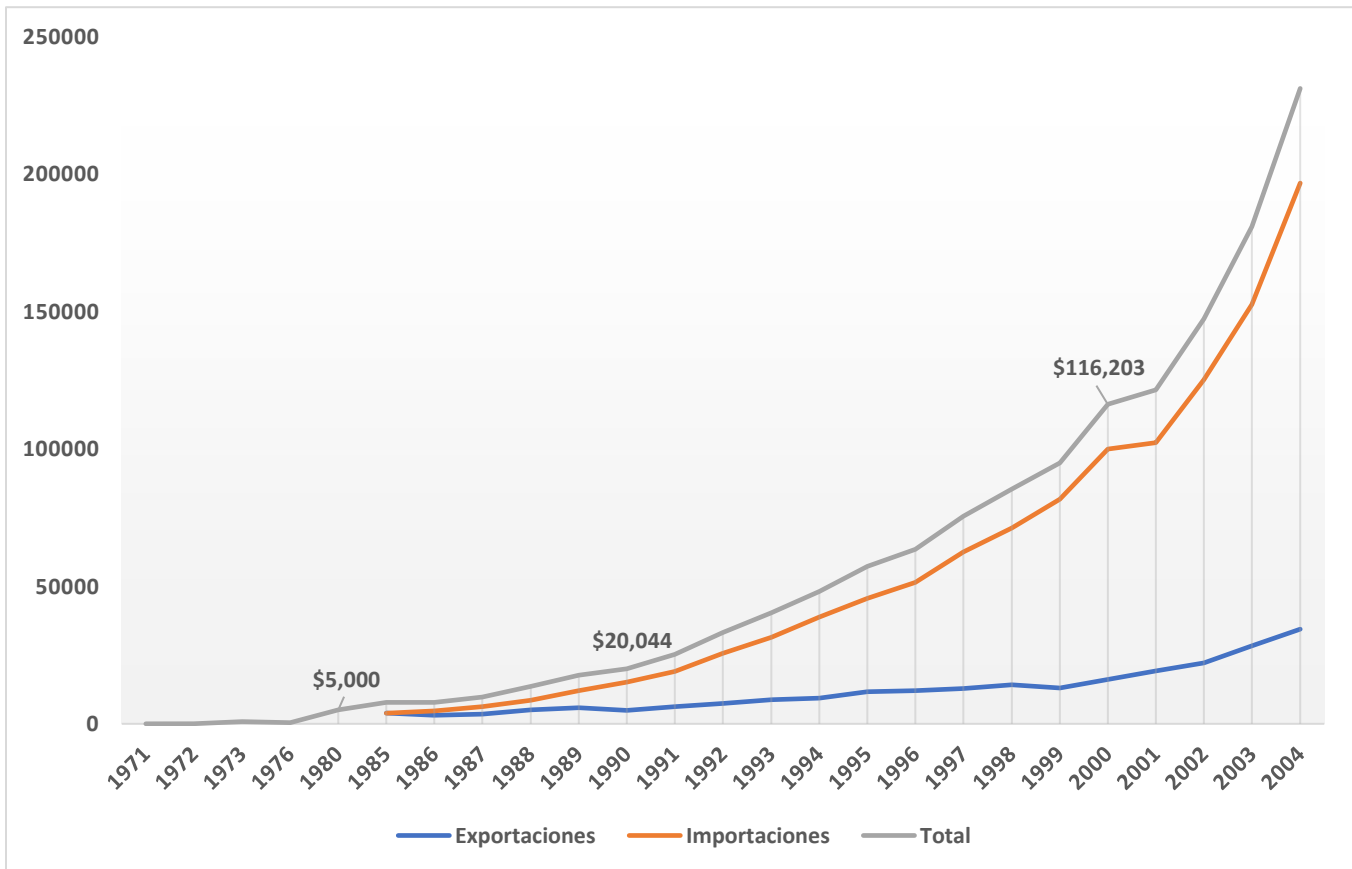
⁴⁴² Jaw-ling Joanne Chang, “United States-China Normalization: An Evaluation of Foreign Policy Decision Making”, *Maryland Series in Contemporary Asian Studies*, vol. 1986, núm. 4, artículo 1, 1986, p. 37.

⁴⁴³ Harry Harding, *Op. Cit.*, p. 99.

⁴⁴⁴ Entrevista con Fulton Armstrong.

⁴⁴⁵ En ese periodo, los países que fungieron como fuentes principales fueron: (1) Hong Kong (60%), (2) Japón (14%) y (3) Estados Unidos (12%). OECD, “Main Determinants and Impacts of Foreign Direct Investment onf China’s Economy”, *OECD*

Gráfica 1. Comercio de bienes entre Estados Unidos y la República Popular China (1971-2004)



Elaboración propia. Cifras corrientes en millones de dólares. Para el periodo 1971-1980 se consultaron los datos de: Jaw-ling Joanne Chang, “United States-China Normalization: An Evaluation of Foreign Policy Decision Making”, *Maryland Series in Contemporary Asian Studies*, vol. 1986, núm. 4, artículo 1, 1986, p. 37. Para el periodo 1985-2004, los datos se consultaron en: U.S. Census Bureau, “Trade in Goods With China”, URL: <https://rb.gy/konwfo>, consulta el 24 de noviembre de 2023. (años 1985-2004).

En lo que respecta a la interacción entre civiles, los límites de temporalidad y selectividad impulsados por la RPC se mantuvieron, aunque gradualmente empezaron a flexibilizarse. Con todo, en los años siguientes estudiantes chinos llegaron masivamente a Estados Unidos, mientras que los turistas de este último país visitaron el territorio de la RPC en grandes números. En este sentido, los datos reflejan un cambio profundo a partir de la normalización, aunque dados los controles de la RPC la disparidad fue una característica importante. Por ejemplo, el número de académicos y estudiantes estadounidenses que participaron en programas de intercambio fue de solo 550 en 1980. En contraste, los chinos empezaron a

Working Papers on International Investment, diciembre de 2000, URL: <https://bit.ly/41aqWBb>, consulta el 5 de septiembre de 2023, p. 7.

participar masivamente alcanzando una cifra de 10 mil hacia finales de ese año. Por otra parte, en cuestión de turismo, los estadounidenses viajaron a la China continental en números importantes: de 1978 a 1980 la cifra pasó de 10 mil a 100 mil turistas.⁴⁴⁶

En suma, después de la normalización los efectos en los sectores funcionales de política, especialmente en lo que refiere a economía y sociedad, pronto se manifestaron tras el dismantelamiento de las barreras que impedían la interacción. El robustecimiento inicial en estos ámbitos fue una característica importante en el periodo posterior, pues se ensancharía la base social y económica, y por extensión los intereses, que favorecerían el mantenimiento de la nueva política exterior.

Ahora bien, el ensanchamiento de las bases económicas y sociales se conjugó con los temas de orden político para articular un nuevo consenso. Respecto al último ámbito, ya se analizó que el nuevo patrón de comportamiento hacia la RPC tuvo dos bases, con amplio apoyo político, que se acomodaron de manera pragmática: el acercamiento hacia Beijing como carta para reducir la influencia soviética en el sistema internacional y el mantenimiento de relaciones no oficiales, especialmente respecto a compromisos políticos en el ámbito de seguridad, con Taiwán. Considerando tales elementos, la reversión y el surgimiento de un nuevo periodo de cambio radical eran situaciones poco probables. Prueba de ello fue la decisión de líderes políticos de darle continuidad al nuevo curso de acción, como Ronald Reagan, ferviente defensor de Taiwán durante su candidatura. Reagan terminó por consolidar la relación bilateral con Beijing al encontrar un nuevo acomodo en el asunto de Taiwán, la venta de armas y el principio de una sola China, en circunstancias en las que la competencia con la URSS dejaba atrás la época del relajamiento de tensiones. Otro caso fue Bill Clinton—demócrata que pretendía castigar a Beijing por lo sucedido en la masacre de Tiananmen en 1989, en donde el Estado chino reprimió brutalmente a estudiantes que protestaban para lograr un sistema político más abierto—quien tuvo que replantear su postura ante la organización de poderosos actores, que vieron amenazados sus intereses cuando durante su administración se planteó no renovar el estatus de nación más favorecida a la RPC.⁴⁴⁷

Para concluir, es preciso indicar que la cuestión del consenso tuvo una evolución. En este sentido, es a lo largo de los años ochenta que la piedra angular que había justificado y mantenido el cambio de política, basada en la lógica estratégica de contener a la Unión Soviética, empezó a transformarse para incorporar lógicas societales. La idea de que la expansión de las interacciones, más allá de lo meramente

⁴⁴⁶ Harry Harding, *Op. Cit.*, p. 100.

⁴⁴⁷ Carroll J. Doherty, “GOP Tiptoes Around Contradictions In Blasting Clinton’s Actions On China”, *CNN*, 8 de junio de 1998, URL: <https://bit.ly/3T5KHrO>, consulta el 2 de septiembre de 2023.

político, podría tener beneficios mutuos para los liderazgos de ambos países y para sus sociedades empezó a figurar de manera más importante en las consideraciones de diferentes actores y, a la postre, se convertiría en un elemento fundamental para entender el desarrollo de una política que se caracterizaría más por su estabilidad, con sus respectivos altibajos y crisis en las décadas siguientes, que por los cambios bruscos. Aunado a esto, la política de *engagement* empezó a encontrar una racionalidad retórica, como justificante ideológico: la interdependencia y el desarrollo económico de la RPC contribuirían a que transitara a la democracia, lo que facilitaría su integración al orden liberal de la pos Guerra Fría. Tal lógica duraría, quizá, hasta la llegada a la presidencia de Barack H. Obama y, posteriormente, de Donald J. Trump, quienes impulsaron un nuevo periodo de reorientación.

Conclusiones del capítulo 5

La concepción de la RPC como una potencia que debía ser incorporada al sistema, su transición a la idea de la alianza tácita y su evolución final respecto a considerarla como una “carta” para aventajar a Moscú fue el eje articulador de las interacciones entre Washington y Beijing, y de aquellas entre los agentes de cambio y los factores de resistencia. Entendido como un conjunto de condicionantes que representan oportunidades/amenazas y que solo una nueva política tiene el potencial de enfrentar/aprovechar—con el fin de mejorar la posición del Estado en el sistema internacional—el imperativo estratégico o justificación para el cambio fue lo suficientemente fuerte para que el nuevo comportamiento estadounidense respecto a la RPC se mantuviera incluso en periodos de crisis y estancamiento. Además, fue un factor importante para superar, en lo necesario, la desconfianza producida por años de hostilidad entre dos Estados con valores e ideologías radicalmente distintas.

Por otra parte, tal justificación, elaborada a partir de las redes de condicionantes, también permitió a los actores pro-RPC contribuir a la generación de un nuevo consenso respecto a la nueva política, en tanto que cultivaron el apoyo de otros actores para ensanchar la base requerida para la continuidad en el futuro. La conducción de la política hacia la RPC basada en un proceso de toma de decisiones limitado a un grupo pequeño de funcionarios de alto nivel, el gradualismo o la preparación psicológica en las interacciones con Taiwán y la gradual incorporación de otros actores constituyen parte de las estrategias para dismantelar y promover exitosamente la reestructuración de la política exterior.

Como una ilustración de la tesis que se defiende en este trabajo, la disputa inter burocrática y las propias dudas del presidente Carter, respecto a inclinarse más hacia un lado o mantener el equilibrio, representan un microcosmos del mecanismo causal: la justificación estratégica del cambio y consolidación

de la nueva política es un elemento indispensable para entender el debilitamiento de voces opositoras que cuestionaban lo idóneo de acercarse a Beijing. Esto se puede ver mucho más claramente con lo que sucede a partir de la invasión de la Unión Soviética a Afganistán a finales de 1979. Este evento quitó las dudas que tenía incluso el propio presidente sobre la visita de Brown a Beijing en enero de 1979, pues decidió que en el marco de esas reuniones se buscará una cooperación más estrecha con la RPC en materia militar, removiendo así la idea de que Estados Unidos debería mantener su postura pública de no profundizar en ese ámbito.

Sin embargo, el asunto del compromiso con la seguridad de Taiwán se mantuvo como elemento fundamental en la nueva política, en buena medida como consecuencia del legado del *lobby* en décadas previas, que logró un consenso bipartidista que fue inamovible, incluso ante las necesidades estratégicas del contexto histórico. En este sentido, el tema de Taiwán fue, y sigue siendo, un punto débil en la relación que se forjó entre Estados Unidos y la RPC a partir del final de la década de los setenta y principios de los ochenta, que tiene el potencial en la actualidad de provocar roces peligrosos para la paz y estabilidad del sistema.

Parte III. El cambio incremental en la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba (2009-2017)

Capítulo 6. Antecedentes y el surgimiento del patrón de comportamiento previo a la llegada de Barack H. Obama

Obama intentó promover cambios en un curso de acción que se ha arraigado en diferentes dimensiones del quehacer político estadounidense debido, en buena medida, a su historia. Siguiendo la lógica del trabajo, en este capítulo se tiene el objetivo de presentar los antecedentes de la política estadounidense hacia Cuba para comprender cómo se articuló aquello que el presidente Obama intentó modificar a partir de 2009. De igual forma que en el caso a comparar, la trayectoria histórica correspondiente al surgimiento del patrón hostil hacia la isla será tratada a partir de las categorías de análisis en su forma simplificada.

En la primera parte se ofrece un breve recuento sobre la relación histórica entre Estados Unidos y Cuba. Se pone énfasis en las perspectivas estadounidenses sobre la isla que dan la pauta para identificar la manera en que se fueron generando los intereses de Washington y el impacto que tuvo la Revolución Cubana de 1959. En la segunda, se describe cómo cambia la política a partir de dicho evento, para posteriormente explorar la evolución de sus principales características. Finalmente, con base en las nociones de sectores funcionales y geopolíticos, se presenta la variable dependiente previa al intento de cambio durante la administración de George W. Bush. Se espera que estos elementos sean instrumentos de comparación para determinar cuánto y/o cómo cambió la política en el capítulo final.

6.1 La política paternalista después de 1898 y la Revolución Cubana

En este apartado se estudian, brevemente, algunas características destacadas en la relación bilateral, entre Cuba y Estados Unidos, durante la primera mitad del siglo XX. Parte del propósito es rescatar la lógica, así como algunas percepciones, de la política de Washington hacia la isla después de que ésta logra independizarse de España. Es necesario destacar que los elementos centrales de la actitud estadounidense tienen que ver con la necesidad de reafirmar su dominio en esa parte del hemisferio, proceso en el cual se fueron creando, y anidando, intereses políticos y económicos que posteriormente serían importantes para entender la sucesión de eventos en la etapa post 1959.

6.1.1 La construcción de una esfera de influencia

Hacia finales del siglo XIX, la posibilidad de que Estados Unidos atrajera a Cuba a su órbita política era cada vez más real. La guerra en contra de España fue desencadenada por situaciones triviales que serían la justificación perfecta para que Washington hiciera valer la Doctrina Monroe. Así, el año 1898 marcó un hito que puede ser interpretado como el surgimiento de Estados Unidos como potencia con la capacidad de rechazar los avances o posesiones geográficas de otra firmemente. Sin embargo, el interés sobre Cuba no era nuevo, pues ya desde 1823 era identificada por John Quincy Adams, entonces secretario de Estado, como un apéndice natural del continente norteamericano y fundamental para la seguridad de Estados Unidos. Por ello, antes de 1898 hubo varios intentos de adquirirla.⁴⁴⁸ Desde la perspectiva estadounidense, la metáfora de que Cuba gravita en torno a Estados Unidos data de esa época y se ha usado de manera sistemática por políticos de esa nación varias veces. Quincy Adams expresaba que:

[...] así como hay leyes de gravitación física, también las hay en lo político; y si una manzana que es separada de su árbol por la tempestad no puede decidir más que caer al suelo, Cuba, desvinculada de su conexión forzada con España e incapaz de auto sostenerse, puede solo gravitar hacia la Unión de América del Norte, que por la misma ley natural no puede apartarla de su cobijo.⁴⁴⁹

En ese sentido, y como consecuencia de la cercanía, el flujo de personas entre ambos países intensificó los intercambios sociales, culturales y económicos, pero con base en la influencia omnipresente de Estados Unidos. Después del triunfo frente a España, y la consecuente independencia de Cuba, dicha influencia adquirió el corolario del ejercicio del poder político estadounidense sobre los gobiernos en la isla. El fundamento legal era la Enmienda Platt, que se incluyó en la constitución del gobierno de Cuba y se derogó en 1933: daba el derecho a Washington de intervenir en Cuba para proteger su independencia; otorgaba ventajas para la venta y arrendamiento de tierras con el fin de instalar bases estadounidenses, en un contexto en el que la línea de poder de este país empezaba a consolidarse en el Caribe para dominar

⁴⁴⁸ Véase: Richard W. Leopold y Theodore R. Miller, *The Growth of American Foreign Policy. Op. Cit.*, p. 167.

⁴⁴⁹ Francis Wharton (ed.), *A Digest of the International Law of the United States, taken from documents issued by Presidents and Secretaries of State, and from Decisions of Federal Courts and Opinions of Attorneys-General*, vol. I, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1886, p. 366.

Centroamérica y proyectarse posteriormente hacia Asia;⁴⁵⁰ y prohibía que estas ventajas fueran otorgadas a otros países.⁴⁵¹

Durante las siguientes décadas estos privilegios fueron mantenidos mediante el control político que Washington ejerció sobre los gobernantes en la isla, muchas veces prestando apoyo a dictadores militares que profundizaron los problemas de pobreza y desigualdad. Los estadounidenses tenían grandes inversiones en la producción de azúcar, en la industria tabacalera, en la banca y en los servicios públicos. Tras el establecimiento de un gobierno revolucionario en 1933, que se consideró como una amenaza a los intereses estadounidenses, Washington secundó un golpe de Estado que puso en el poder a Fulgencio Batista,⁴⁵² quien gobernó de 1940 hasta 1944 y, posteriormente, de 1952 a 1959, año en que fue derrocado por un grupo revolucionario liderado por Fidel Castro.

Desde un punto de vista general, el incremento de la influencia estadounidense en Cuba en la primera mitad del siglo XX revela intereses con lógicas similares a la política hacia la RPC, llamada de puertas abiertas,⁴⁵³ en el sentido de reducir la influencia de otras potencias sobre la isla a favor de los Estados Unidos. No obstante, las similitudes acaban si se integra el factor geográfico y se recuerda la Doctrina Monroe. Es decir, en esas décadas Estados Unidos desarrolló las capacidades para rechazar a una potencia extracontinental en su periferia, además de que la cercanía geográfica naturalmente hizo mucho más atractiva a Cuba para los capitalistas estadounidenses. De hecho, el corolario Roosevelt de la Doctrina Monroe puede ser asociado claramente con la idea de adoptar una actitud paternalista, en lo político y económico, respecto a varios Estados en América Latina, que por su “falta de madurez política” eran proclives a cometer errores que podrían ser aprovechados por las potencias extracontinentales. La influencia estadounidense sobre estos territorios se traducían prácticamente en el derecho que se reservaba Washington a intervenir, con un garrote, con el fin de mantener la independencia de estos países frente a Europa. Así, los Estados Unidos lograron extender sus actividades económicas y políticas creando fuertes

⁴⁵⁰ Una perspectiva de la época respecto a la inclinación general de Estados Unidos sobre el Caribe, y su importancia geoestratégica, puede revisarse en: Alfred T. Mahan, *The Interest of America in Sea Power. Present and Future*, edición Kindle, Read Books, 2013.

⁴⁵¹ Office of the Historian, "Treaty between the United States and Cuba embodying the provisions defining the future relations of the United States with Cuba contained in the act of Congress approved March 2, 1901, making appropriations for the Army", Foreign Relations of the United States, Papers Relating to the Relations of the United States, With the Annual Message of the President Transmitted to Congress December 6, 1904, *U.S. Department of State*, 2 de marzo de 1901, URL: <http://bit.ly/3b61OUv>, consulta el 5 de diciembre de 2020.

⁴⁵² Jules R. Benjamin, *The United States and the Origins of the Cuban Revolution: An Empire of Liberty in an Age of National Liberation*, Princeton, Princeton University Press, 1990, p. 95.

⁴⁵³ *Cfr.*, p. 47.

lazos de dependencia. Como consecuencia, en el caso de Cuba también se crearon vertientes nacionalistas que encontrarían su fuente precisamente en el recelo hacia Estados Unidos.

6.1.2 Estados Unidos y la Revolución Cubana

No es arriesgado afirmar que una de las razones que fundamentan el estallido del momento revolucionario en Cuba durante la década de los cincuenta tiene que ver precisamente con la dependencia, política y económica, de la isla respecto a Estados Unidos y los efectos negativos sobre la población. En el contexto de Guerra Fría, sin embargo, se agregaron más agravios relacionados a la manera en que Washington se relacionaba con personajes autocráticos como Batista.

En términos generales, Washington se apoyó en el gobierno dictatorial de Batista para transmitir la política de contención al comunismo en Cuba. Como se analizará en un apartado posterior,⁴⁵⁴ la figura del dictador fue un instrumento estadounidense para ejecutar dicha política en lo local, en un momento en el que en América Latina surgían movimientos de carácter democrático, pero también nacionalista, que ponían en riesgo tanto los intereses económicos de Estados Unidos como los geopolíticos centrados en la contienda Este-Oeste.⁴⁵⁵

Hay una perspectiva peculiar que mezcla ideología y pragmatismo, que en ocasiones ronda en paternalismo y cinismo por parte de los estadounidenses respecto a la situación política de Cuba y su valor para Estados Unidos. Por un lado, la visión que se tenía de la manera de hacer política de los cubanos enfatizaba, desde una posición de superioridad, las características negativas relacionadas con la corrupción y la poca ética en los asuntos públicos.⁴⁵⁶ Por otro, los funcionarios estadounidenses tendían a considerar a los dictadores, especialmente a Batista, como actores importantes en cuanto a ser una fuerza positiva en el marco de la relación bilateral, en el entendido de que los consideran amigos, quizá porque dichos actores mostraban una actitud deferente hacia Washington.

⁴⁵⁴ Cfr., p. 161.

⁴⁵⁵ Se priorizaba la ayuda militar por encima de la económica, que era un reclamo de los gobiernos latinoamericanos de la época, cuya transferencia se llevaba a cabo por acuerdos bilaterales con fundamento en la *Mutual Security Act* de 1951. La lógica era reforzar a los ejércitos latinoamericanos para que los gobiernos se encargaran de reprimir el comunismo al interior de sus países, lo que dejaba en libertad a Estados Unidos para enfocarse en la amenaza externa. Lars Schoultz, *That Infernal Little Cuban Republic. The United States and the Cuban Revolution*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2009, p. 59.

⁴⁵⁶ El que sería el embajador de Estados Unidos en Cuba, Phillip Bonsal, justo después del triunfo de los jóvenes revolucionarios comentaba hacia 1953 su percepción sobre la política en Cuba: “No conozco un país, entre los comprometidos con la ética Occidental, en donde la transferencia de recursos públicos hacia la satisfacción de intereses privados haya alcanzado proporciones como en la República Cubana”, Citado en: *Ibid.*, p. 54.

El triunfo del movimiento 26 de julio a inicios de 1959, por lo tanto, significó un parteaguas respecto a la relación, de carácter asimétrica, que se había desarrollado hasta ese momento. Parte del proyecto del nuevo régimen revolucionario era socavar la relación dependiente con Estados Unidos, mediante la promoción de políticas para el combate a la pobreza y a la desigualdad, lo cual necesariamente implicaba programas antagónicos a los intereses estadounidenses, particularmente en lo relativo a la necesidad de una reforma agraria y en general a una política autónoma. Sin embargo, la ruptura no sería instantánea en tanto que ambos gobiernos adoptaron en el inicio una actitud cautelosa marcada por los cálculos y las expectativas respecto a las intenciones del otro, así como de las circunstancias que imperaban.

El inicio de este nuevo periodo en las relaciones entre ambos países está marcado por el surgimiento de la incertidumbre respecto a la orientación de éstas, así como del factor que será común a lo largo de las próximas décadas: la desconfianza mutua. Tal característica ha sido dominante al analizar las oportunidades e intentos de normalizar las relaciones. El reto de enfrentar una revolución en una zona considerada como "patio trasero" correspondió inicialmente a las administraciones de Dwight D. Eisenhower, en la que la nueva política empezó a reorientarse, a la de John F. Kennedy, momento en el que adquirió el perfil general que ha mantenido durante décadas, y a la de Lyndon B. Johnson, cuyo papel fue reforzar el papel hostil y ampliar su alcance. Eisenhower y sus colaboradores iniciaron la aproximación con expectativas contradictorias respecto al rumbo que se pensaba adoptaría el nuevo gobierno en la isla. Incluso, antes del triunfo de Castro *et al.*, Batista ya no era bien visto por algunos círculos en Washington D.C., a pesar de que en los últimos momentos del conflicto armado algunas dependencias del Ejecutivo lo seguían apoyando. Otras promovían la llegada de un sucesor moderado para evitar el triunfo de los rebeldes.⁴⁵⁷

La política inicial de Estados Unidos, de manera similar a su reacción frente al triunfo de los comunistas en Beijing en 1949, fue de adoptar una actitud paciente para permitir que los acontecimientos se desarrollaran y obtener mayor claridad respecto a los marcos de referencia para la nueva política. Este periodo duró cerca de dos años aproximadamente, de 1959 a 1961. Durante el mismo, se sucedieron una

⁴⁵⁷ El Departamento de Estado accedió a cancelar la venta de equipo militar al régimen de Batista a partir de presiones surgidas en el Congreso en la última etapa del conflicto civil. Por otra parte, el embajador estadounidense en Cuba, Earl E. T. Smith, mantenía la opinión de seguir apoyando al dictador, considerado como un mal menor, pues se identificaba a los rebeldes como la amenaza real. En medio de estas posturas se encontraba la CIA, dependencia que dirigió sus esfuerzos para apoyar una salida pacífica de Batista, pero también encargada de evitar la victoria de los rebeldes liderados por Castro. Véase: *Ibid*, p. 80.

serie de eventos que marcarían el rumbo de la política de Estados Unidos hacia el gobierno revolucionario en la isla.

6.2 El cambio de política: del paternalismo a la hostilidad

Con base, una vez más, en las categorías analíticas que dan sustento metodológico a este trabajo, en los siguientes apartados se describe cómo algunos factores pueden asociarse con el surgimiento de una política hostil, por parte de Estados Unidos, hacia el gobierno revolucionario en Cuba después de 1959. Similar al otro caso de estudio, el contexto está marcado por una etapa álgida en el enfrentamiento Este-Oeste, la llegada de un gobierno a la isla que afecta los intereses estadounidenses, el sentimiento anticomunista que dominó en esos años a la política interna, así como una serie de eventos dentro de las interacciones de ambos gobiernos, y con otros actores, que ayudan a explicar algunas características en el patrón de comportamiento estadounidense.

6.2.1 Los condicionantes y las interacciones en el periodo de “ver y esperar”

En materia de *condicionantes globales*, es necesario indicar que la Guerra Fría y el surgimiento de revoluciones, o cambios de régimen, junto con el proceso de descolonización en algunas partes del orbe, fueron situaciones que se mezclaron con el anticomunismo dentro de Estados Unidos para condicionar, de manera determinante, la manera en que los funcionarios y la opinión pública estadounidense interpretaban la mayoría de dichos eventos internacionales. Para Washington, la mano de la URSS, o la conspiración del comunismo internacional, estaban detrás de muchos procesos de cambio político o de desestabilización interna. En este escenario de diagnósticos automáticos, reforzados también por la teoría del efecto dominó, era muy difícil que otras maneras de analizar este tipo de sucesos se arraigaran tanto en el público estadounidense como en las esferas de toma de decisiones gubernamentales.

América Latina, como otras regiones del planeta, experimentó su propia dosis de cambios en esos años. Como consecuencia de desequilibrios políticos, económicos y sociales, en la región también se llevaron a cabo movimientos que devinieron en cambios de régimen, muchos de ellos democráticos, que se alineaban con las necesidades de modernización, económica y política, en la posguerra. De la propia voz de los líderes regionales, las problemáticas económicas y sociales eran más apremiantes, aunque se aceptaba que podían tener consecuencias políticas y de seguridad. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, los gobernantes latinoamericanos habían expresado a Estados Unidos la necesidad de reforzar la cooperación para el desarrollo económico con el fin de evitar problemas que pudieran devenir en la

desestabilización. Para Washington, en los primeros años de la Guerra Fría, los problemas socioeconómicos de la región podían resolverse mediante el libre mercado y los grandes planes económicos estarían reservados para aquellas zonas en las que el comunismo internacional tenía puestas sus miras.⁴⁵⁸

El ascenso al poder de Jacobo Árbenz en Guatemala, en 1951, con una agenda progresista que afectaba intereses estadounidenses, o la revolución de 1952 en Bolivia, en donde también el nuevo régimen incorporó medidas democráticas y económicas para solucionar el problema de la concentración de la tierra, son situaciones que ilustran las circunstancias regionales de la época. En el primer caso, la política nacionalista de Árbenz se enfrentó a una fuerte reacción estadounidense que terminó por derrocarlo.⁴⁵⁹ En el segundo, la revolución se estancó cuando en 1956 Víctor Paz Estenssoro, uno de los líderes del movimiento revolucionario, fue sucedido por un político conservador, Hernando Ziles Zuazo, quien con apoyo estadounidense frenó el impulso de las reformas progresistas.

No es sorprendente, entonces, reconocer que una revolución nacionalista llevada a cabo en una zona geográfica contigua al territorio estadounidense creara una situación crítica tanto para Estados Unidos como para el país que experimentaba los cambios. Dados los vínculos económicos y políticos con Cuba, y por extensión los intereses estadounidenses, la Revolución Cubana y su carácter habría entonces de desencadenar un proceso de cambio en la política de Washington. Cuba, como se señaló brevemente en el apartado anterior, era hasta antes de la revolución un territorio en el que Estados Unidos mantenía una fuerte influencia y la hipótesis de su posible pérdida frente al principal enemigo habría de condicionar las interpretaciones sobre sus causas y también sobre el futuro, no solo de la isla sino también de la región.

Los *condicionantes internos* están influidos por una ola de anticomunismo militante. El conflicto entre el “mundo libre” y el comunismo internacional había permeado dentro de la lógica política estadounidense. La “pérdida de China” en 1949 desencadenó una serie de eventos que terminaron por articular, en la década de los cincuenta, un escenario interno en el que, tras las cacerías de brujas del macartismo, el pensamiento alternativo a las interpretaciones dominantes sobre sucesos, nacionales e internacionales, era bastante limitado. En efecto, el lente del anticomunismo dominaría la dinámica

⁴⁵⁸ Durante el proceso de construcción del sistema de seguridad interamericano, los estadounidenses se enfrentaron a la solicitud de los gobiernos regionales para impulsar un “Plan Marshall” para América Latina. La respuesta de Truman fue clara: en términos de asistencia económica, Europa tendría prioridad. Los problemas de esta índole en América Latina podrían ser resueltos por el capital privado. Office of the Historian, "Memorandum by Mr. Edgar L. McGinnis of the Division of North and West Coast Affairs", Foreign Relations of the United States, 1947, The American Republics, volume VIII, *U.S. Department of State*, 3 de septiembre de 1947, URL: <https://bit.ly/3JQK8es>, consulta el 10 de diciembre de 2021.

⁴⁵⁹ Stephen M. Streeter, “Interpreting the 1954 U.S. Intervention in Guatemala: Realist, Revisionist, and Postrevisionist Perspectives”, *The History Teacher*, vol. 34, núm. 1, noviembre de 2000, pp. 61-74.

partidista y, por lo tanto, permeaba a las burocracias y a la lógica del equilibrio de poderes. La administración Eisenhower ilustra cómo se diagnosticaban eventos en la región. Los problemas económicos, y sus consecuencias políticas, en América Latina no escapaban a la atención del gobierno y sus diplomáticos. No obstante, para Dulles en América Latina estaban sucediendo eventos similares a lo que ocurría en Asia y África, como la descolonización. Pero a diferencia de otro tipo de diagnósticos centrados en factores relacionados con la dependencia o problemas de desigualdad y pobreza, Dulles interpretaba estas situaciones a través del equilibrio global de poder: en estas zonas hay un movimiento importante “[...] en dirección del gobierno popular, [liderado] por personas que no tienen capacidad práctica para el autogobierno y que, en efecto, son como niños ante tal problema [...]. Muchos de los Estados latinoamericanos saltan directamente de una situación semicolonial al autogobierno irresponsable. Esto le presenta a los comunistas una situación ideal para ser explotada.”⁴⁶⁰

Después del triunfo del movimiento 26 de julio, en enero de 1959, también en el Congreso se habrían de presentar visiones permeadas por dicha lógica y en ese recinto surgirían elementos de presión hacia la Casa Blanca, que un primer momento adoptó una actitud de ver y esperar. Aunado a esto, el carácter democrático-liberal del régimen estadounidense también contribuyó para que los inversionistas afectados por las decisiones del nuevo gobierno en Cuba, especialmente relacionadas con la reforma agraria y las expropiaciones, utilizaran su influencia sobre el Poder Ejecutivo y el Legislativo para aumentar la presión sobre los revolucionarios.

En estas circunstancias, entonces, *las interacciones* entre la Casa Blanca y el gobierno en Cuba se dirigieron rápidamente hacia un proceso difícil, marcado por la gradual animosidad. Las suspicacias respecto a los jóvenes revolucionarios no tardaron en desarrollarse en gran parte de las dependencias encargadas de la política exterior estadounidense, debido a que los consideraban como nacionalistas radicales, aunque en ese entonces no fueran abiertamente comunistas. La razón de esto puede interpretarse por la posible afectación de los intereses estadounidenses en al menos dos ámbitos: en el económico, pues dados los lazos que se formaron en el medio siglo precedente las inversiones estadounidenses alcanzaban alrededor de 1000 millones de dólares en activos;⁴⁶¹ en lo político, pues la sospecha de que el radicalismo de los revolucionarios se orientara hacia el comunismo, a pesar de la poca evidencia al respecto en ese

⁴⁶⁰ Office of the Historian, "4. Memorandum of Discussion at the 369th Meeting of the National Security Council", Foreign Relations of the United States, 1958-1960, American Republics, volume V, *U.S. Department of State*, 19 de junio de 1958, URL: <https://bit.ly/32U9uY9>, consulta el 12 de diciembre de 2021.

⁴⁶¹ William M. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Op. Cit.*, p. 11.

momento, constituyó una amenaza para la política de contención en el contexto de Guerra Fría, que era magnificada por la posición geográfica de Cuba.⁴⁶²

Los revolucionarios cubanos también desconfiaban del gobierno estadounidense, pues en buena medida el apoyo a Batista, la historia de intervencionismo político y dominio económico eran parte de la razón de ser de su movimiento por el cambio,⁴⁶³ sin dejar de lado que los esfuerzos de Washington para evitar que llegaran al poder alimentaban tal actitud. Además, los cubanos interpretaron las críticas de la opinión pública estadounidense, respecto a los juicios sumarios y las ejecuciones de funcionarios del régimen de Batista, como un intento de deslegitimar el cambio revolucionario y un esfuerzo más por defender a la élite autoritaria que había reprimido a los cubanos por años y los había llevado a una situación de atraso, con un gran problema de desigualdad y poca independencia económica frente a los intereses extranjeros.⁴⁶⁴

Con todo, la política inicial de Eisenhower adoptó un perfil de paciencia y tolerancia, pues algunos personajes, como el nuevo embajador Philip W. Bonsal, consideraban que se podría maniobrar para influir en la orientación del nuevo régimen que surgía en la isla. Sin embargo, las circunstancias y la desconfianza pronto hicieron posible el advenimiento de la ruptura. Por el lado estadounidense, el interés en defender sus privilegios económicos y la paranoia respecto a la sombra comunista predispusieron al gobierno respecto a ejercer presión. Desde la perspectiva cubana, la intención de autonomizar al Estado y de implementar rápidamente los cambios en el sentido nacionalista marcaron una actitud de inflexibilidad. Así, la reforma agraria puesta en marcha por el gobierno revolucionario en la isla y los desacuerdos para acordar una indemnización a los intereses estadounidenses significaron el inicio del punto de quiebre.

La nacionalización afectó a más del 40% de la tierra cultivable. El sector azucarero, uno de los principales, empezó a conformarse por cooperativas y empresas estatales.⁴⁶⁵ Washington alertó al gobierno de Castro que si las reformas afectaban la producción azucarera, y Cuba no podía cumplir sus obligaciones contractuales, se tendría que actuar para garantizar el suministro. Esta fue la manera en que el problema de la cuota azucarera empezó a distanciar aún más a ambos gobiernos. La política exterior de Estados Unidos empezó a adoptar un perfil más agresivo.⁴⁶⁶

⁴⁶² Lars Schoultz, *Op. Cit.*, p. 80.

⁴⁶³ Esta es parte de la tesis central de Jules R. Benjamin sobre los orígenes de la revolución en la isla. Jules R. Benjamin, *Op. Cit.*

⁴⁶⁴ Fidel Castro, “Discurso pronunciado por el Comandante Fidel Castro Ruz, en la magna concentración popular, en el Palacio Presidencial, el 21 de enero de 1959”, versión taquigráfica de las oficinas del primer ministro, *Gobierno de Cuba*, URL: <http://bit.ly/3bmUmV9>, consulta el 2 de diciembre de 2020.

⁴⁶⁵ William M. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Op. Cit.*, p. 22.

⁴⁶⁶ Philip W. Bonsal, *Cuba, Castro and the United States*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1971, p. 72.

La predisposición a la sospecha por parte de Washington, sobre el carácter del nuevo gobierno, empezó a tener más peso en las decisiones de política y poco a poco las dependencias fueron concluyendo que el radicalismo cubano se reafirmaba. Además del problema de las expropiaciones, la presunta influencia comunista en el gobierno de Castro y la retórica antiestadounidense, a Washington le preocupaban las expediciones cubanas para apoyar a grupos opositores en República Dominicana, Nicaragua y Panamá. En este contexto surgió el objetivo de derrocar al nuevo régimen mediante operaciones encubiertas de la CIA para apoyar a cubanos anticastristas.⁴⁶⁷

La situación posteriormente se complicó cuando, ante la amenaza en la reducción de la cuota azucarera para las exportaciones cubanas, el gobierno revolucionario acordó con la Unión Soviética el posicionamiento del azúcar a cambio de petróleo. Las tensiones ya se habían agudizado en el momento en el que, hacia el verano de 1960, Castro pidió a las compañías petroleras estadounidenses refinar el petróleo soviético, a lo cual se negaron lo que provocó que el gobierno cubano interviniera sus instalaciones. Esta serie de eventos fueron incrementando el acercamiento entre Cuba y la Unión Soviética, pues para evitar una crisis energética el último país tuvo que redoblar esfuerzos, a la vez que se consolidaba la actitud estadounidense que ya empezaba a plantearse cuándo romper relaciones y los pasos a seguir para persuadir a otros actores, ya fuera en América Latina o en Europa, con el fin de aumentar la presión.⁴⁶⁸

La decisión para suspender la cuota azucarera, finalmente, se llevó a cabo en julio de 1960 bajo el argumento de que en esas condiciones Cuba no era una fuente de suministro confiable. Esta fue una acción importante dirigida a debilitar al gobierno cubano, pues aproximadamente el 80% de las exportaciones totales de Cuba eran de azúcar, en el periodo que va de 1934 a 1960, lo que a su vez significaba uno de sus principales ingresos. Además, se esperaba que, dada la importancia de la industria azucarera en la isla, la disminución de la cuota afectara los niveles de empleo, lo que ocasionaría, según la perspectiva estadounidense, malestar con el gobierno de Castro.⁴⁶⁹ La reacción de Cuba fue promulgar una ley para que el gobierno nacionalizara más propiedades estadounidenses. La compensación se pagaría solo con los ingresos de las exportaciones azucareras hacia Estados Unidos y de no obtenerlos, se cancelaría. Así pues,

⁴⁶⁷ Marion W. Boggs: "Nuestro actual objetivo es ajustar todas nuestras acciones de manera que se acelere el desarrollo de una oposición en Cuba, que pudiera llevar al cambio de gobierno [...], el cual sea favorable a los intereses de Estados Unidos". Citado en: Office of the Historian, "423. Memorandum of Discussion at the 432d Meeting of the National Security Council, Washington, January 14, 1960, 9 a.m.", Foreign Relations of the United States, 1958-1960, Cuba, volume VI, *U.S. Department of State*, 14 de enero de 1960, URL: <http://bit.ly/38T6kUB>, consulta el 10 de diciembre de 2020.

⁴⁶⁸ Office of the Historian, "545. Memorandum of Discussion at the 450th Meeting of the National Security Council", Foreign Relations of the United States, 1958-1960, Cuba, volume VI, *U.S. Department of State*, 7 de julio de 1960, URL: <https://bit.ly/3FQTww8>, consulta el 13 de octubre de 2021.

⁴⁶⁹ Lars Schoultz, *Op. Cit.*, p. 122.

el resultado no fue lo esperado por Washington, pues la Unión Soviética se encargó de sustituir a Estados Unidos como principal comprador, además de que el gobierno cubano continuó con la nacionalización de los molinos azucareros, produciendo un aumento en el fervor revolucionario en la isla.

La suspensión de la cuota azucarera abrió la puerta para la *interacción entre Estados Unidos y la Unión Soviética* respecto a Cuba. Unos días después, Khrushchev declaró que los soviéticos defenderían militarmente a Cuba si los Estados Unidos decidían intervenir la isla. La respuesta de Eisenhower fue alertar que su gobierno no permitiría, en el Hemisferio Occidental, el establecimiento de un régimen dominado por el comunismo internacional.⁴⁷⁰ Dicha triangulación sería la protagonista de la crisis de los misiles años después; uno de los episodios más tensos de la Guerra Fría.

El rompimiento de relaciones diplomáticas finalmente se produjo en enero de 1961. Ya durante la administración Kennedy, en el mes de abril de ese año, se dio luz verde a la operación que habría de poner aún más presión por parte de los sectores más conservadores sobre el gobierno estadounidense dados sus resultados: la invasión a Bahía de Cochinos (o Playa Girón) por parte de aproximadamente 1,500 cubanos exiliados, quienes fueron apoyados, entrenados, financiados y transportados por agencias de los Estados Unidos. Con todo, el régimen revolucionario salió victorioso política y militarmente de esa situación, pues logró contrarrestar el ataque y eso le valió un paso más para su consolidación frente al pueblo cubano. Kennedy pagó el precio de esta debacle en buena medida por ser consecuente con los programas originados en la administración anterior

Ahora bien, las *interacciones con actores internos* también influyeron en el aumento de presión sobre la Casa Blanca. Como se mencionó, los capitalistas agraviados por las acciones del gobierno revolucionario en el marco de las expropiaciones encontraron en los legisladores estadounidenses un conducto relativamente efectivo para presionar, en un primer momento, sobre la política de paciencia adoptada por Eisenhower justo después de la revolución de 1959. Ante la falta de avances en las negociaciones entre el Ejecutivo y el gobierno de la isla en materia de compensaciones, además de la falta de una respuesta esperanzadora por parte del Departamento de Estado, los legisladores se hicieron presentes mediante innumerables llamadas telefónicas como la del senador James O. Eastland (D-Mississippi) a Roy R. Rubottom, asistente del secretario de Estado para Asuntos Interamericanos,

⁴⁷⁰ Andrew Glass, “White House and Kremlin clash over Cuba, July 9, 1960”, *Politico*, 7 de septiembre de 2018, URL: <https://politi.co/3HD3YHW>, consulta el 6 de enero de 2022.

expresando su desacuerdo con la estrategia de ver y esperar: no es otra cosa más que “[...] apaciguamiento [lo que llevan a cabo en el Departamento de Estado] y otros acá [en Capitol Hill] sienten lo mismo”.⁴⁷¹

Otra condicionante importante fue el hecho de que la Ley Azucarera en Estados Unidos debía discutirse, para su renovación, en 1960. La renovación previa se había llevado a cabo en tiempos de Batista, pero a la luz de los eventos de 1959 el debate respecto a la posibilidad de cortar la cuota para Cuba, de la cual dependía de manera importante en términos económicos este último país, pronto recorrió las filas de los funcionarios del Poder Legislativo y del Ejecutivo. En un principio, los que estaban en contra de cortar la cuota parecían tener más influencia, entre ellos Bonsal, pues se argumentaba que ello podría resultar desastroso no solo para la relación con el nuevo gobierno, sino también debilitaría la imagen de Estados Unidos en otros países latinoamericanos. La Casa Blanca trabajó para que la ley se extendiera solo un año más, lo cual sucedió además de otorgarle un poder discrecional al Ejecutivo para determinar la cuota cuando entrara en juego la necesidad de proteger intereses nacionales.

Los legisladores, sin embargo, ya habían promovido iniciativas similares incluso antes de que el Ejecutivo propusiera ceder dicho poder al presidente. En buena medida, miembros del Congreso respondían a los intereses de la industria azucarera interna. Por ejemplo, una de las iniciativas proponía transferir parte de la cuota de Cuba a productores estadounidenses y otra proponía eliminarla por completo. Con todo, la propuesta del Ejecutivo fue la que se aceptó. En un contexto en el que muchos legisladores habían adoptado una actitud de cansancio respecto a la política de paciencia del Ejecutivo frente a los agravios discursivos del gobierno revolucionario y a la falta de una solución para compensar a los propietarios afectados por las expropiaciones, y coincidiendo con los eventos en la isla concernientes a la toma de las instalaciones de compañías petroleras estadounidenses tras haberse negado a refinar petróleo soviético, el ambiente respecto a integrar las disposiciones solicitadas por la Casa Blanca fue abrumadoramente favorable (396 votos a favor y cero en contra). En su mayoría, el debate en la Cámara de Representantes del 30 de junio destacó razones relacionadas con la oportunidad de fortalecer la industria interna, empezar a utilizar sanciones económicas en contra del régimen de Castro y, de paso, debilitar la expansión del comunismo en el vecindario.⁴⁷² En el senado sucedió algo similar y días después el presidente cortaría la cuota.

⁴⁷¹ Lars Schoultz, *Op.Cit.*, p. 118.

⁴⁷² Incluso el representante Mendel Rivers (D-Carolina del Sur) determinó que la suspensión de la cuota era una medida muy débil. Según el congresista, lo que se tenía que hacer era ocupar Cuba. U.S. Congress, “Congressional Record. June 30, 1960”, 86o Congreso, 2a Sesión, vol. 106, part 11, pp. 15227-15248, URL: <https://bit.ly/3sPTLUo>, consulta el 4 de octubre de 2021.

Otra situación importante es que, de manera similar con lo que pasó en el caso de la política estadounidense hacia la RPC, en los sectores burocráticos correspondientes los moderados, como Bonsal y Rubottom,⁴⁷³ entre otros, que habían defendido la política de paciencia y auto restricción empezaron a ser reemplazados por personajes de línea dura. Algunos de ellos no solo fueron desplazados de sus puestos, sino que la maquinaria gubernamental los obligó a retirarse indefinidamente de las actividades públicas. El ambiente se tornaba cada vez más desfavorable a personajes con una visión moderada y más templada respecto a interpretar con mayor sagacidad las reacciones del nuevo gobierno revolucionario en la isla. Como sugiere Schoultz: “[...] los moderados aprendieron ya fuera a mantenerse callados o discretamente se movieron a otros puestos como parte de la rotación burocrática. Eso liberó [a los de línea dura] [...] para atraer a más gente con pensamiento similar.”⁴⁷⁴

La impaciencia era el signo de los tiempos en Washington, pues era en buena medida reflejada por la presión que recibía el Ejecutivo en diversos frentes: el Congreso, los grupos de interés, los empresarios agraviados, el partido demócrata y otros actores políticos. Todo ello en vísperas de un proceso electoral en el que el tema de Cuba adquiriría relevancia, tal como lo fue la pérdida de China en la elección que llevó a Eisenhower al poder.⁴⁷⁵ Así, ante la lluvia de municiones demócratas respecto al asunto cubano, el entonces candidato presidencial y vicepresidente Nixon pidió a Eisenhower hacer algo con las exportaciones estadounidenses hacia Cuba. Aproximadamente dos meses después de cortar la cuota azucarera, el presidente prohibió todas las exportaciones a la isla, exceptuando las medicinas y alimentos.⁴⁷⁶ El tema fue tan relevante en esas circunstancias de contienda electoral que Nixon retó a Kennedy a un debate enfocado exclusivamente en Cuba.

Así pues, la llegada de Kennedy a la escena aportó una característica importante a la nueva postura que se empezó a gestar: la introducción del problema de Cuba como un tema sensible en la política interna de Estados Unidos, en tanto que como candidato utilizó el asunto para atacar a su oponente electoral,

⁴⁷³ Tal fue el caso del retiro del embajador Bonsal, uno de los actores que promovía una política moderada. Office of the Historian, "592. Memorandum From the Secretary of State to the President", Foreign Relations of the United States, 1958-1960, Cuba, volume VI, *U.S. Department of State*, 16 de octubre de 1960, URL: <http://bit.ly/3nzUTFn>, consulta el 2 de enero de 2021.

⁴⁷⁴ Lars Schoultz, *Op. Cit.*, p. 134.

⁴⁷⁵ Los demócratas denunciaron que los republicanos eran los responsables por la pérdida de Cuba. La estrategia electoral de Kennedy enfatizó en diversas ocasiones este problema, argumentando que su rival, el entonces vicepresidente Nixon, era parte de una administración que había cometido uno de los más grandes fracasos de política exterior, en tanto que la pérdida de Cuba ante los comunistas amenazaba la seguridad del Hemisferio Occidental. John F. Kennedy Presidential Library and Museum, "Remarks of Senator John F. Kennedy at Democratic Dinner, Cincinnati, Ohio, October 6, 1960", URL: <https://bit.ly/32JOKCn>, consulta el 18 de octubre de 2021.

⁴⁷⁶ William M. LeoGrande, "A Policy Long Past Its Expiration Date: US Economic Sanctions Against Cuba", *Social Research*, vol. 82, núm. 4, invierno de 2015, p. 941.

Richard N. Nixon, pues reprochó que la administración Eisenhower había hecho poco para evitar el crecimiento del comunismo en la isla, el desliz hacia el bloque socialista, así como que había abandonado a los exiliados y opositores a Castro, a quienes consideraba como "luchadores de la libertad".⁴⁷⁷ Es decir, ideología liberal e inflexibilidad, como muestras de la fortaleza estadounidense, serán a partir de entonces condicionantes importantes para aquellos actores que pretendieron promover la normalización de relaciones mediante una actitud más moderada. Ello implicaba necesariamente ofrecer concesiones, lo cual representaría en diversas ocasiones el riesgo de mostrarse débil frente al enemigo.

6.2.2 Las características de la política hacia Cuba después de 1961

Kennedy inició su mandato, como ya se señaló, con la ejecución de un plan formulado por la CIA para apoyar a exiliados en una invasión a Playa Girón (o Bahía de Cochinos) en abril de 1961, que culminó con una derrota humillante para el orgullo estadounidense.⁴⁷⁸ Este tipo de operaciones continuaron, incluidas aquellas destinadas a asesinar a Castro o a sabotear al régimen para crear las condiciones y derrocarlo, como la Operación Mongoose.⁴⁷⁹ Así pues, la nueva política nacería con la meta de derrocar al régimen revolucionario en Cuba. Esta característica ha estado presente en términos generales durante décadas, aunque es justo reconocer que el perfil de las estrategias, agresivas o sutiles, ha cambiado.

Posteriormente, en febrero de 1962 y julio de 1963 se estableció el embargo económico total, que habría de fungir como el elemento central de la política hostil, en el plano oficial, hacia Cuba durante décadas. A inicios de ese mismo año, la estrategia de Washington se orientó también hacia el nivel multilateral, en donde se logró, mediante un intenso cabildeo,⁴⁸⁰ la expulsión de Cuba de la Organización de Estados Americanos con el argumento de que su régimen político no era compatible con el carácter de la institución, pues Castro se había proclamado poco antes un marxista leninista.

Ahora bien, después de los fracasos para sabotear y derrocar al régimen en la isla, y durante los eventos de la crisis de los misiles, la administración Kennedy autorizó llevar a cabo esfuerzos tras bambalinas para mantener las posibilidades de contacto diplomático con el propósito de solucionar asuntos concretos: en el caso de la crisis de los misiles, buscar que Castro expulsara a los soviéticos a cambio de

⁴⁷⁷ John F. Kennedy, "Statement on Cuba by Senator John F. Kennedy", *The American Presidency Project*, 20 de octubre de 1960, URL: <http://bit.ly/39h18sJ>, consulta el 2 de enero de 2021.

⁴⁷⁸ Office of the Historian, "The Bay of Pigs Invasion and its Aftermath, April 1961-October 1962", *Foreign Relations of the United States, Milestones: 1961-1968, U.S. Department of State*, URL: <http://bit.ly/39gMWA6>, consulta el 2 de enero de 2021.

⁴⁷⁹ Lars Schoultz, *Op. Cit.*, p. 178.

⁴⁸⁰ *Ibid*, p. 175.

garantías de no invasión.⁴⁸¹ Ese intento no tuvo éxito, pero al producirse cierto distanciamiento entre Castro y los soviéticos después de la crisis se abrió otra oportunidad para negociar discretamente la posible liberación de más de 1,200 prisioneros capturados en la invasión a Bahía de Cochinos y de ciudadanos estadounidenses acusados de espionaje por el gobierno cubano. Los resultados de esta aproximación pusieron de manifiesto la posibilidad de seguir con los contactos para discutir otros temas de la relación, incluida la normalización de relaciones. Sin embargo, esa meta tuvo que abandonarse con el asesinato de Kennedy. Con todo, en las próximas administraciones la diplomacia secreta sería un instrumento para mantener el contacto, dada la sensibilidad del tema y la postura oficial en Estados Unidos.

Tras el asesinato de Kennedy, Lyndon B. Johnson tenía incentivos para reforzar la política agresiva hacia La Habana, pues en un principio se manejaron algunos rumores de que el asesino estaba vinculado con la Unión Soviética y con Cuba, además de que 1964 sería un año en el que se enfrentaría electoralmente a personajes con un perfil decididamente anticomunista como Nixon. De esta manera, el nuevo presidente continuó con las operaciones encubiertas de sabotaje, el apoyo a grupos paramilitares de exiliados⁴⁸² y reforzó la reorientación en las dimensiones multilateral y social. Con motivo del descubrimiento de armamento cubano en Venezuela, Washington promovió en 1964 la regionalización del aislamiento diplomático y económico de Cuba en el sistema interamericano y presionó para que los países europeos hicieran lo mismo. Todos los países miembros de la OEA, excepto México, decidieron alinearse a esta política. Por otra parte, se tomaron medidas para restringir las visitas de ciudadanos estadounidenses a Cuba⁴⁸³ y se cabildeó para que otros países latinoamericanos hicieran lo mismo. Finalmente, Johnson abrió las puertas a refugiados cubanos mediante la Ley de Inmigración de 1965 y empezó proporcionar el transporte a las costas estadounidenses. Luego, con la Ley de Ajuste Cubano de 1966, después de llegar a Estados Unidos los exiliados podían convertirse en residentes permanentes. Estas medidas pueden ser interpretadas como tácticas para seguir desprestigiando y desfondando al gobierno socialista de la isla.

Así pues, tras el hito que representó la llegada de un gobierno revolucionario en Cuba, la política exterior de Estados Unidos se reestructuró radicalmente en pocos años. Como ya se revisó, con Eisenhower, Kennedy y Johnson el patrón de comportamiento estadounidense hacia la isla adquiere un

⁴⁸¹ James G. Hershberg, "The United States, Brazil, and the Cuban Missile Crisis, 1962 (Part 1)", *Journal of Cold War Studies*, vol. 6, núm. 2, 2004, pp. 3-20 y James G. Hershberg, "The United States, Brazil, and the Cuban Missile Crisis, 1962 (Part 2)", *Journal of Cold War Studies*, vol. 6, núm. 3, 2004, pp. 5-67.

⁴⁸² Lars Schoultz, *Op. Cit.*, p. 214.

⁴⁸³ La decisión fue proclamada desde enero de 1961 cuando se rompieron relaciones diplomáticas. Sin embargo, es con Johnson cuando se empieza a castigar a ciudadanos por violar la prohibición. William M. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Op. Cit.*, p. 104.

perfil que buscaba la presión, el aislamiento y la contención. Cabe señalar que en el periodo 1960-2009, dicha política naturalmente ha sufrido cambios que han dependido de las circunstancias concretas y de las estrategias propias de los líderes en la Casa Blanca, así como de los legisladores en el Congreso. No obstante, adoptando cierto nivel de abstracción general, el comportamiento estadounidense refleja un grado de constancia importante y los cambios, significativos o menores, nunca han suscitado otras modificaciones en todas las dimensiones de la política (sectores funcionales y geopolíticos).⁴⁸⁴

En materia política, el rompimiento de relaciones, el apoyo a los exiliados, las operaciones encubiertas y la sensibilidad del tema de Cuba en Estados Unidos han sido constantes. En cuestiones de seguridad, el condicionamiento de Washington a que Cuba cortara la alianza con la URSS y con sus actividades para la expansión de la revolución en América Latina, y luego en África, moldearon las interacciones en términos generales. No obstante, las necesidades concretas de ambos países, en materia de terrorismo, narcotráfico y/o desastres naturales u otros ámbitos producto de la vecindad han hecho necesario el contacto.⁴⁸⁵ En lo económico, el elemento central es sin duda el embargo para socavar el proyecto del gobierno revolucionario, aunque en las décadas siguientes adquirió diversos grados de intensidad según diferentes factores. Derivado del embargo, en lo social se ha puesto énfasis en restringir el contacto entre sociedades, aunque también con distintas intensidades y matices, aunado a que se han tenido que enfrentar problemas migratorios. Por otra parte, a partir de los años setenta y en especial en la era de la pos Guerra Fría, surgen las medidas para interactuar de pueblo a pueblo con algunos tintes propagandísticos. Finalmente, en el plano multilateral, o lo que refiere a la dimensión de alcance, la política de Estados Unidos en un principio intentó recrudecer el aislamiento conminando a otros actores para que adoptaran la visión estadounidense, aunque a partir de la década de 1970 varios países optaron por deslindarse gradualmente de esa línea.

Ahora bien, es necesario señalar que la postura estadounidense ha mantenido un carácter dual. El carácter oficial es hostil y se fundamenta en el embargo económico, así como en el objetivo del cambio de régimen. El segundo perfil tiene que ver con la cercanía geográfica y la necesidad indispensable de cooperar—a veces tras bambalinas, otras tantas públicamente sin grandes fanfarrias—toda vez que Washington y La Habana han tenido que recurrir al diálogo para solucionar problemas concretos. Con

⁴⁸⁴ Es necesario recordar los conceptos de incrementalismo y reestructuración propuestos en este trabajo. *Cfr.*, p. 9.

⁴⁸⁵ En este rubro destacan las medidas para poner en cuarentena a Cuba durante la crisis de los misiles de 1962 o el apoyo a los movimientos contrarrevolucionarios en Centroamérica durante los años setenta y ochenta, en donde se enfrentaban a grupos guerrilleros sostenidos por Cuba. Adicionalmente, en 1982 Estados Unidos incorporó a Cuba a la lista de países patrocinadores del terrorismo.

todo, a pesar de distintas oportunidades, ninguno de los dos actores ha estado dispuesto a hacer concesiones importantes en aras de normalizar la relación. Desde la perspectiva estadounidense, el discurso antiimperialista del régimen revolucionario y los episodios en los que Washington se ha visto como el actor perdedor (Bahía de Cochinos) han sido considerados como fuertes agravios. Desde el lado cubano, la historia de subyugación, la actitud paternalista, los agravios cometidos durante la primera mitad del siglo XX y el constante asedio al régimen revolucionario han sido fuentes de legitimidad de un gobierno que ve a la autonomía y a la soberanía como valores fundamentales. Esto ha propiciado que, dependiendo de las circunstancias, algunas veces Cuba esté interesada en la normalización y Washington no lo esté, y viceversa.

Por ejemplo, durante la administración de Kennedy fue Cuba la que estaba interesada en lograr un *modus vivendi* con los Estados Unidos,⁴⁸⁶ quizá como efecto de los diversos planes para el derrocamiento del régimen revolucionario y en general de la agresividad estadounidense. En esa ocasión, como ya se analizó, el proceso terminó abruptamente con el asesinato de Kennedy. Otro ejemplo, pero inverso, lo ofrece la estrategia de Kissinger durante la administración de Gerald Ford, que se asimilaba a grandes rasgos con aquella que implementó para el caso del acercamiento con la China continental. Según LeoGrande y Kornbluh, este fue el primer intento robusto por parte de Estados Unidos para cambiar su política y lograr la normalización.⁴⁸⁷ No obstante, en esas circunstancias Cuba no estaba interesada en hacer concesiones, pues uno de los temas que descarriló los esfuerzos fue su negativa a finalizar su participación con efectivos en países africanos. Dado que esto era una condición que exigían los estadounidenses, tal proceso no se profundizó.

Desde el rompimiento de relaciones, la posibilidad de mostrar una actitud conciliadora se ha interpretado por los formuladores de política como un riesgo con costos internos, situación que se agudiza con el fortalecimiento de los grupos de interés de corte étnico. Quizá esto se deba a los agravios retóricos y la idea de haber "perdido a Cuba", que en el proceso se alineó con el enemigo geopolítico de Estados Unidos y constituyó un problema de seguridad nacional. Así pues, cualquier signo de flexibilidad es interpretado y utilizado por opositores para condenar la debilidad de quienes proponen un curso moderado. El uso de la diplomacia secreta para solucionar problemas concretos demuestra la necesidad de rodear este tipo de constreñimientos políticos.

⁴⁸⁶ Lars Schoultz, *Op. Cit.*, p. 208.

⁴⁸⁷ Con la administración Carter habría un esfuerzo más. Véase las secciones sobre Nixon, Ford y Carter en William M. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Op. Cit.*, pp. 119-225.

Además del intercambio de prisioneros durante la administración de Kennedy, en otras administraciones se llevaron a cabo, con diferentes grados de secrecía, otros acuerdos para atender temas específicos: con Lyndon Johnson, un acuerdo migratorio para permitir la salida de migrantes cubanos a Estados Unidos; con Nixon, justo antes del intento de Kissinger para normalizar relaciones, un acuerdo para enfrentar la piratería aérea; con James E. Carter, se abrieron secciones de interés en Washington y La Habana, así como otro acuerdo migratorio para regular el flujo no autorizado, acuerdos de pesca y limitación marítima; con Reagan, más acuerdos migratorios y pactos respecto a la presencia de Cuba en África; con Clinton, acuerdos migratorios de 1994 y 1995, acomodamiento respecto a la base de Guantánamo y cooperación en materia de narcotráfico; con George W. Bush, Estados Unidos empezó a exportar productos agrícolas hacia Cuba y se generó otro acuerdo sobre la ubicación de prisioneros en Guantánamo. Así pues, hostilidad y necesidad se han entrelazado para moldear las actitudes de ambos gobiernos.

Ahora bien, dado el contexto en el que se originó la política hostil surge la pregunta de por qué después del fin de la Guerra Fría no surgieron cambios importantes en la política estadounidense. Es decir, muchas de las características del comportamiento de Estados Unidos hacia la isla tenían como fundamento el enfrentamiento ideológico, al menos desde una perspectiva superficial, y es justo pensar que al desarticularse tal conflicto la hostilidad de Washington hacia Cuba también lo haría o al menos se diluiría. La posible respuesta a esta pregunta se estudiará en el siguiente capítulo, pues es pertinente en cuanto al análisis general de tipo comparado que se propone en este trabajo al estar asociado con los efectos de los condicionantes globales sobre la política exterior de Estados Unidos. Para efecto de transitar hacia el siguiente apartado, sin embargo, parte de la clave está en la importancia que adquieren valores como la democracia y los derechos humanos en la proyección internacional de Estados Unidos a partir del fin de la Guerra Fría.

6.3 La política hacia Cuba durante la administración de George W. Bush: coacción para la democratización

Si bien, desde los años setenta la política de Estados Unidos ha sufrido modificaciones, tanto en el sentido de relajarse o regresar a la dureza, la llegada de George W. Bush a la presidencia de Estados Unidos fue otro episodio en el que la inflexibilidad adquirió un tono importante. En esta administración se fortaleció una vez más la orientación que daba el objetivo de forzar el cambio de régimen en Cuba. El contexto contribuyó a que el carácter autoritario del régimen cubano fuera una razón más para que, en medio de la

lucha en contra del terrorismo, Washington fijara sus miras y redoblara sus esfuerzos para desplegar acciones con el fin de acelerar la democratización en la isla por medio de la intensificación de la presión y el aislamiento.

6.3.1 La promoción de la democracia como piedra angular de la política

En la dimensión política, un ejemplo de la orientación general fue la Iniciativa para una Nueva Cuba. Anunciada en el centenario de la independencia de Cuba, la propuesta comprometía a Estados Unidos a acelerar el progreso de la libertad en la isla por cualquier medio a su alcance, pero dejaba la puerta abierta a la normalización siempre que las elecciones de 2003 en la isla se llevaran a cabo de manera libre.⁴⁸⁸ A Washington no le interesaba el diálogo, tal como lo demuestra la actitud de escepticismo respecto al viaje del expresidente Carter a Cuba para tratar de tender puentes durante 2002.⁴⁸⁹ Se consideraba que eso podría interpretarse como una señal de la aquiescencia estadounidense respecto a la legitimidad del régimen autoritario liderado por los Castro.

La política de condicionamiento fue una característica del gobierno de Bush desde el inicio de su administración: Washington accedería a normalizar las relaciones si el gobierno cubano emprendía primero medidas democráticas. Esto entorpeció los intentos de Cuba para ampliar el diálogo más allá de los asuntos como migración, rubro en el que ya se habían establecido reuniones bilaterales cada seis meses en administraciones pasadas. Los asuntos que deseaba discutir La Habana con Washington tenían que ver con cooperación en materia de narcotráfico y lucha en contra del terrorismo. En un comunicado de 2002, justo después de los ataques terroristas en Nueva York, se provocaba la reacción de Washington: "Está en manos del gobierno de Estados Unidos demostrar, a los estadounidenses y a la opinión pública internacional, que es capaz de poner a un lado los intereses mezquinos de pequeños grupos anticubanos y defender los intereses reales del pueblo estadounidense".⁴⁹⁰ Estados Unidos no respondió a las solicitudes y se limitó a repetir que las relaciones entre ambos países solo mejorarían si Cuba transitaba a la democracia.

⁴⁸⁸ Entre otras cosas, Bush proponía aumentar el apoyo a Radio y TV Martí, así como apoyar a cubanos independientes comprometidos con la construcción de sociedad civil e instituciones democráticas por medio de becas y cooperación política. George W. Bush, "Remarks Announcing the Initiative for a New Cuba", *The American Presidency Project*, 20 de mayo de 2002, URL: <https://bit.ly/3T1yTqr>, consulta el 4 de enero de 2020.

⁴⁸⁹ Jimmy Carter, "President Carter's Cuba Trip Report", *The Carter Center*, 20 de mayo de 2002, URL: <http://bit.ly/2XDUojk>, consulta el 4 de enero de 2020.

⁴⁹⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, "The Cuban Government submits to the United States a set of proposals for bilateral agreements on migratory issues, cooperation in drug interdiction and a program to fight terrorism", *Cuba.cu*, 17 de marzo de 2002, URL: <https://bit.ly/3ieWejX>, consulta el 15 de enero de 2020.

6.3.2 *El sector político*

Así pues, en el sector funcional relacionado con asuntos políticos, el curso de acción estadounidense se enfocó en el cambio de régimen. En 2003 se formó la Comisión de Ayuda para una Cuba Libre (CACL) con el propósito de reforzar la política de promoción de la democracia en la isla. En su primer reporte, publicado durante el año electoral de 2004, estableció dos grandes metas. La primera consistía en identificar medidas que Estados Unidos pudiera implementar para apoyar los esfuerzos del pueblo cubano en su búsqueda de precipitar la caída de los Castro y, la segunda, en identificar programas que pudieran ayudar en la transición. Respecto a lo anterior, los rubros serían: acelerar el cambio de orden; apoyar al pueblo cubano con necesidades básicas como salud, educación y vivienda; establecimiento de instituciones democráticas; formación de instancias para el libre mercado; modernizar la infraestructura; y atender la degradación ambiental.⁴⁹¹ Se trataba de una hoja de ruta, tanto para Estados Unidos como para la comunidad internacional, que intentaba sentar las bases de una posible política de acercamiento y cooperación, siempre y cuando fuera solicitada por un gobierno de transición.

La materialización de estos planes residió en la iniciativa de incrementar el financiamiento a los grupos opositores en Cuba mediante los programas de promoción a la democracia, que inicialmente fueron establecidos en la administración de Clinton. La diferencia era que con Bush el financiamiento se expandió a grupos fuera de Estados Unidos, incluidas las ONG, con proyección global, que formulaban opiniones críticas sobre el gobierno de Castro. Así pues, el financiamiento a estas actividades se incrementó de 3.5 millones de dólares en el año fiscal 2000 a 45.7 millones en 2008,⁴⁹² gran parte destinado a grupos de oposición críticos al, o independientes del, régimen. Para el año fiscal 2009, esta cifra cayó a 20 millones, debido a que el segundo reporte de la CACL, emitido en 2006, sugería reducir el financiamiento hasta tener clara evidencia de avances en la transición democrática de Cuba.⁴⁹³

La Sección de Intereses de Estados Unidos en La Habana se encargaba en gran parte de la ejecución de estos programas, lo cual significaba la sustitución de sus labores diplomáticas habituales.⁴⁹⁴ Fidel Castro

⁴⁹¹ Commission for Assistance to a Free Cuba, "Report to the President", *U.S. Department of State*, mayo de 2004, URL: <https://bit.ly/3Rfen4e>, consulta el 13 de enero de 2020.

⁴⁹² William M. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Op. Cit.* P. 359.

⁴⁹³ U.S. Department of State, "FY 2009 Congressional Budget Justification for Foreign Operations", 28 de febrero de 2008, URL: <https://bit.ly/2LD1SAX>, consulta el 15 de enero de 2020.

⁴⁹⁴ Los encargados de la sección, primero Jim Cason y luego Michael E. Parmly, adoptaron una actitud agresiva en sus relaciones con el gobierno en La Habana, basada en una retórica de confrontación, y se concentraron en enaltecer y operar el apoyo del gobierno de Estados Unidos a los disidentes como una preparación clave para el "inminente" cambio de régimen. En enero de 2006, Parmly instaló una gran pantalla en la que mostró extractos de la declaración universal de los derechos humanos,

alertó que castigaría a los cubanos que recibieran este tipo de ayuda, pues al aliarse con una potencia extranjera se violaba la soberanía. En este sentido, el líder cubano advirtió que cerraría la sección de intereses estadounidense, aunque terminó por no hacerlo.⁴⁹⁵ La situación se agravó cuando, por un lado, Cuba empezó a detener a involucrados acusándolos de traición y Estados Unidos empezó a expulsar a diplomáticos de la delegación cubana en Nueva York y de la Sección de Intereses en Washington hacia 2003.⁴⁹⁶ Para 2005, Estados Unidos había transferido más de 70 toneladas de materiales a aproximadamente 2500 opositores en la isla, casi tres veces más que en el año 2000.⁴⁹⁷

6.3.3 La dimensión de seguridad

En el plano de seguridad, la política de Bush intentó en un inicio posicionar a Cuba dentro del grupo de amenazas internacionales, al menos en el discurso. John Bolton expresó en 2002 que Cuba era parte de los "Estados canalla"⁴⁹⁸—aunque a un nivel debajo de los principales como Iraq, Irán o Corea del Norte—debido al presunto esfuerzo por parte de La Habana para adquirir o desarrollar armas biológicas.⁴⁹⁹ Vinculado con el mantenimiento de Cuba en la lista de Estados promotores del terrorismo, el discurso se orientaba a legitimar la política hostil de la administración, sacando provecho del contexto, pero también tenía el propósito de neutralizar las voces que abogaban por una actitud más suave y conciliadora, como era el caso de Carter que en esos días había realizado su viaje a La Habana. Se trataba de una situación muy similar, a manera de espejo, a aquella que estaba por suceder respecto a Iraq en 2003, cuyo destino sería la intervención armada estadounidense para derrocar al régimen de Saddam Hussein.

No obstante, el Pentágono no creía que Cuba significara una amenaza, a pesar de la retórica de diversos miembros de la administración. En la declaración anual sobre la postura estadounidense, el

así como los trabajos de Martin Luther King, entre otras cosas, para inspirar a los opositores de Castro en La Habana, lo que provocó la reacción del gobierno de la isla.

⁴⁹⁵ Fidel Castro, "Speech given by Dr. Fidel Castro Ruz, President of the Republic of Cuba, at the extraordinary session of the National Assembly of People's Power", *Cuba.cu*, 26 de junio de 2002, URL: <https://bit.ly/3nHaEe1>, consulta el 16 de enero de 2020.

⁴⁹⁶ Christopher Marquis, "Striving to Punish Cuba, U.S. Expels 14 of Its Diplomats", *The New York Times*, 14 de mayo de 2003, URL: <http://nyti.ms/3qeZSgG>, consulta el 16 de enero de 2020.

⁴⁹⁷ U.S. Government Accountability Office, "Foreign Assistance: U.S. Democracy Assistance for Cuba Needs Better Management and Oversight", 15 de noviembre de 2006, URL: <https://bit.ly/2LPplyr>, consulta el 16 de enero de 2020.

⁴⁹⁸ En inglés *Rogue State o Backlash State*, los cuales son términos que el gobierno estadounidense empezó a usar oficialmente para designar a aquellos regímenes que operaban "fuera de la ley" y que representaban una amenaza para la seguridad internacional. El asesor de seguridad nacional, Anthony Lake, durante la administración de Clinton incluyó por primera vez a Cuba a dicha lista. Anthony Lake, "Confronting Backlash States", *Foreign Affairs*, vol. 73, núm. 2, marzo-abril de 1994, pp. 45-55. Esta administración, hacia el final de su periodo, decidió dejar de usar el término, pero la presidencia de Bush lo recuperó.

⁴⁹⁹ John R. Bolton, "Beyond the Axis of Evil: Additional Threats from Weapons of Mass Destruction", *The Heritage Foundation*, 6 de mayo de 2002, URL: <http://herit.ag/2LT3tSw>, consulta el 16 de enero de 2020.

Comando del Sur no discutió la posibilidad de que Cuba representara tal amenaza, más allá de las cuestiones tradicionales en materia de migración.⁵⁰⁰ La administración Bush terminó por matizar gradualmente estas ideas. Hacia 2005, en un reporte para el Congreso, reconoció que existían opiniones divididas entre los analistas de inteligencia respecto al tema de las armas biológicas, aunque afirmó que Cuba tenía las capacidades técnicas para desarrollar ese tipo de armas, debido al grado de avance de su industria farmacéutica.⁵⁰¹

Ahora bien, como ya se señaló anteriormente, Cuba proponía cooperar en otras cuestiones de seguridad como narcotráfico, terrorismo e incluso medio ambiente. En diversas ocasiones, la actitud general de la administración Bush fue limitar el contacto a la cuestión migratoria, aunque las necesidades puestas por las circunstancias obligaron a ceder, aunque sin muchas fanfarrias. A nivel de mandos medios la cooperación mantuvo cierto profesionalismo. En cuestiones de lucha en contra del terrorismo, en 2006 se investigó el papel desempeñado por Luis Posada Carriles en los bombazos hoteleros de 1997. El gobierno cubano permitió al FBI realizar las investigaciones correspondientes.⁵⁰²

En cuestión de preparación y reacción ante desastres naturales, surgieron varias oportunidades para la cooperación. Hacia finales de 2001, el huracán Michelle causó estragos importantes en Cuba. Washington respondió con la conformación de un equipo para evaluar la situación y propuso la posibilidad de ofrecer ayuda humanitaria mediante organizaciones no gubernamentales. No obstante, La Habana solo solicitó que se permitiera la venta de alimentos para compensar los perdidos por el desastre, con lo cual Estados Unidos accedió a otorgar licencias a proveedores. El Huracán Wilma una vez más puso a prueba la capacidad de ambos actores para cooperar. Washington volvió a ofrecer ayuda, pero el gobierno cubano puso la condición de que la aceptaría solo si se discutían los temas de preparación para desastres naturales de manera más amplia, a lo cual Bush se negó. Para 2008, Cuba una vez más enfrentó tormentas que causaron daños por miles de millones de dólares y se volvió a repetir el patrón: el gobierno estadounidense ofreció canalizar cerca de 11 millones de dólares sin precondiciones y de manera directa al gobierno cubano, pero otra vez La Habana no aceptó.⁵⁰³

⁵⁰⁰ William M. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Op. Cit.*, p. 347.

⁵⁰¹ U.S. Department of State, "Adherence to and Compliance With Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments", agosto de 2005, URL: <https://bit.ly/3oM3wOx>, consulta el 15 de enero de 2020.

⁵⁰² William M. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Op. Cit.*, p. 363.

⁵⁰³ *Ibid.*, p. 364.

6.3.4 El embargo económico

En el plano económico se desarrolló una situación contradictoria: por un lado, la administración Bush mantuvo desde el inicio la intención de mantener, e incluso reforzar, el embargo;⁵⁰⁴ por otro, tras los problemas de abasto de alimentos producidos por el huracán Michelle en 2001, las sanciones económicas se debilitaron, en tanto que la emisión de licencias para exportar productos agrícolas ha continuado desde ese año. La primera situación se ilustra con la justificación para intensificar el embargo a partir de la identificación de Cuba como país promotor del terrorismo, lo cual contribuyó a mantener las restricciones y regulaciones para la emisión de licencias. En esas circunstancias, dicha etiqueta se utilizó con el fin de debilitar la presión proveniente de otros grupos, incluidos varios legisladores, para relajar la red de sanciones.⁵⁰⁵

El discurso oficial de la administración era no flexibilizar su posición respecto a este tema, a sabiendas de que todavía hacia el año electoral de 2004 gran parte de la comunidad cubano estadounidense en Florida apoyaba esa línea. No obstante, hacia finales de la administración Clinton se había aprobado la *Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act of 2000*, que legalizaba el desmantelamiento de sanciones unilaterales para exportar medicinas y productos agrícolas. Esa ley sería la base para que la transacción excepcional en el marco de los efectos de Michelle se convirtiera en el punto de partida para la modificación significativa de la relación comercial. En una década (2002-2012) las exportaciones de Estados Unidos hacia Cuba alcanzaron aproximadamente los 4 mil millones de dólares.⁵⁰⁶

Si bien, el legado de Clinton y las circunstancias respecto a los desastres naturales permitieron una fisura en el embargo económico, la administración Bush intentó que la presión en este ámbito no se debilitara más. Así, en junio de 2004 se intensificaron las restricciones para que los cubanos que viven en Estados Unidos pudieran mandar remesas, de hasta \$300 dólares cada 4 meses a Cuba y solo entre

⁵⁰⁴ El embargo o “bloqueo” económico tiene su fundamento en una serie de disposiciones legislativas y ejecutivas. Respecto a las primeras, las principales son: la *Trading with the Enemy Act* de 1917, que se empezó aplicar a partir de la década de 1960 en el caso cubano, la *Foreign Assistance Act* de 1961, la *Cuban Assets Control Regulations* de 1963, la *Cuban Democracy Act* de 1992, la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* de 1996 (o Ley Helms Burton) y la *Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act* de 2000.

⁵⁰⁵ Tim Johnson, "Reich vows to defend Cuba embargo", *The Miami Herald*, 13 de marzo de 2002, URL: <https://bit.ly/3oKHg80>, consulta el 15 de enero de 2020.

⁵⁰⁶ En comparación, durante el periodo que va de 1992 a 2001, las exportaciones estadounidenses hacia la isla sumaron solamente 50 millones de dólares. U.S. Census Bureau, "Trade in Goods with Cuba", URL: <http://bit.ly/38OLbuJ>, consulta el 16 de enero de 2021.

familiares directos, excluyendo a ciertos miembros del gobierno o del Partido Comunista de ese país. La categoría de regalos también se limitó.⁵⁰⁷

6.3.5 La dimensión social

Para transitar hacia el ámbito social, que está irremediamente conectado con el económico, es importante señalar que los límites a los viajes provienen de una serie de disposiciones que obstaculizan las transacciones financieras relacionadas con dicha actividad, pero siempre con fundamento en la red de sanciones que componen al embargo. La prohibición para viajar (*travel ban*) ha sufrido varios cambios, en el sentido de avances y retrocesos, desde que se impuso en la década de 1960. En el periodo de 1963 a 1977, la prohibición era casi total. Desde el inicio, el Departamento del Tesoro ha sido el ente que se encarga de implementar tales disposiciones. Con Carter, estas restricciones se levantaron, pero Reagan una vez más hizo cambios para reforzarlas, aunque incorporó algunas excepciones en cuanto al tipo de viajeros. Durante la administración Clinton existieron en el inicio medidas tanto para reforzar como para relajar las prohibiciones según particularidades de los casos.

Siguiendo con el patrón de vaivenes incrementales, la postura oficial del gobierno de Bush fue de reducir significativamente los contactos entre sociedades en materia de viajes con el propósito de disminuir lo más posible la transferencia de dólares hacia la isla, lo que negaría recursos al régimen para actividades represivas. Lo primero que se hizo fue hacer valer la normatividad con mayor rigor para identificar violaciones y así poder castigar a ciudadanos o suspender licencias a entes que proveían servicios en este rubro. En 2001, se prohibieron las transacciones relacionadas con actividades turísticas. En los años siguientes, se incorporaron restricciones adicionales en cuanto a visitas entre familiares directos (un viaje cada tres años por un periodo de 14 días) y al monto de dinero que podían gastar,⁵⁰⁸ además de imponer licencias especiales para viajes en lo educativo, religioso y deportivo (profesional y

⁵⁰⁷ Mark P. Sullivan, “Cuba: U.S. Restrictions on Travel and Remittances”, *Congressional Research Service*, 31 de marzo de 2009, URL: <https://bit.ly/3bItgrs>, consulta el 16 de enero de 2021. Según la CEPAL, las remesas cubanas provenientes de Estados Unidos representaban el 3% del PIB de la isla en 2003, cerca de 900 millones de dólares. Otra fuente señala que en ese año las remesas totales fueron de 1.1 mil millones y en 2008 eran de 1.6 mil millones. Con la llegada de Obama, sin embargo, para 2012 ya habían crecido a 2.6 mil millones. Emilio Morales, “Cuba: \$2.6 Billion in Remittances in 2012”, *Havana Times*, 11 de junio de 2013, URL: <http://bit.ly/3bELiem>, consulta el 16 de enero de 2021.

⁵⁰⁸ En 2003 se aumentó el monto que los viajeros podían llevar de 300 a 3000 dólares, pero hacia 2004 esta medida fue revertida para quedar en solo 300. Por otra parte, si se necesitaba visitar en la isla a una persona que no fuera de nacionalidad cubana, entonces las licencias se otorgarían solo en circunstancias extraordinarias. Viajar de Cuba a Estados Unidos también se prohibió para aquellos que fueran parte del gobierno cubano, lo que representó en la práctica una medida fuerte si se considera el número de ciudadanos afiliados a instituciones gubernamentales en un régimen socialista. Esta situación tuvo como efecto la disminución en cuanto a oportunidades de los cubanos para hacer negocios respecto a la compra de medicina y alimentos con empresarios estadounidenses. El número de visas para artistas también disminuyó.

amateur). Además, algunas disposiciones de “pueblo a pueblo”, establecidas en la era Clinton, fueron eliminadas o limitadas: los intercambios en materia de educación que no fueran de nivel superior se prohibieron, mientras que la temporalidad de las licencias para niveles permitidos fue acortada, lo que causó que sobrevivieran solo cerca de 30 programas entre universidades.

Según reportes de la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos (GAO), no hay datos confiables sobre la cantidad de personas que viajan de Estados Unidos a Cuba. Sin embargo, a partir de la información de entes privados que proveen servicios en este rubro se estima que el flujo de personas disminuyó considerablemente después de las restricciones impuestas por Bush. Algunas estimaciones señalan que, anualmente, entre 160 y 200 mil personas provenientes de Estados Unidos visitaron Cuba en la década previa a 2004. El gobierno cubano sostiene que para 2006, los estadounidenses que visitaron la isla se redujeron a 96 mil. Según un reporte de la Comisión de Comercio Exterior de Estados Unidos, el fin de las prohibiciones provocaría un aumento de entre 550 y 1 millón de viajeros anuales.⁵⁰⁹ Si bien a la llegada de Obama las restricciones no eran tan fuertes como en el periodo 1963-1977, sí eran más que durante la administración Carter.

A pesar de que varios personajes, incluidos legisladores y el propio expresidente Carter, solicitaron a Bush considerar la reducción de todos estos obstáculos para el contacto social, la postura del presidente fue inflexible. Como efecto de estas decisiones, la asistencia humanitaria de origen estadounidense hacia Cuba se redujo de 10 a 4 millones de dólares en 2005 aproximadamente. Aunque siguió permitiendo la operación de organizaciones para actividades humanitarias, con una licencia especial, éstas enfrentaron muchos obstáculos para continuar con sus labores: según el presidente de la organización *World Reach*, encargada de donar material médico a la isla, se podían tardar hasta ocho meses para conseguir una licencia que autorizara el envío de material a Cuba, cuando en años previos solo tomaba 60 días. Como corolario, el número de estos grupos también se redujo significativamente.⁵¹⁰

En cuestiones migratorias, desde la administración de Reagan se había establecido que la cooperación en este tema sería constante. Le siguió Clinton con los acuerdos del 94 y 95 con los que se heredó un mecanismo de consulta. Para evitar crisis periódicas se llevaban reuniones semestrales. No obstante, la Ley de Ajuste Cubano seguía permitiendo la migración de Cuba hacia Estados Unidos concluyendo con la obtención de la residencia, algo que Cuba ha reprochado sistemáticamente, pues su

⁵⁰⁹ *Ibid.*, p. 12.

⁵¹⁰ Gary Marx, “Tougher U.S. Policy Curtails Aid to Cubans”, *Chicago Tribune*, 10 de octubre de 2005, URL: <http://bit.ly/3oRAZqX>, consulta el 16 de enero de 2021.

gobierno argumenta que alimenta el flujo ilegal de personas hacia el norte, con episodios constantes de violencia. Con motivo de las restricciones impuestas para evitar la entrada de terroristas a Estados Unidos, el número de visas para emigración legal, pactada en décadas anteriores, se redujo. Para 2002, por ejemplo, se habían procesado aproximadamente 500 visas, mientras que el año anterior se habían logrado 7 mil.

En 2003 se desencadenó una serie de eventos violentos. Algunos cubanos secuestraban transportes para llegar a Florida y La Habana alegaba que Estados Unidos no llevaba a cabo de manera puntual los procedimientos para castigar a los perpetradores. Durante la crisis, los mandos medios, incluido el encargado de la Sección de Intereses en La Habana, mostraron voluntad para cooperar con Cuba con el fin de disminuir los secuestros, advirtieron que las personas que incurrieran en este tipo de delitos serían castigadas y reafirmaron que no tendrían acceso a solicitar residencia.⁵¹¹ Con todo, las acusaciones mutuas respecto a la provocación de una crisis migratoria mediante la obstrucción del flujo legal no se hicieron esperar. Estados Unidos tenía el compromiso de otorgar una cuota de 20 mil visas anuales, pero a lo largo de la administración los procesos perdían cada vez más dinamismo. En 2004, Washington suspendió el diálogo y para 2007 los acuerdos casi colapsan cuando no alcanzó la cuota de visas, pues solo procesó 15 mil.

6.3.6 El alcance

Durante esta administración, se trató de hacer proselitismo, mucho más pronunciado, para convencer a otros miembros de la comunidad internacional de sancionar y aislar a Cuba, tal como se hizo en la década de los sesenta. Es decir, desde el punto de vista conceptual de este trabajo, Bush intentó ampliar el alcance de la política hacia otros sectores geopolíticos, más allá de las implicaciones extraterritoriales inherentes a la legislación que fundamenta al embargo económico. En la ONU, se solicitó catalogar a Cuba como un *Rogue State* que patrocinaba al terrorismo. Asimismo, la postura tradicional de cabildear a otras delegaciones para aumentar la presión sobre La Habana en el marco de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra continuó, aunque las maniobras, y su intensidad, aumentaron.

En el ámbito interamericano la lógica fue similar. Si bien, otros desarrollos dentro del hemisferio chocaban con la línea de promoción de la democracia y los derechos humanos de Estados Unidos, como el surgimiento de Estados contestatarios con gobiernos de izquierda, el ímpetu de la administración Bush

⁵¹¹ John-Thor Dahlburg, “Boat Hijacked Out of Cuba Returns Home”, *Los Angeles Times*, 3 de abril de 2003, URL: <http://lat.ms/38N7Pni>, consulta el 15 de enero de 2021. El gobierno estadounidense arrestó a un secuestrador y posteriormente envió de regreso a 15 personas a la isla. Véase: William M. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Op. Cit.*, p. 358.

debe también considerarse en relación con el caso cubano. En 2001, en el marco de la OEA se adoptó la Carta Democrática Interamericana, en la que los estados miembros reconocieron a la democracia representativa como valor central en términos de ser una meta política para la región. Los signatarios se comprometieron a defender, promover y consolidar dicho régimen, y sus características como la libertad y los derechos humanos, en el ámbito hemisférico. Además, en el documento se estipula que se puede solicitar el apoyo de la OEA en caso de amenazas al orden democrático constitucional de un estado miembro y se pueden perder los derechos de membresía si dicho orden se rompe, a diferencia de lo ocurrido cuando se expulsó a Cuba de dicho organismo, pues en aquellos momentos no había tal disposición.⁵¹² En relación con la situación que compete a este estudio, tal desarrollo representó un condicionamiento más para que Cuba pudiera (re)integrarse al sistema interamericano siempre que realizara esfuerzos en el sentido de las preferencias de Washington.

Es justo señalar que el esfuerzo por ampliar la presión no tuvo mucho éxito, pues a diferencia de lo sucedido en 1964 otros países no llegaron al punto de cortar las relaciones diplomáticas y económicas con el gobierno de la isla. La parte esencial de la iniciativa de la CACL, por ejemplo, fue rechazada por varios países latinoamericanos y catalogada como intervencionista. El propio José Miguel Insulza, entonces secretario general de la OEA, expresó: "no hay transición y no es tu país".⁵¹³ En lo referente a la extraterritorialidad del embargo, debido a la resistencia por parte de varios países, en Europa y en el Hemisferio Occidental, el presidente Bush tuvo que establecer suspensiones específicas (*waivers*) a lo dispuesto por la legislación estadounidense.⁵¹⁴ No obstante, algunos gobiernos, como el de México, sí adoptaron la línea de presión, por interés propio y por alineación con Washington, respecto a concebir los valores democráticos y los derechos humanos como ejes fundamentales en sus relaciones bilaterales con La Habana.⁵¹⁵ Con todo, Cuba siguió fuera del sistema interamericano.

⁵¹² OEA, "Carta Democrática Interamericana", 11 de septiembre de 2001, URL: <http://bit.ly/39L9oSe>, consulta el 3 de enero de 2021.

⁵¹³ Citado en: Daniel P. Erikson, *The Cuba Wars: Fidel Castro, the United States, and the Next Revolution*, Nueva York, Bloomsbury Press, 2008, p. 22.

⁵¹⁴ Incluso en el marco de la ONU, hacia 2008 la Asamblea General llevó a cabo una votación, con 185 a favor y 3 en contra, para la desarticulación del embargo. U.N. General Assembly, "For seventeenth consecutive year, General Assembly overwhelmingly calls for end to United States economic, trade embargo against Cuba", *United Nations*, 29 de octubre de 2008, URL: <http://bit.ly/3szy7Bi>, consulta el 4 de enero de 2021.

⁵¹⁵ Esto, naturalmente, fue motivo del deterioro de los vínculos entre el gobierno de Vicente Fox y Cuba. El episodio del "comes y te vas", en marzo de 2002, se enmarca en estas circunstancias, pues se condicionó la participación de Bush en una reunión de la Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey, Nuevo León, a que el líder cubano no estuviera presente. En el caso de México no se rompieron relaciones en esta etapa, pero sí hubo retiro de embajadores y la relación se volvió ríspida. Véase: Ana Covarrubias, *Cambio de siglo. La política exterior de la apertura económica y política*, tomo IX de la colección Blanca Torres (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México D.F., El Colegio de México, 2010, pp. 148-154.

Conclusiones del capítulo 6

Así pues, la política de Estados Unidos hacia Cuba desde 1959 ha mantenido, con diferentes intensidades, un carácter agresivo. Este perfil se recrudeció en la administración previa a la llegada de Obama, quien intentaría, como varios antecesores, cambiar la política en varias dimensiones. La estructura del patrón de comportamiento de Estados Unidos con Bush destaca características hostiles en los ámbitos revisados. En lo político, el objetivo del cambio de régimen fungió como eje articulador de todo el curso de acción, cuyos elementos principales fueron el condicionamiento al diálogo y las medidas para provocar la caída del régimen. En cuanto a seguridad, las oportunidades para la cooperación se vieron impedidas por la postura general y por el contexto de guerra en contra del terrorismo, aunque la vecindad geográfica planteó la necesidad de cooperar en asuntos concretos. En lo económico—eje fundamental de la política de presión—la línea fue mantener y reforzar el embargo, a pesar de que éste se fisuró con el surgimiento de una relación comercial fundamentada en las exportaciones agrícolas estadounidenses como un legado de Clinton y consolidado con las consecuencias de los desastres naturales. Además, los efectos de fortalecer el embargo se materializaron en más restricciones para el contacto social entre los ciudadanos de ambos países, en materia de remesas, viajes e intercambios. Finalmente, los intentos de dar mayor alcance a esta política respecto a otros actores internacionales tuvieron resultados limitados, aunque desde el punto de vista cualitativo fueron importantes. El reto para reestructurar este patrón de comportamiento no sería fácil para el próximo presidente.

Capítulo 7. Las redes de condicionantes: su evolución e influencia como elementos para entender el intento de reorientación con Obama

El intento de normalización de relaciones entre Estados Unidos y Cuba durante los dos periodos presidenciales de Obama fue, en su momento, visto como un proceso que planteaba expectativas favorables en términos de profundizar en el mediano plazo el cambio de política. El discurso del entonces presidente centrado en la necesidad de cambiar una política anacrónica, junto con diversos análisis orientados a dilucidar las actitudes emergentes de diferentes grupos en el marco de la política interna como consecuencia de un cambio generacional, reforzaron la perspectiva de un nuevo rumbo. Las decisiones del presidente Trump, sin embargo, y el estado actual de las relaciones entre los dos países irremediamente generan más preguntas que respuestas respecto a entender qué fue lo que pasó. En este capítulo, el trabajo se enfocará a introducir al lector a la primera parte de la respuesta, la cual seguirá desarrollándose en capítulos posteriores.

Es preciso recordar una vez más que la hipótesis de este trabajo, en lo que concierne a la fase de reorientación del concepto de cambio, plantea que el detonante es la idea de fracaso en la política previa. No obstante, también es preciso indicar que la segunda hipótesis sostiene que en el caso cubano las razones que explican el fracaso en consolidar el cambio durante la administración de Obama deben dilucidarse a la luz de las oportunidades y obstáculos que las redes de factores estructurales plantearon a los agentes. En este sentido, el capítulo tiene el propósito de identificar estos dos elementos mediante el estudio de las diferentes redes de condicionantes. Ello aclarará las circunstancias en las que los agentes de cambio, el receptor de política y otros actores iniciaron el proceso de interacción que se estudiará posteriormente. El capítulo adopta, como el correspondiente al caso Estados Unidos-RPC, una perspectiva histórica que en ocasiones puede resultar un tanto densa. Esto se hace con dos objetivos secundarios: entender las condiciones estructurales que pueden explicar la etapa de estabilidad anterior al intento de cambio y comprender los retos a los que se enfrentó Obama justo al inicio de su mandato.

En el primer apartado se revisan los condicionantes pertenecientes al régimen político en Estados Unidos que están asociados al caso cubano. Destacan que en éste el equilibrio de poderes, en el tema de las sanciones, la fortaleza de los grupos de interés y las preferencias tanto generales como de la comunidad cubano estadounidense ofrecen pistas respecto a la idea de identificar oportunidades y amenazas. En el segundo se cambia la atención a las condiciones internacionales, en las que el cambio en el orden internacional (fin de la Guerra Fría), así como la estructura de preferencias de otros países desempeñan

un papel clave para comprender el contexto en el que un presidente decide intentar el cambio. Finalmente, y recordando parte de la hipótesis inicial relacionada con Cuba, se revisa la red de condicionantes relacionado con los recursos, lo que implica pensar en los costos de la política previa.

7.1 La red del régimen

La política estadounidense hacia Cuba ha presentado elementos novedosos en las últimas décadas respecto a su formulación. La evolución de circunstancias ancladas a la política interna contribuye a la posible explicación de modificaciones en la lógica de los componentes de dicha política. En este sentido, es útil identificar cuáles son los factores que influyen en características importantes como las prerrogativas de los poderes respecto al comportamiento estadounidense hacia la isla, la consolidación del tema de Cuba como uno con dimensión interna, el surgimiento de grupos de interés y las preferencias del electorado al respecto. En los siguientes subapartados se exploran estos temas.

7.1.1 El equilibrio de poderes y el embargo

Quizá el elemento de continuidad más importante de la política de Estados Unidos hacia Cuba tiene que ver con el embargo económico que se inició desde la presidencia de Eisenhower. Dicho aspecto del comportamiento estadounidense es verdaderamente complejo y tiene múltiples aristas para el análisis. Esta es la razón por la que en diferentes apartados se trata de describir sus múltiples características. Concebido como una red de condicionantes internas, el embargo consiste en una compleja red de leyes y decisiones presidenciales que se articuló por décadas con el propósito de negarle recursos, y otras cosas, al régimen revolucionario en Cuba. En primera instancia, su propósito directo era negar que Cuba pudiera acceder a recursos necesarios para desarrollar su economía, a la vez que se pretendía ahogarla lo cual, según los primeros cálculos, favorecería el cambio de régimen. En segunda, al presionar desde el ámbito económico, se esperaba que esta política afectara las pretensiones de Cuba para exportar la revolución socialista. Finalmente, Washington calculaba que las sanciones económicas también tendrían un efecto negativo en la imagen de Cuba en el mundo y en la región, lo que era conveniente en cuanto a debilitar las posibilidades de que tal régimen se convirtiera en un modelo para otros países.

Ahora bien, más allá de sus objetivos, dicha red de leyes y determinaciones presidenciales puede ser vista como uno de los principales condicionantes internos en el análisis del cambio, especialmente respecto el equilibrio de poderes. La realidad es que quienes quieran reestructurar la política hacia Cuba, en el sentido de “normalizar” relaciones, tendrán que enfrentarse al hecho de que el embargo no depende

de un grupo reducido de actores políticos, que incluso pueden llegar a estar en lo más alto de la jerarquía decisional, sino que para desmantelarlo se tiene que tratar con un amplio espectro de grupos dentro del sistema estadounidense. Entre éstos naturalmente se encuentra el Poder Legislativo. En otras palabras, si aplicamos una concepción muy general respecto a los elementos principales del embargo, como ya se señaló al inicio de este apartado, se podrán distinguir dos esenciales: decisiones del Poder Ejecutivo y leyes emanadas del Congreso.

Visto desde esta perspectiva, entonces, se podrá entender que el embargo ha evolucionado desde su imposición. Los líderes del Ejecutivo lo han reforzado o relajado, en lo posible, según sus propias estrategias de política exterior. Por su parte, el Congreso ha también incluido una serie de leyes y procedimientos que le dan su carácter actual. En este sentido, se pueden identificar dos etapas de orden general si consideramos la dimensión estructural interna del régimen concerniente a los pesos y contrapesos. La primera corresponde a la etapa de Guerra Fría, en la cual existe una situación en la que el margen de libertad de ambos poderes es relativamente similar. La segunda inicia aproximadamente con el fin del conflicto Este-Oeste y llega hasta la actualidad, en la cual el Congreso logra adquirir más prerrogativas en comparación a su contraparte trastornando relativamente el equilibrio. Para entender este cambio, que a nivel de cierto detalle representa una diferencia clave respecto al otro caso de estudio, será necesario describir brevemente la evolución de los principales elementos que constituyen a esta red legal.

La primera medida que originaron las sanciones económicas fue la decisión de Eisenhower, en el verano de 1961, de suspender la cuota azucarera, cuyo fundamento era la *Sugar Act* de 1934, que precisamente se renovó en 1960 como se estudió en apartados anteriores.⁵¹⁶ En esa misma administración, el presidente incorporó, con base en la *Export Control Act*, la prohibición de exportar bienes estadounidenses a la isla, con la excepción de alimentos y medicinas. Con Kennedy se impuso un embargo total y para 1962, con base en la ley *Foreign Assistance Act* de 1961, se incluyó la prohibición de importar bienes de Cuba. Posteriormente se atacaron las transacciones, en 1963, bajo el fundamento de la *Trading with the Enemy Act* de 1917 y unas prerrogativas emanadas de los tiempos de la guerra de Corea, que le permitieron al entonces presidente declarar emergencia nacional para el mismo efecto.⁵¹⁷

⁵¹⁶ *Cfr.*, p. 126.

⁵¹⁷ John F. Kennedy, “Proclamation 3447-Embargo on All Trade with Cuba”, *The American Presidency Project*, 3 de febrero de 1962, URL <https://bit.ly/34tfkQy>, consulta el 12 de enero de 2022. Con base en la *Trading with the Enemy Act* de 1917, el Departamento del Tesoro emitió las *Cuban Assets Control Regulations* en julio de 1963: *Federal Register*, “28 FR 6974”, *National Archives*, 9 de julio de 1963, URL: <https://bit.ly/34xHKsF>, consulta el 10 de enero de 2022.

La dimensión multilateral del embargo se desarrolló con Johnson, situación que se analizará más adelante.⁵¹⁸ Baste decir que para los años setenta, en sintonía con las presiones externas, con el relajamiento de tensiones entre los bloques y con la voluntad de probar la oportunidad para el acercamiento, Gerald Ford relajó algunas medidas para permitir a subsidiarias de empresas estadounidenses en el exterior hacer negocios con Cuba además de que se modificó la postura en el sistema interamericano también en favor de flexibilizar las sanciones. Con James Carter, se levantaron las restricciones para viajes y remesas, aunque no se quitó la prohibición respecto a alimentos y medicinas, negando una de las solicitudes de Cuba que le favorecían ampliamente, pues la imposibilidad de exportar azúcar a los Estados Unidos se mantuvo.⁵¹⁹

La primera etapa de relajamiento desde el poder Ejecutivo terminó cuando las tensiones entre los bloques regresaron al escenario internacional. Reagan impuso nuevas sanciones económicas: se prohibió la importación de bienes que contuvieran níquel cubano y soviético; el Departamento de Estado incluyó a Cuba en la lista de países promotores del terrorismo, con lo cual se agregó otro grupo de sanciones financieras. Por otra parte, se revirtieron las decisiones de Carter respecto a los viajes, aunque se exceptuaron a los cubanos estadounidenses con familia en la isla, académicos y periodistas. Además, se redujo el monto por el cual se podían enviar remesas. Algunas disposiciones se realizaron por razones de seguridad nacional. La Suprema Corte de Justicia, en su papel de árbitro, reafirmó tal derecho en el caso *Reagan v. Wald*.⁵²⁰

En la etapa de la pos Guerra Fría hubo una evolución importante en materia legal, pues el andamiaje se modificó con el propósito de incorporar objetivos en materia de democracia y derechos humanos.⁵²¹ La *Cuban Democracy Act* de 1992 estableció claramente que su propósito era contribuir a la transición pacífica a la democracia en la isla. Se trataba de otro paquete de sanciones, que podían ser levantadas si el presidente de Estados Unidos certificaba que el gobierno cubano daba pasos en materia de democratización y cambios en el modelo económico orientados hacia el libre mercado.⁵²² Con esta ley se revirtieron decisiones presidenciales pasadas, pues se volvió a prohibir el comercio entre subsidiarias

⁵¹⁸ *Cfr.*, p. 126.

⁵¹⁹ Office of the Historian, "7. Memorandum From Robert Pastor of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)", *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, Mexico, Cuba, and the Caribbean*, volume XXIII, *U.S. Department of State*, 8 de marzo de 1977, URL: <https://bit.ly/3K0GNJS>, consulta el 28 de octubre de 2021.

⁵²⁰ Justia, "Regan v. Wald", 28 de junio de 1984, URL: <https://bit.ly/3HTE17a>, consulta el 4 de enero de 2022.

⁵²¹ En los siguientes apartados se tratará de explicar las posibles razones de la integración del tema de la democracia en dicho andamiaje. *Cfr.*, p. 158.

⁵²² U.S. Congress, "H.R.5323 Cuban Democracy Act of 1992", 102o Congreso (1991-1992), 24 de septiembre de 1992, URL: <https://bit.ly/35NQj0m>, consulta el 4 de enero de 2022.

de corporaciones estadounidenses en otros países. Entre otras medidas destacadas, también se trató de obstaculizar la navegación comercial, e incrementar sus costos, pues se restringió el flujo de embarcaciones de Cuba a Estados Unidos, estableciendo un plazo de 180 días para permitir la entrada de aquellas que hubieran tocado algún puerto del primero y que después se dirigieran a los del segundo.

Un cambio importante en el perfil de la red de sanciones fue el fortalecimiento del concepto de medidas de pueblo a pueblo. En efecto, si el objetivo era promover, o forzar, la transición a la democracia en Cuba el tema de la prohibición de los viajes iba relativamente en contra del carácter liberal de Estados Unidos y con la posibilidad de transmitir ideas al pueblo cubano. Esta idea no era nueva, pues desde la administración de Johnson ya se había planteado esta estrategia. En tiempos de Guerra Fría, y con prioridades distintas, el gobierno estadounidense en los años sesenta no adoptó esta línea. Así pues, en 1993 William Clinton flexibilizó las restricciones para viajar entre los dos países, incluida la aprobación para aumentar los vueltos entre Miami y La Habana, mediante un sistema de licencias que se otorgarían con base en motivos educativos, humanitarios y religiosos.⁵²³

En 1996 se promulgo la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* (o Ley Helms-Burton),⁵²⁴ que buscó aumentar el alcance del embargo. El Poder Ejecutivo tendría que evitar que Cuba se incorporara a instituciones financieras internacionales y trataría de buscar la sanción del Consejo de Seguridad de la ONU para legalizar internacionalmente las sanciones. Por otra parte, la ley trató de inhibir el establecimiento de inversión extranjera en la isla, mediante la autorización para que ciudadanos estadounidenses pudieran demandar a empresas que traficaran en propiedades confiscadas en territorio cubano, además de prohibir el acceso a Estados Unidos a los individuos que violaran tal medida.

Una incorporación importante de la nueva ley de 1996 fue el “efecto candado”, en tanto que trataría de eliminar la discrecionalidad que hasta los años noventa había relativamente dominado la actividad presidencial en cuanto a flexibilizar o fortalecer el embargo económico. Es decir, anteriormente las decisiones presidenciales se fundamentaban en cláusulas que tradicionalmente se integraban a las leyes estadounidenses, lo que otorgaba margen de maniobra al Ejecutivo para moldear aspectos de la red sanciones si el interés nacional, definido por la Casa Blanca, así lo requería. Con la ley Helms-Burton las sanciones se codificaron en ley, cuyo efecto primordial es que el presidente no puede terminar con el

⁵²³ CNN, “Clinton to ease restrictions on Cuba. Lines of communication opened to ‘promote democracy’”, 6 de octubre de 1995, URL: <https://cnn.it/33gizu9>, consulta 8 de enero de 2022.

⁵²⁴ U.S. Department of Treasury, “Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996”, 12 de marzo de 1996, URL: <https://bit.ly/3qf9UkQ>, consulta 4 de enero de 2022.

embargo de manera unilateral, pues solo el Congreso puede hacerlo.⁵²⁵ Es a partir de la década de 1990, entonces, que las prerrogativas institucionales del presidente respecto a un elemento importante en la política hacia Cuba se cedieron al Poder Legislativo, lo que ha hecho que el equilibrio de poder se trastorne. Además, se incorporaron condiciones específicas que deberían cumplirse para flexibilizar, o terminar, el embargo: transición democrática en Cuba, medidas orientadas hacia el libre mercado y compensación de los afectados por las expropiaciones del gobierno revolucionario. No obstante, a pesar de que gran parte del control del embargo se transfirió al Congreso, el presidente sigue teniendo cierto margen de discrecionalidad para establecer excepciones, a partir de la codificación de las sanciones plasmada en una serie de regulaciones de tipo operativo emitidas por el Departamento del Tesoro (*Cuban Assets Control Regulations*).

Es preciso indicar que las sanciones económicas han tenido una doble función. La primera de ellas es coercitiva, pues se establecen con fines de presión o de moldear el comportamiento del gobierno revolucionario. La segunda es de tipo persuasiva, pues en las interacciones con Cuba la promesa para relajar aspectos de la red legal, mediante la discrecionalidad presidencial, se utiliza para extraer concesiones. Con Clinton surgió un escenario para ambas, pues en la crisis de los balseros de 1994 el presidente suspendió el envío de remesas y los vuelos aéreos como medida de castigo ante el flujo de migrantes que se desencadenó como consecuencia de las decisiones del gobierno cubano. Posteriormente, volvió a flexibilizar dichas medidas y suavizó otras adicionales en materia de comercio. Hacia finales de la administración Clinton, se promovió una iniciativa para permitir el comercio de alimentos y medicinas entre los dos países. Con algunas restricciones y compromisos políticos, como la de prohibir que el sector privado estadounidense o el gobierno otorgaran créditos a los cubanos para la compra de estas mercancías, o que se prohibieran una vez más los viajes turísticos, la *Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act* se aprobó en el año 2000, lo que permitió un desahogo importante para la isla.

En la administración de George W. Bush se volvieron a fortalecer varios aspectos del embargo: viajes, remesas y en general se trató de abandonar la idea de las medidas de pueblo a pueblo, con el fin de no transferir posibles recursos al gobierno cubano.⁵²⁶ Entre 2000 y 2004 desde el Congreso se aprobaron

⁵²⁵ Esto se llevó a cabo en el contexto de decisiones unilaterales por parte de Clinton para terminar con las sanciones económicas hacia Vietnam y restablecer relaciones diplomáticas. La reacción del Legislativo fue garantizar un contrapeso al Ejecutivo en lo que concierne a la política hacia Cuba. La administración Clinton se opuso en un primer momento a la iniciativa, pero después de que el gobierno cubano derribó dos aviones pilotados por exiliados cubanos la iniciativa generó arrastre y la Casa Blanca se debilitó. La ley fue firmada en marzo de 1996. Walt Vanderbush y Patrick J. Haney, "Policy toward Cuba in the Clinton Administration", *Political Science Quarterly*, vol. 114, núm. 3, otoño de 1999, p. 405.

⁵²⁶ Cfr., pp. 133.

enmiendas para facilitar este tipo de contactos, incluidos los viajes y los intercambios educativos, pero las medidas concretas nunca vieron la luz. La administración Bush regularmente amenazó con utilizar su capacidad de veto si la red de sanciones se veía disminuida. Una vez más, durante 2008, y en el contexto de las dificultades en Cuba producidas por más desastres naturales, algunos legisladores volvieron a hacer un llamado para establecer facilidades temporales en estos rubros, aunque estas iniciativas no avanzaron sustancialmente hasta la llegada de Obama.

7.1.2 Cuba, los grupos de interés y la política interna

El tema de Cuba se convirtió en un tema sensible en términos de política interna. Ya se mencionó en la parte de antecedentes que fue Kennedy el primero en utilizar el tema de Cuba como instrumento para atacar a su contrincante en el contexto de la campaña electoral de 1960.⁵²⁷ Si los demócratas habían perdido a China, entonces los republicanos lo habían hecho con Cuba. Al transcurrir los años, el asunto cubano, como uno de carácter interno, ha sido magnificado por el desarrollo de grupos de interés, que se han posicionado de manera sólida en la política de ese país, especialmente en el Estado de Florida, y que figuran como un elemento clave en la dimensión electoral del régimen. Estos grupos han apoyado, tradicionalmente, la política de línea dura que se gestó desde la ruptura diplomática.

Los contactos entre cubanos emigrados en Estados Unidos y la vida pública de este país tiene una larga historia. Desde el siglo XIX se tiene registro de esta situación, especialmente en aquellos momentos en los que Cuba buscaba independizarse de España. En ese tipo de circunstancias destaca el apoyo de cubanos en Nueva York a las facciones políticas que trataban de presionar al presidente William McKinley (1897-1901), por un lado, o persuadir a la opinión pública, por el otro, para que Estados Unidos interviniera en el proceso de independencia.⁵²⁸ En el contexto del nacimiento de la prensa amarillista, caracterizado por la rivalidad entre Joseph Pulitzer y William Randolph Hearst—ambos líderes de

⁵²⁷ Cfr., p. 127-128.

⁵²⁸ Un evento importante, por ejemplo, fue la filtración de una carta privada escrita por el ministro español en Washington en la que realizó fuertes críticas al presidente McKinley, caracterizándolo como “débil” y proclive a quedar bien con todas las facciones, en un contexto en el que las tensiones diplomáticas entre España y Estados Unidos crecían debió al proceso de independencia en la isla. Con apoyo de miembros de la Junta Cubana de Nueva York, la carta llegó a las oficinas del periódico *New York Journal*, que en ese momento era pionero en lo que hoy se conoce como prensa amarillista. Véase: H. Wayne Morgan, “The DeLome Letter: A New Appraisal”, *The Historian*, vol. 26, núm. 1, 1963, pp. 36-49. La Junta era la representación oficial de la República de Cuba, o del movimiento insurgente, en el exterior y fue establecida en 1895. Compuesta por cubanos naturalizados en Estados Unidos, y junto con su contraparte estadounidense la Liga Cubana, la Junta cooperó estrechamente con la prensa norteamericana para moldear la opinión pública en favor de los insurgentes, además de gestionar ayuda material para el movimiento. También destaca su asociación con la práctica de apoyar expediciones filibusteras hacia la isla desde territorio estadounidense. G. W. Auxier, “The Propaganda Activities of the Cuban Junta in Precipitating the Spanish-American War, 1895-1898”, *The Hispanic American Historical Review*, vol. 19, núm. 3, 1939, pp. 286-305.

periódicos sensacionalistas en Nueva York—McKinley había adoptado una postura prudente respecto al tema explosivo de la independencia cubana, incluso dando señales de su poca disposición a intervenir. No obstante, el naciente sentimiento antiespañol, la simpatía por los revolucionarios cubanos y la presión por parte de miembros de la élite política se conjugaron con el amarillismo de la prensa para configurar un escenario que apuntaba hacia la inevitabilidad de una guerra en contra de España.

Para la época en la que la administración Eisenhower está valorando el cambio de política en medio de la rispidez, producto de la interacción entre los dos gobiernos después de la revolución de 1959, los exiliados volvieron a desempeñar un papel importante. Cabe recordar que, en esas circunstancias, el propio gobierno de Estados Unidos los incluyó en sus operaciones encubiertas para tratar de derrocar a Castro. De hecho, la infame invasión a Bahía de Cochinos, llevada a cabo en la administración Kennedy, fue ejecutada por paramilitares exiliados con el respaldo de Washington, sin olvidar que la CIA también desarrolló vínculos con grupos en la isla para articular una oposición política.⁵²⁹

Tras el paso de las décadas, los exiliados empezaron a reforzar su organización dentro de Estados Unidos y se convirtieron en un actor a considerar por parte de la clase política estadounidense, especialmente en lo electoral. Hacia principios de la década de 1980, el llamado *lobby* cubano empezó a desplegar una estrategia que consistió en la creación de Comités de Acción Política (o PAC, por sus siglas en inglés), por parte de los diferentes grupos que lo conforman, para generar contribuciones a campañas electorales de políticos con preferencias similares respecto a mantener la línea dura hacia Cuba. Ello le permitió incrementar su influencia sobre dichos actores además de que también aumentó su efectividad respecto a la práctica del cabildeo, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo. Entre 1980 y 2000 la Fundación Nacional Cubano Estadounidense (La Fundación) se encargó de ser el ente mediante el cual se apoyarían estas labores. También, es necesario destacar que el fortalecimiento de la influencia de estos grupos ha contribuido a moldear la política de promoción de la democracia en Cuba.⁵³⁰

Por ejemplo, el surgimiento de la iniciativa que dio origen a Radio Martí durante la administración de Reagan, cuyo propósito era transmitir mensajes anti-Castro hacia la isla, fue promovida por la senadora Paula Hawkins (R-Florida), quien se encontraba en la lista de los diez personajes que recibían mayores contribuciones provenientes del *lobby*. En 1992, dichas organizaciones apoyaron la primera iniciativa pos Guerra Fría para aumentar la presión: la *Cuban Democracy Act*, que fue impulsada por el senador Robert

⁵²⁹ Lars Schoultz, *Op. Cit.*, p. 117.

⁵³⁰ Jorge Mas Canosa fue uno de los primeros líderes de la Fundación y contribuyó a fortalecerla. Bajo su tutelaje, la organización se extendió del nivel local al nacional. Susan Eckstein, “The Personal is Political: The Cuban Ethnic Electoral Policy Cycle”, *Latin American Politics and Society*, vol. 51, núm. 1, 2009, p. 127-129.

Torricelli (D-Nueva Jersey), quien también era receptor de contribuciones cubano estadounidenses.⁵³¹ Los promotores de la ley Helms-Burton de 1996—el representante Dan Burton (R-Indiana) y el senador Jesse Helms (R-Carolina del Norte)—fueron también beneficiarios de contribuciones por parte de dichas organizaciones. La Fundación también trabajó para que se agregara a Cuba a la lista de *Rogue States* durante la administración Clinton.⁵³²

A inicios del nuevo milenio la fortaleza de la Fundación disminuyó y empezó a perder importantes batallas frente a otros grupos empresariales interesados en comerciar con Cuba. Como consecuencia de la reducción de su capacidad para adquirir fondos, la organización empezó a adquirir un perfil relativamente moderado, que apoyaría el relajamiento de ciertos componentes del embargo, especialmente relativos al contacto entre personas. En esas circunstancias, existió una escisión en la que los grupos de línea dura decidieron formar otra organización de características similares, incluida la formación de su propio (Free Cuba) PAC. El Consejo por la Libertad de Cuba (CLC) llenó el vacío que dejó la Fundación, al posicionarse como la organización que mantendría la presión para no relajar la política hostil hacia Cuba. Hacia la mitad de la década del 2000, el Free Cuba PAC se convirtió en una de las organizaciones más grandes en cuanto a realizar contribuciones respecto a asuntos de política exterior en Estados Unidos; esto le permitió ejercer influencia decisiva, mediante políticos beneficiados por sus contribuciones y alineados a sus intereses, para frenar impulsos orientados a relajar aspectos del embargo durante el segundo periodo presidencial de Bush.⁵³³ En efecto, la administración de George W. Bush, la política para forzar la democracia en Cuba encontró apoyo en los grupos más conservadores de cubano estadounidenses en Florida, incluido el CLC. El entonces presidente mantuvo vínculos importantes, por medio de su hermano Jeb Bush (entonces gobernador de ese estado), desde que era candidato. Incluso, algunos cubano estadounidenses ocuparon posiciones clave en el gabinete, especialmente en aquellas posiciones encargadas de formular la política hacia América Latina, como fue el caso de Otto Juan Reich.⁵³⁴

Otro grupo también nació en ese contexto. El *U.S.-Cuba Democracy PAC* (USCD PAC) surgió en 2004 de la mano de otro grupo de personajes que favorecen radicalmente el embargo, como Mauricio

⁵³¹ Carla Anne Robbins, “Dateline Washington: Cuban American Clout”, en Ernest J. Wilson (ed.), *Diversity and U.S. Foreign Policy. A Reader*, Nueva York, Routledge, 2004, p. 176.

⁵³² *Cfr.*, p. 165.

⁵³³ Henriette M. Rytz, *Ethnic Interest Groups in US Foreign Policy-Making. A Cuban-American Story of Success and Failure*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2013, p. 197.

⁵³⁴ Reich, de origen cubano, emigró a Estados Unidos en su adolescencia. En su calidad de funcionario, sus preferencias se orientaron a favorecer la política agresiva hacia regímenes de izquierda en América Latina, como fue su intento de influir a la opinión pública a favor de los contras en Nicaragua, cuando era director de Diplomacia Pública en la administración de Reagan. Como vínculo entre el presidente Bush y el *lobby* cubano, en esa administración Reich fungió como subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental entre 2002 y 2003; años en los que se definió la política de Bush hacia Cuba.

Claver-Carone. Este PAC utiliza el mismo modelo estratégico que las otras organizaciones y su intención es utilizar las contribuciones para apoyar a políticos en su recorrido electoral al Congreso para mantener el *statu quo*. Según algunas estimaciones, este PAC ha logrado fundear más del doble entre 2003 y 2011 en comparación a lo que la Fundación obtuvo en aproximadamente 20 años. De acuerdo con Rytz, esta organización se convirtió durante la administración Obama en el grupo más poderosos respecto a la política de Estados Unidos hacia Cuba. Además, el PAC ha sido relativamente exitoso en su propósito, pues ha logrado engrosar a la delegación cubano estadounidense en el Congreso para articular un frente común en aras del *statu quo*.⁵³⁵

Cabe destacar que parte de las razones para entender la influencia de este *lobby*, y de la importancia del asunto cubano en política interna en general, se fundamenta en el hecho de que la mayor parte de los cubano estadounidenses vive en Florida. Si bien, este grupo étnico representaba menos del 1% de la población total de Estados Unidos hacia el año 2000, su influencia a partir de la década de los ochenta se ha magnificado por residir en un “estado pendular” (*swing state*).⁵³⁶ Esto es importante debido al sistema electoral estadounidense, cuyo mecanismo consiste en que el voto popular en un estado, durante una contienda presidencial, se realiza para seleccionar a electores, quienes a su vez votarán para elegir al presidente y vicepresidente. Esto es lo que se conoce como el proceso del Colegio Electoral, que para efectos prácticos hace que el candidato presidencial que gane el voto popular en un estado se lleve todos los electores que éste tiene asignados (*winner takes all*).⁵³⁷ El número de electores que participa en el proceso, entonces, se distribuye entre las unidades subnacionales a partir del número de senadores y representantes, los que a su vez están basados en resultados de censos poblacionales. Así, mientras que hacia el final de la Segunda Guerra Mundial Florida tenía 8 votos electorales, después del censo de 2010 obtuvo 29. En la actualidad, Florida es el tercer lugar, después de Texas y California, con más votos electorales.

En esas circunstancias, los candidatos han tendido a tratar de obtener el apoyo de este grupo étnico, pues al hacerlo incrementan sus posibilidades para ganar una elección. De hecho, como ilustra Eckstein, los vaivenes entre el relajamiento y la hostilidad relativa en componentes del embargo están correlacionados con los ciclos electorales, al menos durante gran parte de la década de los noventa y

⁵³⁵ *Ibid.*, pp. 198-200.

⁵³⁶ Se refiere a aquellos estados de la unión en los que ningún partido político tienen mayoría clara. En los procesos electorales tal situación crea condiciones en las que los candidatos tienden a concentrar su actividad política, en el marco de sus campañas, para tratar de orientar las preferencias de los ciudadanos en dichos territorios.

⁵³⁷ Maine y Nebraska son excepciones. National Archives, “The Electoral College. It’s a Process, not a Place”, URL: <https://bit.ly/3HSKPSA>, consulta el 10 de enero de 2022.

principios del nuevo milenio.⁵³⁸ Lo anterior revela, entonces, la importancia de la comunidad cubano estadounidense para los políticos en Estados Unidos y sus posibles efectos en el exterior. El Estado de Florida tendía a favorecer electoralmente a los demócratas. Con la llegada de Reagan al escenario político, esta situación cambió, pues el entonces presidente estrechó lazos con esta comunidad, lo que incrementó la influencia republicana y convirtió a ese territorio en un estado disputado. A partir de entonces, tanto republicanos como demócratas son conscientes de que hacer política con esta comunidad, y alcanzar buenos términos, es parte de una estrategia electoral eficaz. Con todo, hacia finales de la década de 2000, y considerando la escisión en el *lobby* mencionada anteriormente, se presentaron algunos cambios importantes respecto a las preferencias concernientes a la política hacia Cuba, tanto en términos de los estadounidenses en general como de la comunidad cubano estadounidense en particular, en la que también se identifican escisiones.

7.1.3 Las preferencias internas y la cuestión de Cuba

Las preferencias en la opinión pública respecto al tema de Cuba también han variado a lo largo de las décadas. Ello revela que ningún factor aislado es un elemento que detone la fuerza suficiente para llevar a cabo la reestructuración. En términos generales, las opiniones del electorado estadounidense tienen fluctuaciones debido a diferentes episodios coyunturales, de los cuales aquellos que están relacionados con crisis o un ambiente favorable tienden a tener el mayor efecto, ya sea porque el público se forma un juicio independiente, ya sea porque los gobernantes y sus opositores contribuyen a moldear y construir imágenes del otro.

En el periodo de ver y esperar, justo después de la revolución de 1959, la opinión estaba dividida, e incluso muchas respuestas expresaban una opinión poco firme. Esto cambió en términos de adoptar actitudes negativas respecto al régimen revolucionario en la medida en que las relaciones entre los dos países se deterioraron. En 1964, por ejemplo, se llevó a cabo una encuesta en la que se les pidió a las personas calificar a Castro: aproximadamente el 92% lo evaluaron negativamente. Hacia finales de la década de los setenta, la cifra se redujo al 49%. Entre esas dos décadas, la tendencia marcaba una gradual mejora de la imagen de Cuba y su líder.⁵³⁹

⁵³⁸ Susan Eckstein, *Op. Cit.*, p. 133.

⁵³⁹ William G. Mayer, "Trends: American Attitudes toward Cuba", *The Public Opinion Quarterly*, vol. 65, núm. 4, invierno de 2001, p. 586.

Sin duda, las circunstancias de relajamiento de tensiones en el medio internacional contribuyeron a ello. Si se revisan las preferencias respecto a los componentes de la política se puede descubrir que en esos años había signos tanto en la opinión pública como en las preferencias de algunos legisladores respecto a suavizar la política hostil hacia Cuba. Una encuesta de 1973 mostraba que el 51% de los estadounidenses favorecían la normalización de relaciones, mientras que el 33% se oponía. Ese mismo año surgió un reporte elaborado por republicanos moderados a favor de considerar el acercamiento y un año después ocurrió el primer contacto entre legisladores y el gobierno revolucionario ocurrió.⁵⁴⁰ Estas modificaciones sucedían a la luz de conflictos diplomáticos que Estados Unidos tenía con otros actores internacionales respecto al aislamiento cubano y en vísperas de la ejecución, hacia la segunda mitad de 1970, de maniobras por parte del Ejecutivo para iniciar los primeros intentos de acercamiento.

A finales de esa década y principios de la siguiente la tendencia se suspendió, con motivo del resurgimiento de las tensiones entre la Unión Soviética y Estados Unidos, en general, y respecto a la sombra de la crisis de los misiles en particular. En agosto de 1979 se confirmó que los soviéticos tenían entre dos y tres mil tropas estacionadas en la isla. Después de la invasión a Afganistán por parte de la URSS quedó claro que el conflicto Este-Oeste abría una nueva etapa, agudizando la percepción negativa que se tenía respecto a todo lo relacionado con ello. Las evaluaciones sobre la imagen de Cuba de esos años muestran que las calificaciones positivas habían caído del 27% al 14% entre los encuestados.⁵⁴¹

Si se alargan los periodos para tratar de identificar una tendencia más general se descubre que las actitudes de los estadounidenses respecto a Cuba no han cambiado drásticamente desde el primer intento de acercamiento de Carter, exceptuando el episodio mencionado anteriormente, aunque hay una ligera orientación hacia mejorar las interacciones. Los datos históricos de las encuestas de Gallup muestran lo siguiente: ante la cuestión del establecimiento de relaciones diplomáticas, en 1977 el 53% de los encuestados estaba a favor; en 1999, entre el 67% y el 71% pensaba lo mismo; y en 2009 el 60% mantenía dicha postura. Respecto al embargo, en 1999 el 51% favorecía terminarlo; en 2009 la cifra se mantuvo, pero hacia 2015 ya se había incrementado en aproximadamente un 9%.⁵⁴²

Una pregunta pertinente para el análisis de este trabajo, dada la hipótesis y la revisión de la literatura, refiere a si los estadounidenses perciben a Cuba como una amenaza. Según Mayer, la respuesta depende, como en muchas ocasiones sucede con estos instrumentos, del fraseo o el marco de la pregunta

⁵⁴⁰ William M. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Op. Cit.*, p. 127.

⁵⁴¹ William G. Mayer, *Op. Cit.*, p. 587.

⁵⁴² Gallup, "Cuba", URL: <https://bit.ly/3fc0GiZ>, consulta el 22 de diciembre de 2021.

y como ya vimos de las diferentes coyunturas. En la Guerra Fría los estadounidenses percibían a Cuba como una amenaza mayoritariamente (entre el 50% y el 60%) si la pregunta era directa sin incluir dimensiones como la comparación o la proporcionalidad. Cuando la pregunta incluía comparaciones, entonces Cuba figuraba constantemente en la parte baja de la tabla de amenazas. Esta tendencia se ve más clara en la pos Guerra Fría.⁵⁴³ Esto marca una diferencia interesante con el otro caso de estudio, si se recuerda que parte del discurso inicial de Nixon consistió en identificar a una RPC aislada del mundo, y con armas nucleares, como amenaza. El surgimiento de esa idea en la opinión pública de la época coincidió con la tendencia, también favorable, para apoyar el acercamiento con el propósito de sacar a la RPC de su aislamiento iracundo.

Ahora bien, si Florida con el paso del tiempo se ha convertido en un estado clave en lo electoral y si, en buena medida, para ganar los votos es necesario apelar al apoyo de los cubano estadounidenses, entonces es útil indagar cómo han cambiado las preferencias de este grupo. Antes de la administración Obama, esta comunidad se identificaba y votaba regularmente en favor del Partido Republicano: en la *National Latino Survey* de 2002, el 64% del electorado cubano se identificaba más con dicho partido.⁵⁴⁴ En la elección del 2000, se estima que Bush obtuvo cerca del 80% del voto cubano estadounidense en ese estado, que pasó a ser decisivo en esa contienda histórica por la presidencia, justo después del episodio de Elián, revelando un voto de castigo hacia el vicepresidente Al Gore por el manejo de la situación por parte de los demócratas.

Los datos respecto a componentes de la política expresaban la orientación hacia el *statu quo*. En la primera encuesta conducida por la Universidad Internacional de Florida (FIU) en 1991, el 80% de los que contestaron se oponían al establecimiento de relaciones diplomáticas; el 87% favorecía al embargo; y, entre otros asuntos, el 55% se oponía también a la idea de levantar las restricciones a los viajes.⁵⁴⁵ Una década después, las preferencias de esa comunidad al respecto se empezaron a matizar. Según la encuesta de la FIU del año 2000, el 51% de cubano estadounidenses apoyaba el diálogo diplomático entre Estados Unidos y Cuba. Con relación al embargo, el 64% de los encuestados apoyaba su continuación, aunque solo el 25% respondió que era efectivo. Además, entre el 66% y el 56% favorecía que se vendieran medicinas y alimentos a la isla. No obstante, una abrumadora mayoría (94%) apoyaba la asistencia a

⁵⁴³ William G. Mayer, *Op. Cit.*, p. 590.

⁵⁴⁴ Pew Research Center, "2002 National Survey of Latinos", 17 de diciembre de 2002, URL: <https://pewrsr.ch/31SofKA>, consulta el 24 de noviembre de 2021.

⁵⁴⁵ Guillermo J. Grenier, "The 1991 FIU Cuba Poll- The 1991 FIU Cuba Poll-Views on Policy Options toward Cuba Held by Cuban-American Residents of Dade County, Florida", *Cuban Research Institute, Florida International University*, 1991, URL: <https://bit.ly/3feExQT>, consulta el 3 de enero de 2021.

grupos de activistas de derechos humanos y el 70% estaba de acuerdo en acciones militares llevadas a cabo por grupos de exiliados.⁵⁴⁶

En los años siguientes los cambios continuaron revelando cuestiones interesantes. En esta dimensión de orden más general existe una divergencia de preferencias entre dicha comunidad respecto a elementos concretos de la política hacia Cuba, cuyo resultado pudiera ser visto en términos de la noción de polarización. La razón de esto tiene que ver con un cambio generacional. A grandes rasgos, si adoptamos una división simple entre los exiliados que llegaron a Estados Unidos justo años después de la Revolución Cubana y aquellos que migraron en el contexto del fin de la Guerra Fría (nuevos cubanos), se pueden explicar tales diferencias de opinión aludiendo al contacto que tuvieron con los eventos que produjeron el conflicto, así como a los motivos para exiliarse o migrar. En primera instancia, los exiliados naturalmente tienen en la memoria haber dejado su país por razones políticas, mientras que los migrantes pos Guerra Fría lo hicieron más bien por razones de índole económico. Esto hace que el primer grupo, en términos generales, adopte posturas a favor de no relajar diferentes aspectos del embargo y que el segundo esté orientado a preferir más apertura. Estos últimos mantienen lazos con familiares en la isla y, por lo tanto, favorecen la oportunidad para viajar y mandar remesas.⁵⁴⁷

Por ejemplo, en Miami entre los nuevos cubanos el 61% estaba a favor en 2004 de restablecer relaciones diplomáticas; para 2007 el 41% (de la generación que emigró entre 1995-2007) favorecía la continuación del embargo y el 86%, de esta generación, opinaba que se debería regresar a la época pre-Bush Jr. En el grupo de exiliados, que llegaron en las olas de 1959-1964/1965-1974, el 29% y el 26%, respectivamente en la encuesta de 2004, estaba a favor de la normalización diplomática; para la encuesta de 2007, el 78% y el 79% opinaba que el embargo debía continuar; mientras que el 36% y el 52% simpatizaba con la idea de revertir las políticas restrictivas de la administración en turno.⁵⁴⁸

La divergencia en preferencias en los años previos a la llegada de Obama también se explica si agregamos otra cohorte: ciudadanos estadounidenses de origen cubano (segunda generación). Este grupo tiende también a adoptar preferencias más alineadas con la relajación y apertura. La razón de esto es que,

⁵⁴⁶ Guillermo J. Grenier y Hugh Gladwin, "The 2000 FIU Cuba Poll", *Cuban Research Institute, Florida International University*, 2000, URL: <https://bit.ly/3feExQT>, consulta el 10 de enero de 2021. El episodio de "Elian" se refiere a una situación en la que un niño cubano del mismo nombre fue rescatado y llevado a Estados Unidos, como consecuencia del interés de migrar junto con su madre, quien falleció en el trayecto. El tema se volvió mediático porque surgió el dilema, para el gobierno estadounidense, de regresar al niño a Cuba para reunirlo con su padre, quien lo reclamaba, o mantenerlo en Estados Unidos, como algunos actores proponían. La administración Clinton decidió la primera opción, lo que le valió cuestionamientos por parte de grupos de línea dura.

⁵⁴⁷ Susan Eckstein, *Op. Cit.*, pp. 138-139.

⁵⁴⁸ Guillermo J. Grenier y Hugh Gladwin, "The 2004 FIU Cuba Poll" y "The 2007 FIU Cuba Poll", *Cuban Research Institute, Florida International University*, URL: <https://bit.ly/3feExQT>, consulta el 10 de enero de 2022.

a pesar de que probablemente fueron socializados por sus padres respecto a apoyar la política hostil, esta nueva generación creció en Estados Unidos en un contexto también de auge liberal.

Ahora bien, la fotografía de las preferencias se completa al incluir un último grupo: el cubano estadounidense organizado, que se moviliza y que tiene experiencia en política. Organizaciones como el CLC, el USCD PAC, políticos profesionales como los senadores Robert (Bob) Menendez (D-Nueva Jersey), Ted Cruz (R-Texas), Marco Rubio (R-Florida); los representantes Ileana Ros-Lehtinen (R-Florida), David Rivera (R-Florida) y Albio Sires (D-Nueva Jersey) son tan solo unos ejemplos. Se trata pues de un grupo muy eficaz y en posiciones de poder que sigue adoptando posturas concernientes no solo a mantener el embargo, sino a fortalecerlo aún más y a tratar de imponer elementos en favor de forzar la democratización en la isla. Como comenta Rytz: es “[...] difícil hablar de un cambio generacional en actitudes con consecuencias de largo plazo [...]. En la medida en que los escépticos respecto al embargo estén en desventaja frente a los proponentes del mismo, en términos de movilización, los últimos probablemente continuarán dominando el debate.”⁵⁴⁹

En suma, a pesar de los vaivenes naturales en las opiniones como consecuencia de eventos coyunturales, la tendencia general del electorado estadounidense respecto a Cuba sufrió un cambio importante hacia mediados de 1970 en el sentido de favorecer mayor interacción. Desde esos años hasta la primera década de 2000 se muestran cambios menores, aunque con la misma tendencia en diferentes temas que tienen que ver con los componentes de la política hacia Cuba. Destacan los resultados sobre no percibir a Cuba como una amenaza. Respecto a la comunidad cubano estadounidense sí se detectan elementos orientados a una posible polarización, como consecuencia de escisiones y cambios generacionales en el electorado, aunque los grupos con mayor movilización tienden a dominar el debate.

7.2 La red global

Las condicionantes globales, y su evolución, también han influido de manera significativa. El cambio sistémico de finales de los años ochenta e inicios de los noventa contribuyó, si se ve desde un punto de vista teórico, al auge de incorporar elementos de promoción de, o coacción por, la democracia en la política de Estados Unidos hacia Cuba. Por otra parte, es necesario incorporar al análisis la dimensión internacional de la estructura de preferencias, pues las reticencias de otros países a adoptar la línea de aislar a Cuba han elevado los costos diplomáticos de la superpotencia. Como en el otro caso de estudio, la situación de Estados Unidos en el contexto de la llegada de Obama a la presidencia puede considerarse,

⁵⁴⁹ Henriette M. Rytz, *Op. Cit.*, p. 201.

paradójicamente, como de aislamiento a ese respecto. En el primer subapartado se analiza la influencia del cambio estructural para aclarar posibles razones que explican el énfasis en promover la democracia en la isla mediante la política exterior. En el segundo y tercero se rastrea brevemente la evolución de las preferencias generales de otros actores internacionales concernientes a las intenciones de Washington de mantener la política hostil, así como de sus posibles costos.

7.2.1 Del aislamiento con contención al aislamiento con promoción del liberalismo

Desde finales del siglo XIX y principios del XX, el tema de la promoción de la democracia en Cuba ha estado presente en la agenda de política exterior de Estados Unidos. Las actitudes, la intensidad, su prioridad en la escala de intereses y los medios para lograr dicho objetivo, sin embargo, han variado. Naturalmente, este asunto no es el único interés de Estados Unidos respecto a la isla, pues existe la dimensión económica y otros de índole geopolítico que también han evolucionado con el tiempo. No obstante, es interesante destacar que la promoción de la democracia en Cuba como objetivo de política exterior ha sido moldeado en función de distintas condiciones o circunstancias en el medio internacional.

La evidencia rescatada en este trabajo sugiere que la configuración de la estructura sistémica, junto con la posición de Estados Unidos en la misma, es quizá el elemento clave, junto con el surgimiento de las organizaciones cubano estadounidenses en los años ochenta, para entender los cambios en las prioridades de Estados Unidos respecto a Cuba. Esta afirmación puede interpretarse como una de tipo estructural, lo cual hace pertinente su desarrollo en los próximos párrafos, que precisamente analizan este tipo de factores para entender las condiciones del cambio o continuidad.

La idea central es que en la bipolaridad Estados Unidos priorizaba temas como la reparación de los daños causados por la revolución de 1959, contrarrestar el objetivo del gobierno cubano de exportar la revolución comunista e, incluso, promover el rompimiento de la alianza cubano-soviética; todo ello planteaba, en algunas ocasiones, la posibilidad de tolerar un régimen autoritario en una zona geográfica clave para la seguridad de la superpotencia.⁵⁵⁰ Cuando el conflicto bipolar terminó, no obstante, Washington una vez más elevó a lo más alto de sus prioridades el objetivo de impulsar la democracia en

⁵⁵⁰ Esta idea hace eco con las reflexiones de los funcionarios de la época respecto al “titoísmo”, que no es otra cosa más que la noción de aceptar regímenes con tintes socialistas siempre que éstos no estuvieran dentro de la órbita de la Unión Soviética. De hecho, en el caso chino dicho planteamiento es importante para entender por qué el cisma sino-soviético era un asunto que seguían muy de cerca los distintos funcionarios en las administraciones estadounidenses durante los años cincuenta y los sesenta del siglo pasado, como ya se revisó en capítulos anteriores.

la isla. Estos objetivos en la práctica se convirtieron en condiciones rígidas en aquellos contextos en los que se intentaría un acercamiento, tanto en la Guerra Fría como a partir de 1991.

Como ya se mencionó al inicio de este apartado, la idea de llevar la democracia a Cuba toma relevancia especial en la etapa posterior a la independencia de la isla. En esas circunstancias, la actitud de los estadounidenses se caracterizaba por la idea de superioridad política conjugada con elementos paternalistas. Durante la primera mitad del siglo XX, incluso después de la época de la enmienda Platt, Washington trató de equilibrar los fuertes intereses económicos que tenía en ese territorio caribeño con los impulsos para educar políticamente a una sociedad a la que consideraba, desde una visión determinista, corrupta y con poca capacidad para el autogobierno. Desde el punto de vista de los estadounidenses, esa falta de desarrollo político se debía en gran medida a la herencia española y a factores geográficos, que hacían del cubano y del latinoamericano en general poco apto para organizarse democráticamente y para modernizarse.⁵⁵¹

En buena medida, la enmienda Platt (1902-1934) encuentra su núcleo fundamental en las motivaciones que dan cabida al corolario Roosevelt de la Doctrina Monroe, en el entendido de que Estados Unidos se reserva el derecho de intervenir en la isla si las circunstancias indican que existen amenazas para la preservación de la independencia cubana, así como al mantenimiento de un gobierno con fuertes elementos liberales, especialmente respecto a la cuestión de la propiedad. En un contexto multipolar, caracterizado por el declive de las tradicionales potencias europeas y el ascenso en América de una con características republicanas, el ejercicio del poder estadounidense se orientó a garantizar la exclusión europea en el Hemisferio Occidental. La percepción sobre el carácter de las sociedades latinoamericanas, que revela la presunta superioridad para la organización política de los estadounidenses, se conjugó con la estructura multipolar para articular ese derecho a la intervención. En palabras de Phillip Bonsal:

Era parte del corolario porque “[...] ciertos países caribeños eran ineptos en el manejo de sus asuntos y porque los imperialismos depredadores estaban listos para tomar ventaja de tal ineptitud, por lo que [teníamos que] asumir amplias responsabilidades contingentes al respecto. Creímos que al actuar como un policía benevolente alentaríamos la inversión necesaria (mayoritariamente estadounidense) en esos países para promover su bienestar y el nuestro. Y teníamos la creencia errónea, aunque también generosa, que la amenaza [de una posible intervención por nuestra parte]

⁵⁵¹ Lars Schoultz, *Op. Cit.*, p. 22.

[...] desarrollaría la capacidad de estos países para el autogobierno, de tal manera que aceleraría su progreso hacia la madurez política.”⁵⁵²

El advenimiento de la segunda guerra mundial y, posteriormente, del conflicto bipolar fue gradualmente opacando la idea de continuar con la cruzada civilizatoria en la isla caribeña. Si bien es cierto que el gobierno de Truman expresó justo al inicio de la segunda posguerra la intención de la superpotencia de apoyar y proteger el régimen de la democracia a nivel global, así como al liberalismo económico, las nuevas realidades pronto hicieron evidente la necesidad de apoyar a líderes autocráticos a lo largo de la región para consolidar la política anticomunista. Esta nueva línea de acción empezó a ser bastante clara desde la administración de Eisenhower.

Hacia la mitad de la década de los cincuenta, los funcionarios estadounidenses ya no parecían tener el viejo ímpetu para continuar con la cruzada mediante la política exterior. Por ejemplo, algunos miembros del gabinete de Eisenhower empezaban a opinar abiertamente que era necesario apoyar a dictadores. El entonces secretario del Tesoro, George M. Humphrey, expresaba que, en el contexto de lucha en contra de la Unión Soviética, una política agresiva y orientada a revertir el comunismo en aquellos lugares en los que el enemigo ya tenía control debería estar fuera de las opciones. Washington tendría que tolerar, y aprender a desarrollar, una política basada en la coexistencia que tuviera como fundamento el equilibrio de poder. Después de ubicar las regiones en las que Estados Unidos debería concentrar sus recursos para defender sus intereses fundamentales, el funcionario sugirió que respecto a América Latina Washington debería “[...] dejar absolutamente claro que no toleraremos el comunismo en ninguna parte del Hemisferio Occidental. Por lo tanto, debemos dejar de hablar de democracia y dejar claro que tenemos la voluntad de apoyar dictaduras de derecha si sus políticas son proestadounidenses.”⁵⁵³

La estructura bipolar, entonces, tuvo el efecto de debilitar la aspiración de promover la democracia y reafirmó la política de apoyo a líderes autocráticos que favorecían la amplia gama de intereses estadounidenses. Es justo reconocer que esta idea coexistió en el debate político con la misión civilizatoria, mencionada anteriormente, desde antes de la bipolaridad, pues su función era la defensa de los intereses económicos estadounidenses a lo largo de la región en general y en Cuba particularmente. Sin embargo, ya en la Guerra Fría dicha política empezó a establecer interacciones con los dictadores, que recibían

⁵⁵² Phillip W. Bonsal, “Cuba, Castro and the United States”, *Foreign Affairs*, vol. 45, núm. 2, enero de 1967, p. 262.

⁵⁵³ Office of the Historian, “Memorandum of Discussion at the 229th Meeting of the National Security Council”, *Foreign Relations of the United States, 1952-1954, National Security Affairs, volume II, part 1, U.S. Department of State*, 21 de diciembre de 1954, URL: <https://bit.ly/3G9Hk9z>, consulta el 2 de octubre de 2021.

favorablemente las instrucciones de Washington para asimilar localmente las políticas de lucha en contra del comunismo.

Fulgencio Batista—quien llegaría nuevamente a lo más alto del poder político en Cuba tras un golpe de Estado en 1952 que derrocaría a Carlos Prío Socarrás (elegido democráticamente en 19XX)—entendió rápidamente la lógica de las circunstancias y cooperó vehementemente con Washington para reprimir cualquier elemento anticapitalista en el territorio. Con el telón de fondo de la *Mutual Security Act* de 1951, Washington proveía aproximadamente 38 millones de dólares a América Latina. Esta cifra fue incrementándose, así como su cobertura: 38 países se adhirieron a los acuerdos emanados de esta política, entre ellos Cuba todavía bajo el mandato de Prío. El acuerdo planteaba el apoyo de Washington mediante equipo y entrenamiento para que el gobierno local llevara a cabo esfuerzos en contra del comunismo interno. El gobierno cubano acosó a las organizaciones comunistas y los arrestos a sus miembros empezaron a ser sistemáticos. El apoyo no solo se limitaba a este aspecto, sino que a nivel multilateral el gobierno de Batista se aseguraba de también respaldar las posiciones de Estados Unidos.⁵⁵⁴

La relación de Washington respecto a Batista ilustra que, aunado al esfuerzo de que los gobernantes latinoamericanos favorecieran los intereses de los inversionistas estadounidenses, la figura del dictador significaba una pieza fundamental en la configuración de la estrategia de Estados Unidos en América Latina en aras de contener al enemigo. Los políticos estadounidenses no abandonaron el discurso de promoción de la democracia, como revela el hecho de conminar a Batista para que organizara elecciones después del golpe de Estado, pero lo cierto es que muchos funcionarios empezaron a priorizar otros objetivos a tal grado que percibían a personajes como el autócrata cubano con simpatía. En la gira de buena voluntad de Nixon por la región, el entonces vicepresidente señaló que la “[...] continuidad [de Batista] en el poder es probablemente algo bueno desde la perspectiva de los Estados Unidos.” Nixon continuaba: Batista “[...] es amigable hacia Estados Unidos, admira el estilo de vida estadounidense y cree en la empresa privada.”⁵⁵⁵ En alguna ocasión, Nixon incluso llegó al grado de comparar al dictador con una figura histórica entrañable para los estadounidenses como Abraham Lincoln.

Después de los acontecimientos de la Revolución Cubana las prioridades en la política exterior de Estados Unidos impuestas por las condiciones estructurales se revelaron otra vez. Como ya se desarrolló

⁵⁵⁴ Por ejemplo, Batista anunció su respaldo a Estados Unidos para la Conferencia de Caracas de 1954 respecto a considerar condenar al comunismo en el hemisferio. Esto en el contexto de las preparaciones estadounidenses para legitimar regionalmente una intervención en Guatemala. Office of the Historian, "Memorandum of Conversation, by John L. Topping of the Office of Middle American Affairs", Foreign Relations of the United States, 1952-1954, The American Republics, volume IV, *U.S. Department of State*, 1 de septiembre de 1953, URL: <https://bit.ly/3348D71>, consulta el 2 de octubre de 2021.

⁵⁵⁵ Lars Schoultz, *Op. Cit.*, p. 56.

en apartados anteriores, el comportamiento estadounidense adquirió un perfil hostil que buscaba derrocar al régimen revolucionario, principalmente en los años sesenta, o en su defecto presionarlo y aislarlo. Sin embargo, es importante destacar que en algunas ocasiones Estados Unidos mostró disposición a tolerar un régimen comunista cerca de su frontera siempre que el gobierno de la isla cumpliera con dos condiciones no negociables: que Cuba se comprometiera a abandonar su objetivo de exportar la revolución y que rompiera los vínculos con la Unión Soviética. La idea, pues, de alcanzar un acomodamiento fue contemplada por los formuladores de política en Washington. El éxito de ello dependía de que Cuba no tuviera autonomía en su política exterior.

Con Kennedy se intentó una negociación, mediante contactos secretos, que tuvieron el potencial de producir un primer acercamiento importante. A pesar de que, durante su candidatura, Kennedy había cuestionado a la administración Eisenhower por haber permitido la instalación del comunismo en el hemisferio, y de que durante su presidencia impuso el embargo total y continuó con las operaciones encubiertas, también aprobó la ruta del diálogo secreto. En esa primera ocasión, el tema de la democratización sí estuvo presente como un punto a tratar, incluso ofrecido en los primeros momentos por el Che Guevara, aunque con fuertes matices respecto a su componente liberal.⁵⁵⁶ Las primeras iniciativas de Guevara fueron ignoradas por la administración, en un momento en el que la derrota de Bahía de Cochinos influía en la actitud de los decisores en Washington. No obstante, meses antes de la crisis de los misiles, Brasil planteó impulsar el diálogo y ver la posibilidad de generar en el Caribe un modelo yugoslavo (titoísmo). En esa ocasión el secretario de Estado, Dean Rusk, le dejó claro a Francisco San Tiago Dantas, entonces ministro de Relaciones Exteriores brasileño, que había dos temas no negociables: los lazos de Cuba con la Unión Soviética y sus acciones subversivas en el hemisferio. Si estas condiciones eran aceptadas, entonces existía la posibilidad para un cambio de política.

En efecto, según el texto del memorándum de conversación, el secretario Rusk “[...] enfatizó que, como el presidente Kennedy lo ha dicho públicamente, no son las expropiaciones o los cambios internos en Cuba lo que nos preocupa; son los lazos con Moscú y la subversión en el hemisferio.”⁵⁵⁷ En esta ocasión, Cuba ignoró los avances brasileños. Estados Unidos volvió a intentarlo con la mediación de Argelia, dejando claro que toleraría a un régimen comunista de tipo nacional sin vínculos con los soviéticos. El

⁵⁵⁶ Office of the Historian, "257. Memorandum From the President's Assistant Special Counsel (Goodwin) to President Kennedy", Foreign Relations of the United States, 1961-1963, Cuba, volume X, *U.S. Department of State*, 22 de agosto de 1961, URL: <https://bit.ly/3HS7FtM>, consulta 16 de diciembre de 2021.

⁵⁵⁷ Office of the Historian, "146. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1961-1963, American Republics, volume XII, *U.S. Department of State*, 4 de abril de 1962, URL: <https://bit.ly/3F5RJ53>, consulta 15 de diciembre de 2021.

mensaje se perdió en el caos de la crisis de los misiles. Otros intentos se realizaron sin resultados. Después de la crisis, y tras las preocupaciones cubanas sobre su dependencia con Moscú, se negoció con éxito la liberación de los prisioneros en Cuba que fueron detenidos tras la invasión de abril de 1961, lo que presentó una vez más la oportunidad para continuar con otros asuntos. Este proceso, sin embargo, no se concluyó pues la muerte de Kennedy lo dejó en el limbo.

Durante la administración Johnson también se generó la oportunidad presentando las mismas condiciones establecidas por Estados Unidos, esta vez mediante el gobierno español. Los cubanos no respondieron en esa ocasión y Washington decidió cancelar la iniciativa. Nixon mantuvo la línea dura, aunque Kissinger pensaba en términos de un acercamiento, similar al de la RPC. La inflexibilidad cambió después de la renuncia de Nixon como presidente, pues Kissinger tuvo más libertad con la administración de Gerald Ford para probar su hipótesis. Hubo algunas interacciones, haciendo énfasis en que Estados Unidos no requería cambios políticos internos. De hecho, se pasó del secreto a lo público, ya que después de realizar algunas medidas unilaterales para flexibilizar el embargo, Kissinger expresó en Texas que: “Nuestras preocupaciones se relacionan principalmente con las relaciones [...] militares de Cuba con países fuera del hemisferio. Hemos tomado medidas para movernos en una nueva dirección si Cuba tiene voluntad.”⁵⁵⁸ Las conversaciones continuaron, pero la negativa de Cuba para someter el rumbo de sus relaciones exteriores con base en los intereses de Washington se convirtió en un obstáculo, debido a la decisión cubana de apoyar a una facción revolucionaria en Angola.⁵⁵⁹

En el contexto de un intento más robusto para iniciar el proceso de normalización, quizá el único antes de Obama, la administración Carter también planteó una postura similar, aunque se incluyó el tema de derechos humanos. En una directiva presidencial emanada de una reunión del Consejo de Seguridad Nacional, el entonces presidente estadounidense instruyó que se debería intentar normalizar las relaciones con Cuba mediante contactos directos y confidenciales, con el fin de promover los intereses de la superpotencia: combatir el terrorismo, proteger los derechos humanos, discutir la intervención de Cuba en otros territorios, compensación a las expropiaciones de estadounidenses durante la revolución y la reducción de la relación política y militar entre Cuba y la Unión Soviética.⁵⁶⁰ Una vez más, el proceso se

⁵⁵⁸ Henry Kissinger, “The United States and Latin America, the New Opportunity: Speech, Houston”, *U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, Office of Media Services*, 1 de marzo de 1975.

⁵⁵⁹ Piero Gleijeses, *Conflicting Missions: Havana, Washington, and Africa, 1959-1976*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2002, pp. 246-273.

⁵⁶⁰ Office of the Historian, “9. Presidential Directive/NSC-6”, *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, Mexico, Cuba, and the Caribbean*, volume XXIII, *U.S. Department of State*, 15 de marzo de 1977, URL: <https://bit.ly/3pBH1bw>, consulta el 2 de diciembre de 2021.

detuvo debido a eventos en África que devinieron en el aumento de la presencia cubana en algunos países de ese continente.

A pesar de que la administración de Regan aumentó el perfil agresivo, al menos en el discurso, respecto a Cuba, en una década caracterizada por la desestabilización política en Centroamérica, cuando la oportunidad surgió y el contacto diplomático se estableció, los requisitos establecidos por Estados Unidos para la normalización se mantuvieron. Así pues, puede argumentarse que en última instancia la política de Estados Unidos se desarrollaba más por consideraciones realistas de orden estratégico respecto a su competidor global. En otras palabras, el factor bipolaridad en el sistema internacional influía en la predisposición de Washington a aceptar una Cuba socialista, pero sin vínculos con la Unión Soviética y sin aspiraciones para seguir exportando la revolución, tal y como fue el caso respecto al acercamiento con la China continental en los años setenta.

Ahora bien, el advenimiento del fin de la bipolaridad influyó en el cambio de objetivos generales. Al no haber un enemigo al cual contener, gran parte de la proyección estadounidense a nivel global se concentró en tratar de convertir al mundo a su imagen. En esas circunstancias, entonces, la democratización de Cuba pasó a reemplazar a las dos condiciones previas que Washington requería para implementar y profundizar una política de acercamiento. Es decir, el objetivo de cambiar al régimen cubano renació con el fin de la Guerra Fría. El regreso a la misión civilizatoria con un ímpetu renovado fue bastante evidente. Algunos ejemplos bastan para ilustrar esta línea de acción. El primero tiene que ver con la red de disposiciones legales que articulan la política del embargo económico hacia Cuba. A partir de los años noventa, las principales leyes que fungen como piedra angular del embargo expresan el fin inequívoco de Washington: llevar la democracia a Cuba. Este cuerpo legal, como se señaló en apartados anteriores, tiene como propósito mantener las sanciones en contra de Cuba en tanto que el régimen de la isla no lleve a cabo pasos importantes hacia la democratización y el respeto a los derechos humanos, reduciendo la posibilidad de que el Ejecutivo actúe en detrimento del Congreso. Las dos leyes que empezaron a enfatizar estos asuntos fueron: la *Cuban Democracy Act* de 1992 y la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* de 1996.⁵⁶¹

En 1994, surge la etiqueta de *Backlash State* (o *Rogue State*), de la mano del asesor de seguridad nacional Anthony Lake, durante la administración Clinton. El término no tiene una traducción fácil al

⁵⁶¹ U.S. Congress, "H.R.5323 Cuban Democracy Act of 1992", 102o Congreso (1991-1992), 24 de septiembre de 1992, URL: <https://bit.ly/35NQj0m>, consulta el 4 de enero de 2022; U.S. Congress, "H.R.927 – Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996", 104o Congreso (1995-1996), 1 de marzo de 1996, URL: <http://bit.ly/3bLk2e8>, consulta el 1 de enero de 2021.

español. Sin embargo, la definición que otorgó el funcionario estadounidense da pistas que son muy pertinentes al tema de la política exterior de Estados Unidos en la pos Guerra Fría. Se trataba de “[...] regímenes recalcitrantes y estados fuera de la ley, que no solo han optado por estar fuera de la familia [de naciones democráticas], sino que también atacan los valores de éstas.”⁵⁶² Se podría pensar en términos de Estados *rebeldes* frente al orden internacional liberal promovido por Estados Unidos. Las acciones de dichos Estados, para ser considerados en la lista, tenían que ver con mantener un régimen autoritario que no respetara las libertades de sus ciudadanos, apoyar al terrorismo o buscar la adquisición de armas de destrucción masiva. Esto representa, según el pensamiento liberal, una amenaza al orden y a la paz internacionales. En la lista se incluía a Corea del Norte, Cuba, Iraq, Irán y Libia.

La cruzada en contra de la "única dictadura en el hemisferio"⁵⁶³ de Bush es también reflejo de las nuevas condiciones del medio internacional. Producto de la segunda ola del neoconservadurismo, que en buena medida se entiende por la inercia triunfalista del “fin de la historia,” la política de Bush hacia la isla adquirió una vez más el perfil agresivo. Es en esta línea que se entienden las acusaciones de Bolton respecto a que Cuba desarrollaba armas biológicas, como justificación para mantenerla en la lista de *Rogue States*. Si bien, esta administración planteó que podría haber contacto diplomático, en aras de discutir diversos temas, lo condicionó a que Cuba demostrara avances en materia democrática. Además, como se estudió, una de las principales iniciativas de política se centraba en la democratización, sin olvidar que se fortalecieron las actividades para el apoyo a la oposición política en la isla.

Así pues, tras la llegada de Obama las inercias de la política exterior liberal de la pos Guerra Fría, aunadas a las propias convicciones políticas del nuevo líder, plantean como elemento clave que el cambio en el comportamiento de Estados Unidos hacia Cuba, en aras de un pretendido acercamiento para reestructurar la relación, tendría una serie de condicionantes que hacia el final del proceso también mostrarían su propia rigidez desde la perspectiva estadounidense. Desde la campaña electoral de 2008, Obama mostró una actitud relativamente conciliadora. No obstante, desde ese momento dejó entrever que el tema de la democracia sería un elemento fundamental en sus interacciones con el gobierno cubano: “Mantendré el embargo. Nos ofrece la ventaja para presentarle al régimen opciones claras. Si adoptas pasos significativos hacia la democracia, empezando por la liberación de todos los prisioneros políticos,

⁵⁶² Anthony Lake, *Op. Cit.*, p. 45.

⁵⁶³ Colin Powell, "US Secretary of State Colin L. Powell at the plenary of the General Assembly of the Organization of American States", *OAS*, 9 de junio de 2003, URL: <http://bit.ly/3nTVRwx>, consulta el 16 de enero de 2021.

adoptaremos pasos para iniciar la normalización de relaciones”.⁵⁶⁴ Si en la Guerra Fría Washington condicionaba el posible acercamiento a la modificación de la política exterior de Cuba, con Obama, así como con sus predecesores inmediatos, las posibilidades de reestructuración de la política estadounidense, en términos del concepto planteado en el primer capítulo de este trabajo, se condicionarían a que el gobierno cubano actuara de manera unilateral en dirección del liberalismo. Dadas las actitudes de ambos gobiernos, este factor, visto desde el punto de vista del marco de análisis propuesto, sería un elemento que puede ser caracterizado como obstáculo y no como una oportunidad para el cambio.

Cabe señalar, sin embargo, que hacia finales de la década de 2000 la sombra del declive estadounidense se asomaba una vez más en las percepciones y respuesta de los decisores. Incluso en la actualidad, no hay consenso en cuanto a la rapidez del proceso de transición hacia otro estado de la estructura internacional (multipolaridad, no polaridad, entre otros términos).⁵⁶⁵ Lo que se puede comprobar es que los cuestionamientos y análisis en esa dirección no pasaron desapercibidos por la administración Obama. Como consecuencia del desgaste estadounidense en las guerras de Medio Oriente, especialmente Afganistán e Iraq, la crisis financiera de 2008, el déficit fiscal de ese país que presenta problemas estructurales, el ascenso de RPC (y de los demás),⁵⁶⁶ entre otras situaciones, la pérdida de poder relativo de Estados Unidos a nivel global es y ha sido un tema de discusión constante en los últimos años, tal como lo fue en la década de los setenta.

En 2008, Paul Kennedy publicó un artículo en el que retomaba la tesis principal de su obra, *Auge y Caída de las Grandes Potencias*, concerniente al posible declive de Estados Unidos. Para este autor, Estados Unidos se encontraba en una situación de sobre extensión imperial: sus compromisos económicos, políticos y militares a nivel global estaban en desequilibrio con sus capacidades económicas y financieras, pues éstas presentaban, según el autor, un debilitamiento gradual; una situación de la que otras potencias emergentes escapaban.⁵⁶⁷ Por otra parte, el Consejo Nacional de Inteligencia Estadounidense publicó el reporte *Global Trends 2025*,⁵⁶⁸ en el que advertía el cambio estructural en el sistema internacional como

⁵⁶⁴ Jeff Zeleny, “Obama, in Miami, Calls for Engaging With Cuba”, *The New York Times*, 24 de mayo de 2008, URL: <https://nyti.ms/3GerKtw>, consulta el 8 de enero de 2022.

⁵⁶⁵ Véase por ejemplo: Richard N. Haas, “The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance”, *Foreign Affairs*, vol. 87, núm. 3, mayo-junio de 2008, pp. 44-56.

⁵⁶⁶ Fareed Zakaria, “The Future of American Power. How America Can Survive the Rise of the Rest”, *Foreign Affairs*, vol. 87, núm. 3, mayo-junio de 2008, pp. 18-44.

⁵⁶⁷ Paul Kennedy, *Auge y caída de las grandes potencias*, Barcelona, Plaza y Janés, 1994. Véase también: Paul Kennedy, “American Power Is on the Wane”, *The Wall Street Journal*, 14 de enero de 2009, URL: <https://on.wsj.com/3GflQIJ>, consulta el 28 de diciembre de 2021.

⁵⁶⁸ Office of the Director of National Intelligence, “Global Trends 2025. A Transformed World”, *National Intelligence Council*, noviembre de 2008, URL: <https://bit.ly/33hNq9R>, consulta el 3 de noviembre de 2021.

consecuencia de la disminución de las capacidades estadounidenses y el surgimiento de otros actores que podían rivalizar con Estados Unidos. Hillary R. Clinton, quien sería secretaria de Estado durante el primer periodo presidencial de Obama, reconoció dichos análisis y que el tema del declive era muy popular entre los grupos de analistas en esos años. Ello subrayaba, según Clinton, los retos a los que se enfrentaría la administración.⁵⁶⁹

Esta situación puede asociarse con la determinación de utilizar el poder inteligente, lo que implicaba hacer uso de distintos instrumentos de presión, pero también de atracción en sus interacciones con el medio internacional, en un momento en el que Estados Unidos veía su credibilidad cuestionada, además de que sus capacidades y recursos también se veían disminuidos. Desde cierta perspectiva, esta visión plantea la noción del acercamiento (*engagement*), especialmente con los “enemigos”, como una estrategia de bajo costo para mantener la preeminencia estadounidense. En otras palabras, la idea de “sostener” o “renovar” el liderazgo global de Estados Unidos, una frase repetida a lo largo de la administración para enmarcar la ruta general de la política exterior,⁵⁷⁰ implica indirectamente un reconocimiento de que hay condiciones que están presionándolo.

Todavía es incierto el alcance del cambio sistémico en la política exterior de Estados Unidos, en lo general, y en su ímpetu por continuar promoviendo la democracia, en particular. Hay algunas señales de que el proyecto de “construir naciones” empieza a debilitarse como propósito de largo aliento del comportamiento estadounidense. La llegada de Trump al poder y su política de relativa retracción, en clave de nacionalismo, puso en cuestionamiento dicha aspiración. Si los neorrealistas tienen razón, no obstante, y al pasar los años la estructura transformada influye en la necesidad de Estados Unidos de adoptar prioridades de política exterior orientadas al equilibrio de poder, como parece estar pasando en su política hacia la RPC, entonces el condicionamiento que versa sobre la democratización de Cuba, como requisito para un acercamiento, se debilitará. De ser así, ello se tendrá que configurar con otros factores para facilitar un nuevo proceso de acercamiento.

7.2.2 La estructura de preferencias internacionales respecto a la política de aislamiento

Al igual que en el otro caso que se analiza en este trabajo, respecto a Cuba los Estados Unidos intentaron expandir su política de contención y aislamiento para que otros actores internacionales la asimilaran y

⁵⁶⁹ Hillary R. Clinton, *Hard Choices*, edición Kindle, Nueva York, Simon & Schuster, 2014, p. 25.

⁵⁷⁰ Barack H. Obama, “Renewing American Leadership”, *Foreign Affairs*, vol. 86, núm. 4, julio-agosto de 2007, pp. 2-16. Véase también: U.S. Department of Defense, “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense”, enero de 2012, URL: <https://bit.ly/3MZ3Qb0>, consulta el 24 de diciembre de 2021.

apoyaran. En este sentido, a lo largo de las décadas el apoyo que Estados Unidos recibió de otros actores varió profundamente. Otra similitud con el proceso de la política estadounidense hacia la RPC es que tal apoyo perdió intensidad con el paso de los años. En este caso, sin embargo, no existía un asunto a la par como el de la pertenencia de la RPC a la ONU, y la cuestión de la representatividad. No obstante, es en la ONU donde se puede rescatar la evidencia que sostiene la afirmación respecto al debilitamiento del apoyo ofrecido a la política de aislamiento económico hacia la isla promovida por Estados Unidos. Por otra parte, está también el ámbito regional en donde la cuestión de Cuba pronto adquirió relevancia dados los esfuerzos de Washington para articular el apoyo de los países latinoamericanos en contra de Cuba y que concluyó con su expulsión de la Organización de Estados Americanos por muchas décadas.

Como se describió en páginas anteriores, un elemento importante de la política estadounidense después de la revolución de 1959 fue recurrir al sistema interamericano para aumentar la presión sobre la isla. Esta parte del perfil agresivo surgió simultáneamente con los planes gestados por la CIA para derrocar a Castro. Fue el secretario de Estado, Christian A. Herder, quien anunció un programa para persuadir a la opinión pública y a los gobiernos latinoamericanos respecto a apoyar la posición estadounidense en la OEA y emitir una resolución similar a aquella que se produjo en 1954 durante la Conferencia de Caracas, que en buena medida justificó regionalmente la intervención estadounidense en Guatemala.

En esa ocasión, Washington cabildeó con 19 países latinoamericanos para obtener su apoyo. No obstante, se tenía claro que, ante la falta de evidencia en ese momento respecto a denunciar un régimen comunista en el Caribe, era probable que la acción de Estados Unidos en la OEA no rindiera frutos en el corto plazo, debido también al escepticismo de algunos países latinoamericanos.⁵⁷¹ Los esfuerzos no terminaron. La persuasión estadounidense se orientó de manera que otros gobiernos regionales, que estaban sufriendo de acciones intervencionistas por parte de los cubanos, se alinearan a la estrategia de Washington para impulsar el tema en el organismo con el fin de denunciar al régimen de Castro, presionar para que terminaran los vínculos con el bloque socialista y, si las circunstancias así lo exigían, promover el rompimiento de relaciones diplomáticas y económicas.⁵⁷²

Desde la perspectiva estadounidense, el impulso para persuadir a otros estados latinoamericanos vino de la propia voz de Krushev, quien justo después de la suspensión de la cuota azucarera declaró que

⁵⁷¹ Office of the Historian, "485. Memorandum From the Secretary of State to the President", Foreign Relations of the United States, 1958-1960, Cuba, volume VI, *U.S. Department of State*, 17 de marzo de 1960, URL: <https://bit.ly/3zdrR5Y>, consulta el 18 de septiembre de 2021.

⁵⁷² Office of the Historian, "540. Memorandum Prepared in the Department of State", Foreign Relations of the United States, 1958-1960, Cuba, volume VI, *U.S. Department of State*, 30 de junio de 1960, URL: <https://bit.ly/3EPb4Y6>, consulta el 20 de septiembre de 2021.

la Unión Soviética defendería a Cuba si los Estados Unidos decidían atacarla. A partir de entonces, se empezó a considerar el tema de Cuba con mayor seriedad para que ocupara un lugar en las reuniones de ministros, a pesar de que el asunto de Trujillo y la República Dominicana interesaba más a los latinoamericanos.⁵⁷³

Desde el inicio, no obstante, la situación se mostró relativamente desfavorable para Estados Unidos en cuanto a moldear la opinión de otros actores para favorecer su política. Por ejemplo, no pudo convencer a parte de la flota comercial griega para que no transportaran el petróleo soviético a Cuba. El Reino Unido sí apoyó parte de la línea estadounidense, pero con reservas: accedió a suspender la venta de aviones de combate a Cuba y accedió a convencer a miembros de la flota comercial británica a no aceptar el transporte de petróleo soviético; pero en el caso de apoyar un embargo económico más amplio se negaba. En el caso de Canadá, la respuesta fue mucho más directa, pues los canadienses dejaron claro que no apoyarían sanciones económicas, pues su gobierno “[...] no podía poner en peligro el derecho de sus instituciones bancarias y negocios para aprovechar las oportunidades que crearían las sanciones estadounidenses.”⁵⁷⁴ Con todo, los europeos empezaron a cooperar con Washington durante esa década al suspender la ayuda y créditos a Cuba.

En el caso de los países latinoamericanos, las resistencias iniciales para respaldar la política de Washington tenían que ver especialmente con razones internas. Según el propio Eisenhower, en una carta dirigida al primer ministro Macmillan de Reino Unido, los gobiernos latinoamericanos reconocían que el gobierno cubano se convertía en una amenaza en tanto que gradualmente se convertía en un instrumento del comunismo internacional. Pero, dichos gobiernos se resistían a tomar cartas en el asunto debido al miedo a provocar reacciones de la izquierda en sus territorios, además de que estaban más preocupados por otras cuestiones internas.⁵⁷⁵ Cabe agregar que, dada la historia, los países latinoamericanos eran sensibles a la prospectiva de que Estados Unidos se entrometiera en sus asuntos, por lo que los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos gozaban de un amplio respaldo en la región.

Después de la debacle de Bahía de Cochinos, la administración Kennedy decidió continuar, con más determinación, la línea de acción encaminada a aislar diplomáticamente a Cuba. En vez de invocar a

⁵⁷³ Office of the Historian, "558. Memorandum of Discussion at the 451st Meeting of the National Security Council", Foreign Relations of the United States, 1958-1960, Cuba, volume VI, *U.S. Department of State*, 15 de julio de 1960, URL: <https://bit.ly/3Hx9VX9>, consulta el 6 de noviembre de 2021.

⁵⁷⁴ *Idem*.

⁵⁷⁵ Office of the Historian, "551. Letter From President Eisenhower to Prime Minister Macmillan", Foreign Relations of the United States, 1958-1960, Cuba, volume VI, *U.S. Department of State*, 11 de julio de 1960, URL: <https://bit.ly/3zm3brX>, consulta el 6 de octubre de 2021.

una reunión bajo la carta de la OEA, esta vez Washington lo haría con base en el artículo 6 del TIAR, con el propósito de enmarcar el sentido de amenaza que representaba ese país y su alianza con la Unión Soviética para el hemisferio, lo que también le abría la puerta para designar al gobierno revolucionario como enemigo y así poder avanzar en la cuestión del embargo en lo interno.⁵⁷⁶ Las resistencias latinoamericanas se debilitaron cuando Castro se declaró marxista-leninista. El reto para Washington sería obtener el apoyo de dos terceras partes (14 votos) de los estados signatarios del TIAR para hacer obligatorias las posibles sanciones. Así pues, el objetivo se logró en la reunión de Punta del Este, de enero de 1962, cuando se votó a favor de una resolución que expulsaría a Cuba de la OEA: 14 Estados la favorecieron y 6 se abstuvieron (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México).⁵⁷⁷

En julio de 1964 se logró que todos los países del sistema interamericano rompieran relaciones diplomáticas y económicas.⁵⁷⁸ Bolivia, Chile, Uruguay y México votaron en contra de la resolución, pero solo el último se negó a acatar sus disposiciones. La "rebeldía" de México no fue considerada por Estados Unidos como un acto contestatario, sino que fue acordada porque le convenía que un país latinoamericano mantuviera una embajada en Cuba.⁵⁷⁹ Este episodio significó, quizá, la cúspide de un breve periodo en el que Estados Unidos gozaría del apoyo mayoritario en la región. Es decir, en la medida en que las tensiones se relajaron, también lo hicieron las posturas de otros actores internacionales.

La década de los setenta marcaría el inicio de una nueva etapa en la estructura de preferencias de otros actores internacionales respecto a Cuba, lo que significó el inicio del debilitamiento de la política estadounidense respecto a su alcance global. La actitud de muchos gobiernos, especialmente en América Latina, cambió. Chile restableció relaciones económicas y políticas con Cuba en 1970, Perú lo hizo en lo

⁵⁷⁶ Después de la suspensión de la cuota azucarera y de la prohibición de las exportaciones estadounidenses a Cuba, exceptuando alimentos y medicinas, durante la administración Eisenhower quedaba pendiente la posibilidad de ampliar de manera drástica el embargo. La cuestión se debatió por meses y se concluyó que tal acción debía realizarse con fundamento en la *Trading with the Enemy Act*, lo cual requería catalogar a Cuba como enemigo y también tocaba asuntos multilaterales a nivel hemisférico, especialmente respecto al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). De esta manera, no fue hasta que se generó apoyo en la OEA, en la reunión de Punta del Este de 1962, que la administración Kennedy continuó con el fortalecimiento de la coacción económica.

⁵⁷⁷ OEA, "Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Acta final", 31 de enero de 1962, URL: <https://bit.ly/34MP3Nq>, consulta el 5 de enero de 2022. Véase también: Office of the Historian, "144. Telegram From Secretary of State Rusk to the Department of State", *Foreign Relations of the United States, 1961-1963, American Republics*, volume XII, *U.S. Department of State*, 31 de enero de 1962, URL: <https://bit.ly/49RPumu>, consulta el 6 de octubre de 2021.

⁵⁷⁸ OEA, "Novena Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Acta final", 26 de julio de 1964, URL: <https://bit.ly/34MP3Nq>, consulta el 5 de enero de 2022.

⁵⁷⁹ University of Virginia, Miller Center, "Conversation with DEAN RUSK, November 12, 1964". Secret White House Tapes, Lyndon B. Johnson Presidency, URL: <https://bit.ly/3qkPpTE>, consulta el 11 de enero de 2022. En la administración del presidente mexicano Gustavo Díaz Ordaz, lo funcional de la decisión se ilustra tras el escándalo respecto a las actividades de espionaje, en concierto con la CIA, que presuntamente realizaba el agregado de prensa de la Embajada de México en Cuba. Véase: Blanca Torres, *De la guerra al mundo bipolar*, tomo VII de la Colección: Blanca Torres (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, D.F., El Colegio de México, 2010, p. 192.

político en 1973 y en conjunto con Argentina propuso que se levantará el embargo en el marco de la OEA. En ese contexto, la idea de que la política de aislamiento y contención hacia Cuba implicaba tensiones entre Estados Unidos y otros países latinoamericanos empezó a fortalecerse como factor de influencia en la toma de decisiones en Washington. Durante una conversación con funcionarios argentinos Kissinger señaló: “Cuba puede hacer muy poco por nosotros. Desde el punto de vista de política exterior ayudaría a remover anomalías en nuestras relaciones con otros países. Cuba por sí misma no es muy importante para Estados Unidos [...]. El asunto cubano es significativo en la medida en que afecta nuestras relaciones con otros países latinoamericanos.”⁵⁸⁰

La extensión del embargo también causaba conflictos. Por ejemplo, el gobierno de Canadá emitió una protesta debido a la aplicación de sanciones a una firma de ese país hacia 1974, pues ésta había negociado con Cuba la venta de equipo, y generó presión para que se lograra un acuerdo para la venta de muebles por parte de otra subsidiaria. Lo mismo sucedió, en ese año, con Argentina. Ambos gobiernos argumentaron que la extraterritorialidad de las medidas amenazaba su soberanía. Los Estados Unidos empezaron cada vez más a emitir permisos especiales bajo la lógica de evitar conflictos diplomáticos.⁵⁸¹

En 1975, durante el diálogo para profundizar el acercamiento entre los dos países en la administración Ford, además de reconocer las posturas en contra del embargo de otros actores internacionales, los Estados Unidos apoyaron una resolución en la OEA para remover las sanciones políticas y económicas en contra de Cuba. Tal instrumento “[...] liberó a los Estados parte del Tratado de Río para normalizar o conducir sus relaciones con la República de Cuba al nivel o en la manera que cada Estado considere pertinente, de acuerdo con los intereses y la política nacional de cada uno.”⁵⁸² La resolución fue aprobada con 6 votos a favor, 3 en contra y 2 abstenciones.

Con el surgimiento de nueva legislación a partir de los años noventa en Estados Unidos, los conflictos con otros países se recrudecieron. Los intentos por reforzar el carácter extraterritorial de la CDA de 1992, y después de la ley Helms-Burton de 1996, fueron recibidos por otros gobiernos no solo con protestas diplomáticas, sino con legislaciones nacionales para tratar de contrarrestar los efectos. Cabe recordar que a partir de dichas leyes se prohibía el comercio entre subsidiarias extranjeras de compañías estadounidenses y Cuba. Canadá, Reino Unido y México emitieron disposiciones legales para prohibirles,

⁵⁸⁰ William M. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Op. Cit.*, p. 127.

⁵⁸¹ Jason S. Bell, “Violation of International Law and Doomed U.S. Policy: An Analysis of the Cuban Democracy Act”, *The University of Miami Inter-American Law Review*, vol. 25, núm. 1, invierno de 1993, p. 87.

⁵⁸² OAS, “Sixteenth Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs. Serving as Organ of Consultation in Application of the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance”, 29 de julio de 1975, URL: <https://bit.ly/3r5y0xr>, consulta el 14 de noviembre de 2021.

a su vez, a las subsidiarias correspondientes establecidas en sus territorios acatar lo dispuesto por las leyes en Estados Unidos.⁵⁸³ En una reunión del Grupo de los Siete, el primer ministro canadiense, Jean Chrétien, expresó que dicha situación restaría credibilidad a Washington y crearía represalias en otros asuntos. Posteriormente, tanto Canadá como México llevaron el tema a la OEA, en donde se determinó que la aplicación de dicha ley violaba el derecho internacional.⁵⁸⁴

La Unión Europea también se posicionó de manera crítica frente a la extraterritorialidad de la ley estadounidense y adoptó medidas para neutralizar sus efectos en defensa de sus intereses. La amenaza de una posible guerra comercial hizo que los dos gigantes llegaran a un acuerdo político: se pondría en la congeladora, y en ciertos casos se relajaría, la aplicación de las medidas adoptadas por ambos actores. La UE no continuaría con sus esfuerzos en la Organización Mundial del Comercio (OMC) para defenderse y aceptaría ciertos matices de la ley Helms-Burton, mientras que Estados Unidos se mostraría flexible en su aplicación.⁵⁸⁵ Si se compara el apoyo obtenido en la década de los sesenta, cuando casi toda América Latina y Europa occidental (a regañadientes) siguieron la línea estadounidense, con la situación conflictiva de fin de siglo, entonces se notarán diferencias significativas en la estructura de preferencias globales respecto al tema de Cuba. De esta manera, a pesar de que la vulnerabilidad de Cuba se agudizó tras la disolución de la Unión Soviética, especialmente en lo económico, esta red de preferencias explicaría la razón por la que el fortalecimiento del embargo no ha conseguido sus objetivos.

Quizá el ejemplo más contundente que ilustra la estructura de preferencias internacionales respecto a Cuba en la pos Guerra Fría es el voto de los miembros de la Asamblea General de la ONU. En 1992, el asunto del embargo se incluyó en la agenda de ese organismo. Desde entonces la mayoría de la comunidad internacional ha votado a favor de terminar con las sanciones. En 2008, por ejemplo, se cumplía la 17ª ocasión en la que los demás estados utilizaban la plataforma de la ONU para enviar un poderoso mensaje político a Estados Unidos expresando su desacuerdo. La votación de ese año fue de 185 a favor, 3 en contra (Estados Unidos, Israel y Palau) y dos abstenciones (Micronesia e Islas Marshall).

Así pues, después de la caída del muro de Berlín, Cuba reorientó sus relaciones económicas. Esto trajo como consecuencia que otros actores del sistema aprovecharan el vacío dejado por los soviéticos para convertirse en socios económicos de Cuba gradualmente. Para 2013, por ejemplo, el comercio de

⁵⁸³ Kam S. Wong, "The Cuban Democracy Act of 1992: The Extraterritorial Scope of Section 1706(a)", *University of Pennsylvania Journal of International Business Law*, vol. 14, núm. 4, invierno de 1994, p. 662-664.

⁵⁸⁴ Pedro Castro Martínez, "Una estrategia internacional contra la ley Helms-Burton", *Foro Internacional*, vol. XXXVII, núm. 2, abril-junio de 1997, p. 281.

⁵⁸⁵ Joaquín Roy, "Las dos leyes Helms-Burton: contraste de la actitud de los Estados Unidos ante la Unión Europea y Cuba", *Foro Internacional*, vol. XLIII, núm. 3, julio-septiembre de 2003, pp. 726-727.

Cuba con los países de América Latina representaba ya el 25% del total; con Canadá el 4.6% y con Europa el 23.3%.⁵⁸⁶ En este sentido, destacan también los sucesos en América Latina en la primera década del nuevo milenio, pues la configuración de fuerzas políticas y económicas en la región es otro componente importante de esta red antes de la llegada de Obama.

Durante esa década, en América Latina surgieron líderes con una fuerte orientación progresista, y en algunos casos antiestadounidense. En Venezuela se consolidaba el liderazgo de Hugo Chávez; en Bolivia llegaría al poder Evo Morales; en Ecuador Rafael Correa; en Argentina Néstor Kirchner y, su esposa, Cristina Fernández dominarían la presidencia; y en Brasil, con fuerte apoyo de las clases populares Luiz Inácio Lula da Silva, estaría en el poder por siete años. La llamada “marea rosa” significó, en cierta medida, un relativo debilitamiento de la influencia política estadounidense en la región. Con ello, Cuba también encontró a nuevos actores con los que se pudo asociar para debilitar aún más los esfuerzos de Washington por revivir la idea del aislamiento.

Con base en el apoyo popular y en las ventajas que otorgaron los precios favorables de las materias primas en esos años, estos gobiernos articularon una suerte de bloque regional con perfil autónomo, que estuvo en desacuerdo en muchas ocasiones con la filosofía y las políticas que Washington intentó impulsar en el subcontinente. Cabe señalar que el escenario multilateral de la región también cambió en consecuencia. Según Legler, después de un periodo en el que Estados Unidos gozó de una influencia hemisférica sin paralelo, tras el fin de la Guerra Fría, que le permitió promover los valores liberales en las instituciones (como la adopción de la Carta Democrática Interamericana por parte de todos los gobiernos, con excepción de Cuba), el orden regional posteriormente inició un proceso de transición caracterizado por la construcción de instituciones alternativas al sistema interamericano (*post-hegemonic regionalism*).⁵⁸⁷ Las nuevas instituciones como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) serían un reflejo en la búsqueda de la autonomía. Así, de 2005 a 2015, la cooperación interamericana se encaminó hacia un declive precipitado, con relación a varios asuntos de la agenda, como consecuencia de esa estrategia de equilibrio institucional. Cuba se habría de integrar a algunas de estas instituciones.

⁵⁸⁶ William M. LeoGrande, “A Policy Long Past Its Expiration Date: US Economic Sanctions Against Cuba”, *Op. Cit.*, p. 955.

⁵⁸⁷ Thomas Legler, “A story within a story: Venezuela’s crisis, regional actors, and Western hemispheric order upheaval”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 109, enero-junio de 2020, p. 146.

Es importante subrayar que el tema de Cuba ha sido una fuente de desacuerdos y conflictos diplomáticos entre Estados Unidos y los países de América Latina. La asociación de estos condicionantes con la decisión para intentar algo nuevo por parte de la administración Obama puede ilustrarse con la lógica con la que el tema de Cuba se incorporó a algunos documentos de política. En la *2015 U.S. National Security Strategy* se argumenta que la apertura hacia “[...] Cuba fortalecerá nuestra participación en nuestro propio hemisferio, en donde existen enormes oportunidades para consolidar ganancias en la búsqueda de paz, prosperidad, democracia y seguridad energética.”⁵⁸⁸ En otras palabras, el acercamiento a Cuba le permitiría a Estados Unidos remover una añeja fuente de desacuerdos con los gobiernos del hemisferio, en un momento en el que se proponía a sostener su liderazgo y en el que su influencia, al menos en lo institucional, había disminuido en América Latina.

7.3 La red de recursos

Similar al caso de la RPC, la política hacia Cuba de aislamiento/contención en la Guerra Fría y de aislamiento/promoción de la democracia a partir de los años noventa ha tenido costos. Por lo tanto, en sintonía con la comparación del otro caso, la posibilidad de reestructurar la política exterior hacia Cuba tendría también el efecto de liberar recursos. Es decir, dado el contexto en el que llega Obama a la presidencia, de percepción de declive y desgaste de la imagen estadounidense, ambas situaciones como consecuencia de las guerras en Medio Oriente y el ascenso de la RPC, la perspectiva de no seguir incurriendo en los costos diplomáticos y de coacción económica que implica abanderar una política como la de Estados Unidos hacia Cuba pudiera ser un incentivo para el cambio de política.

7.3.1 Los costos económicos y políticos de la política de aislamiento

Durante la Guerra Fría, la política de aislamiento/contención hacia Cuba se sostuvo a partir de la posición privilegiada que Estados Unidos tenía en el sistema económico internacional, pues su capacidad en la movilización de apoyo para el mantenimiento del embargo se explicaba por su papel de ser el principal mercado para las exportaciones de muchos países, una fuente de asistencia económica y uno de los actores más importantes en las instituciones de crédito internacionales. Otro factor importante, aunque más de orden coyuntural, fue la imagen amenazante, especialmente en los años inmediatos a la Crisis de los Misiles, que constituía, especialmente para la región de América Latina, la alianza entre la Unión Soviética

⁵⁸⁸ The White House, “2015 U.S. National Security Strategy”, febrero de 2015, URL: <https://bit.ly/3r7SR36>, consulta el 12 de enero de 2022.

y Cuba. Finalmente, es necesario señalar que ese papel influía especialmente sobre los países en vías de desarrollo.

Respecto a la capacidad para liderar un embargo entre las naciones más industrializadas desde el inicio se identificaron obstáculos más sólidos. Ello porque es también durante los años sesenta que las economías europeas y Japón se encuentran en una fase de expansión, lo que significaba que en algunos ámbitos eran competidores directos de Estados Unidos. Como lo plantea Morris: “Aliados que compiten en un mercado común son menos proclives a colaborar en un embargo que involucra retraer la exportación de bienes cruciales para la salud de su economía nacional.”⁵⁸⁹

Si se identifica el periodo en el que más éxito tuvo Washington en alinear a otros actores se dará cuenta que coincide con uno de los momentos más tensos de la Guerra Fría: los años posteriores a la Crisis de los Misiles y con, como ya se dijo, una posición privilegiada económicamente en el sistema internacional. En esas circunstancias, el gobierno estadounidense utilizó su amplia red diplomática para persuadir, forzar o sobornar a otros Estados para que adoptaran la política de aislar a Cuba. Por ejemplo, en el marco de la OEA Estados Unidos utilizó en buena medida la promesa de la transferencia de recursos a otros Estados mediante la Alianza para el Progreso. El caso de Haití destaca: en la reunión de Punta del Este de 1962, en donde se decidiría la expulsión de Cuba del sistema interamericano, Washington prácticamente sobornó al gobierno haitiano que, junto con el de Uruguay, no había expresado previamente una decisión.⁵⁹⁰

En el caso de otros países, como Canadá, los europeos y Japón, la situación era más complicada. Dada la complejidad de las interacciones económicas y del hecho de que muchos de estos países también controlaban parte de la flota comercial del “mundo libre”, Washington y esos gobiernos encontraron acomodamientos políticos como consecuencia de las resistencias a acatar totalmente el embargo. Por mencionar algunos casos representativos, el comercio bilateral entre Japón y Cuba se modificó de 25.7 millones de dólares en 1963 a 87.9 millones en 1964, para posteriormente reducirse a 33 millones en los próximos cuatro años. El gobierno japonés encontró mediante concesiones parciales, respecto a no permitir que sus embarcaciones tocaran puertos cubanos, la manera de no someterse totalmente al control

⁵⁸⁹ Morris H. Morley, “The United States and the Global Economic Blockade of Cuba: A Study in Political Pressure on America’s Allies”, *Canadian Journal of Political Science*, vol. 17, núm. 1, marzo de 1984, p. 25.

⁵⁹⁰ Antes de la conferencia de Punta del Este de enero de 1962, Washington contaba solamente con el apoyo de 12 países. No obstante, con respaldo de la CIA, que habría de organizar movilizaciones públicas en el marco de la reunión, y el cabildeo del Departamento de Estado se obtuvieron los votos de Uruguay y Haití. Washington prometió a Haití financiar proyectos de desarrollo en el marco de la Alianza para el Progreso (2.8 millones de dólares que se utilizaron para expandir el aeropuerto de Puerto Príncipe). Lars Schoultz, *Op. Cit.*, p. 175.

estadounidense. En el caso de España, por otra parte, el comercio entre los dos países se incrementó: de 27 millones de dólares entre 1964 y 1965 a más de 116 después de 1966. De forma similar al caso japonés, Franco ofreció cooperación parcial a Washington en materia de limitar los vuelos hacia Cuba frente a las amenazas de Washington de restringir la ayuda económica. Esta dinámica fue consistente en las relaciones con otros países. En el caso de Canadá se llegó a un arreglo de líneas rojas en las que ese país acataría ciertos límites en cuanto a no convertirse en un pasaje de productos estadounidenses hacia Cuba, no otorgar créditos para el comercio con ésta y respetar las listas de productos estratégicos prohibidos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); a cambio, los canadienses mantuvieron las relaciones diplomáticas con La Habana y continuaron exportando productos locales.⁵⁹¹

Hacia finales de 1967, las agencias estadounidenses ya tenían claro que la capacidad de Estados Unidos para mantener la política de aislamiento se debilitaba, en Europa y América Latina, y empezaba a ser altamente costosa en lo político y en lo diplomático.⁵⁹² Años después, Kissinger se preguntaba si se había llegado a un punto en el que el factor de los costos por sí mismos era justificación para un cambio.⁵⁹³ Una vez que la Alianza para el Progreso se abandonó gradualmente, y los cambios en el sistema económico internacional empezaron a revelarse tras el surgimiento de Japón y otros países europeos como potencias económicas, también los gobiernos modificaron su postura, como se vio en el apartado anterior. El surgimiento de alternativas al mercado estadounidense, a fuentes de inversión y de financiamiento coincide con esta etapa. A partir de los años setenta la tarea de alinear a otros actores fue cada vez más difícil y se inició el gradual debilitamiento del embargo y del aislamiento político, además de que en las relaciones bilaterales otras consideraciones de orden estratégico empezaron a ser más importantes que el asunto de Cuba. Es necesario no olvidar que también parte de la lógica de la relajación de tal política con Ford y Carter era no profundizar los conflictos con otros Estados.

Evidentemente, el embargo continuó durante los años ochenta y su observación parcial también por parte de otros actores bajo la misma lógica de negociaciones en las que se intercambiaban concesiones. No obstante, es útil pensar en las tendencias de orden más general para dilucidar qué tan costosa es esta política para los Estados Unidos a través del tiempo. Algunos autores sugieren que el comportamiento

⁵⁹¹ Morris H. Morley, *Op. Cit.*, pp. 39-42.

⁵⁹² Office of the Historian, "322. Editorial Note", Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Dominican Republic; Cuba; Haiti; Guyana, volume XXXII, *U.S. Department of State*, URL: <https://bit.ly/3HM9sQU>, consulta el 18 de noviembre de 2021.

⁵⁹³ Office of the Historian, "209. Minutes of an NSC Review Group Meeting", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Documents on American Republics, volume E-10, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 23 de septiembre de 1969, URL: <https://bit.ly/33dRBDs>, consulta el 20 de diciembre de 2021.

estadounidense hacia Cuba en las últimas décadas se ha convertido más en un problema de costos políticos en vez de económicos. De acuerdo con LeoGrande: “El impacto de las sanciones estadounidenses ha [...] variado, pues en ocasiones ha provocado serios daños a la economía cubana y otras se ha convertido en una costosa molestia. [...] La falta de éxito del embargo y sus crecientes costos diplomáticos a los Estados Unidos convencieron al presidente Obama de que [...] ya no es útil.”⁵⁹⁴

Una situación que provocó el fin de la Guerra Fría fue una marcada tendencia de Estados Unidos, en lo general, a optar por las acciones unilaterales en su política exterior. El momento definitorio, según Voeten, fue la firma de la ley Helms-Burton en 1996. Si bien, como ya se analizó en el apartado anterior, su aplicación internacional ha sido débil, tal situación contribuyó a consolidar dicha tendencia unilateralista que ha tenido como consecuencia una mayor disminución en su capacidad para movilizar las preferencias de otros actores, independientemente de los recursos que invierta. Es decir, esa actitud general aliena a los otros actores e incrementa el aislamiento político de Estados Unidos. Con base en un estudio cuantitativo que analiza esta tendencia, en las conclusiones del autor se destaca: “La distancia entre las preferencias de Estados Unidos y el resto del mundo [en el marco del voto en la Asamblea General] se amplió considerablemente a un ritmo constante entre 1991 y 2001.” Además, “[...] el cambio hacia políticas más unilaterales hacia mediados de los años noventa parece haber tenido un impacto sustancial en la agenda. Los Estados parecen introducir cada vez más resoluciones que denuncian el unilateralismo estadounidense y no incluyen [...] [aquellas] que apoyan sus propósitos.”⁵⁹⁵ Es decir, cursos de acción unilaterales, como el embargo, generan costos políticos de orden global y minan el liderazgo de Estados Unidos.

Esta situación general sugiere que, en el caso de la política hacia Cuba, los recursos utilizados en mantener el alcance de componentes como el embargo pudieran presentar rendimientos decrecientes a lo largo del tiempo. Para un Estado al que le interesa llevar registros de estas tendencias, como lo prueban los informes anuales sobre preferencia del voto en la ONU que el Departamento de Estado genera para el Congreso, y que hasta esos años mantenía una política de ayuda ligada, la suposición de que la política unilateral hacia Cuba incurre en más costos que beneficios se convierte en una posible motivación para el intento de cambio.

⁵⁹⁴ William M. LeoGrande, “A Policy Long Past Its Expiration Date: US Economic Sanctions Against Cuba”, *Op. Cit.*, p. 955.

⁵⁹⁵ Erik Voeten, “Resisting the Lonely Superpower: Responses of States in the United Nations to U.S. Dominance”, *The Journal of Politics*, vol. 66, núm. 3, agosto de 2004, p. 747.

Conclusiones del capítulo 7

En los años previos a la toma de posesión de Obama como presidente el contexto presenta, en su dimensión estructural, situaciones que empiezan a ofrecer luz respecto a las similitudes y diferencias con el caso a comparar. Los elementos revisados revelan un contexto interesante en el sentido de que existen muchas condiciones favorables que impulsan el cambio, aunque las pocas en sentido contrario parecen tener un peso significativo. La pérdida de las prerrogativas del Ejecutivo en lo que concierne a la posibilidad de terminar con el embargo se posiciona como un factor que explicaría un margen de maniobra reducido para un agente que despliegue un curso de acción orientado a la reestructuración. No obstante, tal arreglo institucional debe verse a la luz del fortalecimiento del *lobby* cubano durante los años ochenta, que se conjugó también con los efectos de la última etapa y fin de la Guerra Fría en el sistema político estadounidense, en el sentido de integrar el tema de la promoción de la democracia al cuerpo legal.

A las condiciones favorables que justifican razonablemente la idea de intentar algo nuevo con Cuba—como la escisión en el *lobby*, una nueva generación de cubano estadounidenses que están en desacuerdo con la línea dura, los costos políticos de mantenerla o las presiones de otros actores internacionales para modificarla—habría que agregar las disposiciones del principal agente de cambio. Obama decidió no asociarse con los PAC de las organizaciones cubanas de línea dura y apostó por vincularse con la Fundación, que para esos momentos seguía manteniendo un perfil moderado. Con todo, la combinación de factores como el dominio de los grupos con mayor movilización política, quienes están en la legislatura, el tema de la democracia como condicionante y el hecho de que la presidencia ha perdido cierto margen en sus prerrogativas de política exterior, frente al Legislativo, ponen de manifiesto la posible influencia que tiene esta configuración de factores, concebidos en este caso como obstáculos.

Capítulo 8. La reorientación y las interacciones entre actores durante el primer periodo presidencial de Obama

En este capítulo se analizan las dos primeras fases del concepto de cambio, aplicado al caso de la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba durante la administración de Barack H. Obama, propuesto en el marco teórico: reorientación y el inicio del desmantelamiento. En este sentido, el objetivo es analizar tres aspectos del cambio de política: a la luz de los condicionantes revisados en capítulos anteriores en los siguientes párrafos se identificarán los determinantes del cambio, el carácter de las interacciones entre agentes del mismo y aquellos favorables al *statu quo* y, por último, la conceptualización de tácticas y estrategias en un proceso dinámico. La reorientación refiere a la formulación del cambio de política y sus primeros momentos, por lo que se pone énfasis en cómo se fue gestando tal proceso desde la candidatura de Obama. Este aspecto corresponde al primer apartado del capítulo, en el que se encontrarán reflexiones en torno a los determinantes desde el discurso y perspectiva de los principales agentes. Se alude, pues, a la segunda hipótesis del trabajo, elaborada a partir de los enfoques decisionales, que versa sobre la noción de fracaso de la política previa como detonante de la reorientación.

En la fase de desmantelamiento se analiza la evolución de la implementación, pero a la luz del marco de análisis propuesto basado en las interacciones entre actores. El estudio de las mismas revela las actitudes y acciones respecto a los márgenes de libertad percibidos y su propia evolución conforme avanza el proceso. Es preciso indicar que en este capítulo solo se analiza el primer periodo presidencial de Obama, pues el resultado del estudio indica que éste representa un buen corte para los fines de este trabajo. Esta aproximación, vista junto con los acontecimientos analizados en el capítulo final de la tesis, resulta útil porque es en los primeros años que la balanza de fuerzas se configura, lo cual resulta interesante para posteriormente entender los límites al cambio y la falta de consolidación institucional.

8.1 La reorientación de la política

Este apartado estudia cómo Obama integró la idea de cambio en su discurso durante su campaña presidencial y en los primeros años de gobierno. Además, en sintonía con la meta de distinguir el grado de cambio y sus modalidades, también se ocupa de revelar cuál eran los detalles de la transformación de política que Obama propuso, considerando las dimensiones de objetivos y estrategias, así como la naturaleza de esta última. Esta información resulta importante para entender los límites y alcances del

planteamiento de Obama, así como las tensiones y contradicciones que salieron a la luz durante la fase de implementación.

8.1.1 El poder inteligente y la propuesta en la campaña hacia la presidencia

Las grandes pinceladas de lo que sería el proceso de formulación de la nueva política hacia Cuba se desarrollaron casi desde el inicio de la campaña de Obama como candidato a la presidencia. En este sentido, si pensamos en términos de objetivos y estrategias, el discurso de Obama durante ese breve periodo reveló a grandes rasgos las generalidades de tales elementos, que tendrían naturalmente la función de orientar acciones concretas en el futuro. Es preciso indicar que desde esta etapa se empezó a distinguir una orientación también general respecto al núcleo que guiaría el pensamiento de política internacional a partir de 2009. El poder inteligente, concebido como el uso de diversos instrumentos pertenecientes al poder suave y duro de manera estratégica y situacional,⁵⁹⁶ empezó a revelarse como piedra angular de dicho pensamiento. Pero es ahí también en donde se encuentran las raíces de las tensiones que surgieron al momento de implementar la política, tanto en el ámbito de las interacciones entre la Casa Blanca y La Habana como entre la primera y los promotores del *statu quo*, al menos durante el primer periodo presidencial.

Como se verá a lo largo de este capítulo, el cambio incremental en términos de mantener la meta de promover la democracia y solo reemplazar la estrategia para incorporar a la diplomacia, que a fin de cuentas es una manifestación concreta del poder inteligente, tendría límites y provocaría contradicciones. Por un lado, el gobierno cubano reaccionaría a las señales, algunas de ellas contradictorias, en el marco de una relación marcada por la suspicacia y la desconfianza producto de innumerables episodios históricos de hostilidad entre ambos gobiernos—lo que explicaría desde una visión panorámica los momentos de *impasse*. Por el otro, los opositores al cambio fortalecerían su posición a partir de reacciones concretas del gobierno cubano y tratarían de arrinconar a la Casa Blanca para que ésta se concentrara en la faceta más agresiva del poder inteligente: las posturas de unilateralidad y los instrumentos de política heredados de la administración anterior.

⁵⁹⁶ El concepto de poder inteligente ha sido desarrollado por diversos autores. Un ejemplo es el de Joseph Nye, quien lo define como la habilidad para combinar instrumentos provenientes del poder duro y suave según las circunstancias. Véase: Joseph S. Nye Jr., *The Future of Power*, edición Kindle, Nueva York, Public Affairs, 2011, posición 145. En sus memorias, Hillary Clinton, quien sería secretaria de Estado durante el primer periodo presidencial de Obama, habla de que ella aceptaba esta concepción como una idea que debería aplicarse en esos momentos a la generalidad de retos que enfrentaba Estados Unidos. Hillary Clinton, *Hard Choices, Op. Cit.*, p. 33.

Así pues, la idea de cambiar la política exterior en general para perseguir objetivos que sostuvieran el liderazgo estadounidense en un contexto en el que se le cuestionaba, especialmente debido al unilateralismo emprendido por la administración Bush, empezó a revelarse durante la campaña electoral del entonces senador Obama (D-Illinois). Además de cuestionar el rol de Estados Unidos en Medio Oriente, otro planteamiento fue el de involucrarse en el diálogo con “adversarios” sin condiciones, pues para distinguirse de la administración anterior parecía necesario atacar la postura de que había un costo para dialogar con Washington. En un debate realizado en julio de 2007, el entonces candidato expresó lo que sería una línea estratégica de su política con algunos actores que habían sido considerados anteriormente como *Rogue States*. Ante la pregunta de si estaba dispuesto a reunirse, sin precondiciones, con varios adversarios, incluyendo Irán y Cuba, Obama respondió: “Lo haría. [...] Y la razón es [...] que la noción de que de alguna forma no dialogar con los gobiernos es una manera de castigarlos, que ha sido el principio diplomático que ha guiado a esta administración, es ridícula.”⁵⁹⁷

Obama pronto se convertiría en el candidato del cambio, aunque en ese momento muchos sectores y competidores, incluida la propia Hillary R. Clinton o figuras del ámbito como Madeleine Albright, consideraron que en términos de política exterior tal postura era inocente y solo podía venir de la inexperiencia. Incluso los asesores externos de política exterior de la campaña, según Ben Rhodes, y otros en el *establishment* se mostraron preocupados principalmente en la cuestión iraní, aunque por extensión también se aplicaría a los otros adversarios: “Muchos se mostraron incómodos con el llamado a dialogar con Irán sin precondiciones. El día después del debate, la campaña no pudo encontrar expertos dispuestos a defender públicamente la posición de Obama [...]. La diplomacia, aparentemente, es ‘débil’; negarse a utilizarla, de manera inversa, es signo de ‘fortaleza’.”⁵⁹⁸ Estos primeros cuestionamientos, y signos potenciales de lo que sería una oposición férrea, no disuadieron al entonces candidato y continuó esa misma línea en el proceso de construcción de lo que sería su pensamiento de política internacional en los años por venir.

⁵⁹⁷ AFP, “Innocence and experience. Hillary Clinton wins another debate”, *The Economist*, 26 de julio de 2007, URL: <http://bit.ly/3g2fx3p>, consulta el 10 de noviembre de 2022.

⁵⁹⁸ Ben Rhodes colaboró durante la campaña de Obama redactando discursos y posteriormente, ya en la administración, realizó labores similares y asesoría en el Consejo de Seguridad Nacional, además de haber sido uno de los principales negociadores en el marco del diálogo secreto con el gobierno cubano. La negociación habría de culminar en el acuerdo para el restablecimiento de relaciones diplomáticas en diciembre de 2014. Ben Rhodes, *The World As It Is: A Memoir of the Obama White House*, edición digital, Nueva York, Random House, 2018, p. 27.

8.1.2 La idea de fracaso como fundamento del cambio

Quizá la mejor manera de entender la lógica que fundamentó y justificó el intento de cambio de política hacia Cuba quedó plasmada en el informe presidencial de Obama de 2015, justo después del anuncio simultáneo, por parte de ambos gobiernos, para el “deshielo” de la relación bilateral un mes atrás. En esa ocasión el presidente estadounidense señaló: “En Cuba estamos dando fin a una política que ya había expirado desde hace mucho tiempo. Cuando lo que haces no funciona por cincuenta años, es tiempo de intentar algo nuevo.”⁵⁹⁹ La percepción del *fracaso de la política*, o que ésta no tenía ningún sentido según los testimonios de algunos actores entrevistados para este trabajo, no era nueva en 2015, sino que era parte de los análisis de diversos sectores del *establishment* de política exterior de Estados Unidos. De hecho, tal planteamiento se usó constantemente en declaraciones públicas del presidente durante sus dos mandatos. Como se analizó en la parte teórica del trabajo, la percepción de fracaso de la política previa corresponde a una de las hipótesis que explica el cambio en política exterior desde los enfoques decisionales.

Obama empezó a integrar tal idea incluso desde su campaña: en 2007, durante un discurso en Miami, el entonces candidato expresó que los Estados Unidos habían “[...] estado comprometidos con una política fallida hacia Cuba durante los últimos cincuenta años y necesitamos cambiarla.”⁶⁰⁰ A lo largo de sus dos mandatos presidenciales, Obama y sus aliados insistieron sistemáticamente en que la política de aislamiento no había conseguido sus pretendidos objetivos, por lo que tampoco promocionaba los intereses nacionales, además de señalar que se trataba de un programa anacrónico anclado al pensamiento del mundo de la Guerra Fría.

En apartados anteriores ya se analizó que dicha política no solo falló en cambiar al régimen cubano, sino que también se volvió costosa con relación a las interacciones de Estados Unidos con otros países, especialmente con los de América Latina, lo que terminó por crear una situación paradójica: la política de aislamiento hacia Cuba terminó por aislar a Estados Unidos de la comunidad internacional, especialmente respecto al tema del embargo. Por otra parte, la nueva política estaba pensada para reforzar la presencia de Estados Unidos en América Latina, en circunstancias marcadas por una crisis del sistema interamericano y en general por cuestionamientos a la actitud de Washington que profundizaba las asimetrías en la región. En palabras de Brenner y Hershberg, “[...] la administración Obama proclamó desde su inicio un compromiso para desarrollar asociaciones entre iguales en las Américas. Desde la

⁵⁹⁹ Barack H. Obama, “Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union”, *The American Presidency Project*, 20 de enero de 2015, URL: <http://bit.ly/3GIKtki>, consulta el 23 de noviembre de 2022.

⁶⁰⁰ Obama anunció el cambio general de política en un discurso en Miami en 2007. Citado en: William M. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Op. Cit.*, p. 368.

Alianza para el Progreso, la Casa Blanca no había articulado un mensaje que enfatizara abiertamente la reciprocidad y el respeto mutuo.”⁶⁰¹ Para ello, sin embargo, sería necesario quitar irritantes en la medida de lo posible con los países latinoamericanos. Como ya se mencionó anteriormente, uno de los irritantes, ya crónicos para ese momento, era el tema de Cuba y los esfuerzos estadounidenses de mantener aislada a la isla. Estas facetas del “fracaso” serían, pues, los elementos que la nueva administración trataría de usar en sus interacciones con el público estadounidense y otros actores relevantes para sustentar el nuevo rumbo.

A pesar de las innovaciones discursivas, no obstante, el cambio estaría limitado, pues el comportamiento estadounidense no se transformaría totalmente. El caso de la iniciativa de Obama hacia Cuba implicó una transformación de la estrategia y no de objetivos, pues éstos seguirían buscando la democratización de la isla. En una editorial para el Miami Herald en agosto de 2007, el entonces candidato mencionaba que una “[...] apertura democrática en Cuba es, y debería ser, el principal objetivo de nuestra política.”⁶⁰² Por lo tanto, la nueva estrategia consistiría en desarrollar medidas incrementales para promover el flujo de información, recursos y personas entre Estados Unidos y la isla, con la expectativa de sembrar las raíces de la libertad, incluidas herramientas controvertidas como era el caso de los programas para la promoción de la democracia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés), pero mantendría la opción de negociar diplomáticamente con un gobierno post-Fidel Castro.

Parte de la argumentación era que la política de aislamiento en gran medida terminaba por favorecer más a las autoridades cubanas que a los ciudadanos, por lo que restringir la habilidad de los cubano estadounidenses para visitar la isla o enviar dinero tenía un impacto negativo en el bienestar de los isleños, los aislaba de potenciales mensajes de transformación y los volvía más dependientes del gobierno. Las conexiones entre cubano estadounidenses y sus familias en la isla, entonces, eran el mejor instrumento para sembrar las semillas de la democracia, sin olvidar que esta nueva postura también se posicionaba en el campo del humanismo.

Así pues, a lo largo de su candidatura Obama prometió que le daría a los cubano estadounidenses el derecho de enviar remesas y viajar a Cuba de manera ilimitada, incrementaría medidas pueblo a pueblo en términos de intercambios culturales, educativos y religiosos, y se involucraría en el diálogo para

⁶⁰¹ Phillip Brenner y Eric Hershberg, “Washington’s Asia Pacific Response to a Changing Hemispheric Order”, *Pensamiento Propio*, núm. 39, 2014, p. 141.

⁶⁰² Barack H. Obama, “Our main goal: Freedom in Cuba.” *Miami Herald*, 21 de agosto de 2007.

resolver temas de interés mutuo. Por otra parte, si el gobierno cubano mostraba pasos importantes hacia una transición democrática, de ser presidente Obama estaría preparado para promover la normalización de las relaciones y relajar todavía más las sanciones económicas. El candidato, pues, trataba de capitalizar los recientes cambios en las preferencias del electorado cubano estadounidense ya analizadas en el capítulo anterior, que reflejaban una disposición importante a concebir los temas del embargo y la política de aislamiento desde un punto de vista más flexible. Tal orientación contrastaba con la de los competidores, incluida la de John McCain, quienes apostaron por la continuidad con mensajes en los que cuestionaban la idea de dialogar con Castro o la flexibilización del embargo, pues eso significaba hacer concesiones a un dictador. Tal como en el caso de la época pre-Nixon en la que cualquier gesto conciliador hacia la RPC por parte de un actor político era respondido con una fuerte crítica, McCain atacó a Obama por ser “suave” frente a Cuba.⁶⁰³

Ahora bien, la victoria de Obama se dio con el telón de fondo de la crisis financiera de 2008, que vaticinaba una etapa de dificultades que marcarían en buena medida límites y prioridades para el nuevo gobierno. En esas circunstancias, en el periodo de la transición, la selección del equipo del presidente electo empezó a reflejar grados de continuidad con el pasado, que tendrían cierto efecto sobre la conducción de sus políticas. Los límites a las políticas de cambio pronto se asomaban:

[...][La] administración se llenó con muchas personas con las que habíamos competido. Larry Summers sería el asesor económico principal de Obama. A Bob Gates [...] se le pidió quedarse [en Defensa] [...]. Hillary Clinton fue nombrada secretaria de Estado. [...] Podía ver la lógica— en tiempos de crisis, trae a las personas más experimentadas; en una potencial segunda Gran Depresión, ten continuidad en seguridad nacional; mantén a tus adversarios políticos cerca si eres forastero en una ciudad. Pero en general, se sentía como un golpe [...]. Para los que trabajamos en la campaña, nos hizo sentir como si nuestras críticas en contra del *establishment* hubieran sido simplemente política [...].⁶⁰⁴

Condicionantes nacionales e internacionales empezaron a influir en el nuevo gobierno. En primer lugar, estaba la cuestión de las guerras en Medio Oriente y la pérdida de credibilidad estadounidense respecto a

⁶⁰³ Ewen MacAskill y Suzanne Goldenberg, “McCain accuses Obama of being soft on Cuba”, *The Guardian*, 20 de mayo de 2009, URL: <http://bit.ly/3E3p7uT>, consulta el 12 de noviembre de 2022.

⁶⁰⁴ Ben Rhodes, *Op. Cit.*, p. 49.

otros actores del sistema, en buena medida por la unilateralidad de la administración Bush. En segundo término, otras prioridades internacionales empujaron el tema de Cuba afuera de la lista de prioridades, tales como manejar el ascenso económico de la RPC, el cambio climático, el tema de la proliferación nuclear concentrada en los casos de Irán y Corea del Norte, entre los más destacados. En tercero, la agenda interna del presidente tendría la más alta prioridad, especialmente con motivo de sus propuestas para la salud pública, que finalmente fue su bandera, pero también respecto a atender la crisis más inmediata provocada por el colapso del sistema financiero meses atrás.

En esas circunstancias, Obama estaba dispuesto a “sostener el liderazgo global” estadounidense en tiempos de crisis y cuestionamientos por parte de diversas voces, tanto internas como externas. La propia Clinton señala que la administración era consciente de tales cuestionamientos. La entonces secretaria de Estado se refería especialmente a algunos escépticos de la posibilidad de que Estados Unidos mantuviera una posición privilegiada en el sistema internacional, como Paul Kennedy y su tesis sobre la erosión del poder estadounidense producto de la sobre extensión imperial, y respecto al debate más extenso sobre el declive en sectores intelectuales dentro del *establishment* de política exterior, como los análisis prospectivos titulados *Global Trends*.⁶⁰⁵ Con todo, la administración estaba dispuesta a probar algo nuevo con Cuba, aunque durante los primeros años las promesas resultarían muy difíciles de cumplir.

8.2 El desmantelamiento limitado y las interacciones en el primer periodo presidencial

El análisis de las interacciones entre la Casa Blanca y La Habana, así como entre la primera con la oposición y otros actores interesados en el asunto, revela al menos dos situaciones pertinentes a los objetivos de este trabajo. En primer lugar, tal estudio ofrece claridad respecto al carácter general de dichos contactos que, a su vez, ayuda a identificar los constreñimientos y las oportunidades percibidas por los actores para sus propias agendas políticas. En segundo término, este análisis es útil para identificar y conceptualizar las tácticas y estrategias que utilizaron los diversos agentes. En este sentido, las interacciones analizadas en los siguientes apartados muestran el difícil proceso al que se enfrentó la Casa Blanca en su intento de cambio durante el primer periodo presidencial, que debido a las circunstancias resultó ser limitado.

En este apartado se analizan las interacciones entre la Casa Blanca y La Habana, con énfasis en la manera en que se condujo la política en su fase de implementación durante el primer periodo presidencial. En este eje se demuestra que la profundidad del cambio dependió en buena medida, considerando los

⁶⁰⁵ Hillary Clinton, *Hard Choices, Op. Cit.*, p. 25.

objetivos de promoción de la democracia y los derechos humanos por parte de Estados Unidos, de las respuestas de La Habana en un contexto de desconfianza después de décadas de hostilidad. La estrategia de Obama revela una postura clásica en tanto que consistió en ofrecer incentivos y garrotes o, en términos más sofisticados, en la materialización del poder inteligente. Sin embargo, el arresto de Alan Gross por parte del gobierno cubano fungió como un freno al primer ímpetu de cambio. Tal situación puede ser analizada a la luz del problema de la desconfianza entre ambos gobiernos y del tema de la promoción de la democracia y derechos humanos como objetivo de política exterior de Washington. El *impasse* provocado por la detención de Gross incluso limitó la interacción entre ambos gobiernos en materia de cooperación, respecto a asuntos que en administraciones anteriores se trataban regularmente.

8.2.1 El inicio esperanzador

Con otras prioridades en la agenda, como navegar hacia una salida de la crisis financiera y hacer política para impulsar una de las iniciativas insignias de la administración relacionada con la salud pública, la política hacia Cuba durante los primeros años, e incluso a lo largo del primer periodo presidencial, mostró más continuidad que cambios. Con todo, desde el primero año se trató de cumplir con lo establecido durante la campaña de manera que se iniciara el proceso para la implementación de una nueva política. No obstante, hacia finales de 2009 la interacción entre ambos gobiernos empezaría a estar marcada por el *impasse*, producto de fricciones concentradas en temas que vistos desde diferentes perspectivas de una u otra manera tenían que ver con las posturas de ambas partes en relación con las libertades y la democracia en la isla. Es en el proceso de implementación de lo planeado que las tensiones del cambio limitado, basado en el uso simultáneo de instrumentos “duros” y “suaves”, salieron a la luz y demostraron los pocos márgenes de maniobra de los agentes.

Así pues, la actitud general de la administración Obama pronto reflejó la inercia histórica, en cuanto a articular posicionamientos concretos que expresaban la asimetría de poder. A diferencia de la etapa de reorientación en el caso del acercamiento hacia la RPC durante los años setenta del siglo pasado, la Casa Blanca condicionó de manera más firme el ofrecimiento de concesiones, o señales para la construcción de confianza, a que el gobierno cubano actuara de manera unilateral en dirección de los intereses de Estados Unidos en los temas de liberalización y democratización. Esta fue, en buena medida, la característica principal de la postura de la administración Obama en el contexto de sus interacciones con La Habana. Tal condicionamiento contrasta significativamente con el otro caso que se compara en este trabajo. Mientras que Cuba demandaba aproximarse al necesario proceso de construcción de

confianza a partir del respeto mutuo, en términos de soberanía, Estados Unidos continuó con un perfil relativamente inflexible y una actitud de imposición durante el primer mandato presidencial.

Ahora bien, es cuando se exploran las diversas interacciones entre actores más a detalle que se puede entender tal situación y se pueden distinguir matices. Desde el discurso de toma de posesión, el nuevo presidente reafirmó su intención de probar un nuevo enfoque en las interacciones entre Estados Unidos y otros Estados considerados adversarios. Sin embargo, también se subrayó que el proceso de diálogo no dependería solamente de la buena disposición de Estados Unidos, sino que también lo haría de las respuestas o acciones de los interlocutores. En palabras del entonces presidente: “A aquellos que se aferran al poder mediante la corrupción, el engaño y el silenciamiento del disidente, sepan que están en el lado equivocado de la historia, pero también sepan que extenderemos la mano si ustedes están dispuestos a abrir el puño.”⁶⁰⁶

La dinámica de apertura dependería de las respuestas de los demás. En el caso de La Habana, las reacciones no serían del agrado de Washington, especialmente aquellas que tocaban los aspectos más sensibles de los valores estadounidenses. Las interpretaciones sobre las intenciones del otro se posicionaron como ámbitos fundamentales para entender los cálculos y la serie de limitaciones que caracterizarían la evolución del proceso. La primera prueba de fuego se presentó hacia finales de 2009 con el arresto de un ciudadano estadounidense trabajando en el marco de un programa que reflejaba más continuidad, en metas, actitudes y modalidades, que cambio. Pero antes de abordar ese tema, habría que ser justos y explorar las primeras actitudes y medidas por parte de Washington.

Así pues, en abril de 2009, días antes del inicio de la Cumbre de las Américas, el presidente Obama materializó parte de sus promesas, a manera de enviar las primeras señales, al dar fin a las restricciones para que cubanos estadounidenses con familia en la isla pudieran viajar y enviar remesas, así como un aumento en la cantidad de dinero (3,000 dólares) que un viajero pudiera llevar. Obama también ordenó que se tomaran medidas para permitir el libre flujo de información entre los ciudadanos dentro de la isla y entre éstos y el mundo, mediante la autorización a empresas estadounidenses de telecomunicaciones para lograr acuerdos en materia de infraestructura para el internet, telefonía y televisión, así como facilitar la entrega de bienes para la asistencia humanitaria.

⁶⁰⁶ Barack H. Obama, “President Barack Obama’s Inaugural Address”, *The White House*, 21 de enero de 2009, URL: <http://bit.ly/3WZ1v31>, consulta el 13 de noviembre de 2022.

Estas medidas fueron enmarcadas dentro del objetivo de apoyar el deseo del pueblo cubano para gozar del ejercicio de derechos humanos y determinar libremente el futuro de su país.⁶⁰⁷ Durante ese año el nuevo presidente mostró disposición a trabajar por un descongelamiento en las relaciones con La Habana, lo que implicaba la voluntad de llevar a cabo un diálogo de alto nivel, siempre que hubiera respuestas positivas por parte del gobierno de Castro en materia de democracia y libertades. En palabras de Obama: “Lo que buscamos es una señal que muestre que habrá cambios en la manera en que Cuba opera, que asegure que los prisioneros políticos serán liberados, que las personas puedan expresarse libremente, que puedan viajar, que puedan escribir e ir a la iglesia y que puedan hacer todas esas cosas que la gente a lo largo del hemisferio puede hacer [...]”⁶⁰⁸

Otras señales que se mandaron fueron en relación con un cambio de actitud, limitado, en las actividades de la sección de intereses estadounidense en La Habana, en donde se apagó incluso el letrero electrónico mediante el cual se criticaba al gobierno cubano, y la movilización del fiscal estadounidense para iniciar un proceso de acusación por mentir en contra de Luis Posada Carriles, exiliado de origen cubano, quien era considerado terrorista debido a su presunta participación en atentados en contra de intereses del régimen revolucionario en la isla.⁶⁰⁹ Es preciso indicar que en el último caso, Posada había sido tratado con una notable tolerancia por parte de las instituciones estadounidenses, probablemente debido a su trayectoria de activismo en contra de Castro, que incluía haber sido entrenado por la CIA para la invasión de Bahía de Cochinos/Playa Girón en 1961 y posteriormente para el manejo de explosivos, propaganda e inteligencia. Después de tales eventos, Posada se vinculó con Jorge Mas Canosa, quien se convertiría en líder de la Fundación, y participaría, tanto con respaldo como de manera independiente de la CIA, en actividades encubiertas “de sabotaje” en contra de La Habana y otros gobiernos en América Latina.⁶¹⁰ Por lo tanto, estas medidas de la administración Obama significaban actos simbólicos significativos en aras de mostrar una nueva actitud para la resolución de agravios.

⁶⁰⁷ Office of the Press Secretary, “Fact Sheet—Reaching out to the Cuban people”, *The White House*, 13 de abril de 2009, URL: <http://bit.ly/3G68Zv7>, consulta el 8 de noviembre de 2022.

⁶⁰⁸ United States Publishing Office, *Public Papers of the Presidents of the United States. Barack Obama, 2009, Book 1*, Washington, D.C., Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration, 2010, p. 493.

⁶⁰⁹ En 2005, Posada fue detenido por entrar a Estados Unidos ilegalmente. Posada entonces solicitó la ciudadanía estadounidense para evitar la extradición, pues los gobiernos venezolano y cubano lo reclamaban. Desde 2007, Posada residió libremente en Miami, donde posteriormente moriría en 2018 a causa de cáncer. Daniel Nasaw, “US prosecutors charge Cuban exile over role in bombings”, *The Guardian*, 9 de abril de 2009, URL: <http://bit.ly/3UPiHGw>, consulta el 13 de noviembre de 2022.

⁶¹⁰ Ann Louise Bardach y Larry Rohter, “A Bomber’s Tale: Decades of Intrigue; Life in the Shadows, Trying to Bring Down Castro”, *The New York Times*, 13 de julio de 1998, URL: <http://bit.ly/3tpHEN2>, consulta el 13 de noviembre de 2022.

El impulso inicial hacia el pretendido deshielo produjo un cambio limitado y de carácter incremental en el contenido de la política a lo largo de 2009. La reacción de Raúl Castro fue positiva y expresó que su gobierno estaba dispuesto a dialogar sobre cualquier tema, incluso aquellos relacionados con derechos humanos y libertades.⁶¹¹ Naturalmente, no obstante, también había un importante grado de escepticismo, que caracterizó a la actitud general del gobernante cubano de ver y esperar. Para Cuba, los cambios sustantivos de la política se tendrían que dar en diversos ámbitos del comportamiento estadounidense: el desmantelamiento del embargo, remover a Cuba de la lista de países promotores del terrorismo del Departamento de Estado y, en menor medida, la finalización de los programas para la promoción de la democracia originados a partir de la Ley Helms-Burton.

Conforme a los objetivos, no es de extrañar que también desde el inicio el discurso y la actitud de la Casa Blanca no dejó de subrayar y cuestionar la falta de libertades en la isla. Tal postura tomó diferentes formas e intensidades, pero lo importante a tener en cuenta para el análisis es que esta faceta fue la que provocaría tensión en el proceso de interacción entre ambos gobiernos. Así, la relativa buena disposición de Obama para iniciar el acercamiento era ensombrecida por la presión, o faceta “dura” de la estrategia inteligente, mediante la continuidad de instrumentos de la administración pasada respecto al tema de la democracia, los derechos humanos y las libertades. La Casa Blanca desde el inicio criticó la política de La Habana respecto a la poca libertad de los cubanos para acceder y diseminar información. En noviembre de 2009, Obama incluso se tomó el tiempo de contestar por escrito a preguntas hechas por Yoani Sánchez: una periodista cubana considerada como disidente, que en esos años saltó a la fama por haber lanzado una página electrónica (a manera de *blog*) en la que cuestionaba al gobierno y describía cómo era la vida en un país comunista. El gobierno cubano, mediante su política de control del internet, bloqueó dicha página en 2008.⁶¹²

Washington también continuó utilizando otros instrumentos de presión heredados de administraciones pasadas. Es en este punto en el que, junto con la faceta de buena disposición hacia el acercamiento y los cambios incrementales, se puede visualizar la puesta en práctica de la noción de poder inteligente vista anteriormente. En abril de 2009, el Departamento de Estado volvió a poner a Cuba en la

⁶¹¹ CNN, “Raúl Castro: Cuba ready ‘to discuss everything’ with U.S.”, 17 de abril de 2009, URL: <http://bit.ly/3g1xqiK>, consulta el 13 de noviembre de 2022.

⁶¹² En esa ocasión, Obama mencionó que no visitaría la isla hasta que el gobierno comunista cambiara sus formas. Ya fuera porque el presidente trataba de alinear su discurso para no generar tensiones con la oposición, en un contexto en el que trabajaba políticamente para impulsar sus iniciativas más importantes internamente, o porque realmente era una postura auténtica. Es revelador que ésta no era muy diferente de la política tradicional impulsada por el conservadurismo estadounidense respecto a Cuba. Associated Press, “Obama responds to questions from Cuban blogger”, *The Guardian*, 19 de noviembre de 2009, URL: <http://bit.ly/3E50wWz>, consulta el 13 de noviembre de 2022.

lista de países promotores del terrorismo, bajo la justificación de que ofrecía refugio a miembros del grupo vasco ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*/País Vasco y Libertad), las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y del ELN (Ejército de Liberación Nacional), así como que permitía vivir legalmente a fugitivos estadounidenses.⁶¹³ Por otra parte, la administración continuó implementando los llamados programas para la promoción de la democracia del USAID, que habrían de ser cuestionados por algunos actores en los años siguientes debido a su carácter “irregular” en términos legales. Dichos programas, que tenían como objetivo acelerar la transición democrática en Cuba, operaban con un presupuesto de 20 millones de dólares desde el último año de la administración Bush, lo cual se mantuvo en los primeros años de la de Obama.

8.2.2 El arresto de Alan Gross: el freno al cambio

Ahora bien, en diciembre de 2009, un contratista que trabajaba para el USAID, en un proyecto que en el discurso oficial consistía en llevar internet a la comunidad judía en Cuba, fue arrestado por las autoridades cubanas justo antes de que tomará un avión que lo llevaría de vuelta a Estados Unidos. Alan Gross, de 63 años, estuvo detenido por 14 meses antes de que se le imputaran cargos, lo que fue interpretado por diversos actores estadounidenses como irregular. Gross se convertiría, según la narrativa, en un rehén del régimen. El encarcelamiento de Gross puede verse como una consecuencia del mantenimiento del programa del USAID para la promoción de la democracia, en tanto que las autoridades cubanas trataron el asunto en términos de espionaje e intentos de subversión, mientras que para Washington esta cuestión se volvió un problema de índole humanitario que terminó por restringir la libertad de maniobra de la propia Casa Blanca.

El caso de Gross se convirtió en la situación principal que explica el empantanamiento de la política de acercamiento a Cuba durante el primer periodo presidencial de Obama. Para las autoridades en Cuba, Gross y sus actividades representaban un episodio más en los intentos de Estados Unidos de impulsar programas que generaran condiciones para la subversión en la isla, por lo que este evento agudizaba las sospechas respecto a las intenciones de cambio propuestas desde la campaña presidencial de Obama. Para muchos sectores en Estados Unidos, la detención del contratista representaba un episodio más sobre la conducta autoritaria del régimen cubano, lo que a su vez generaba dudas sobre las expectativas de un tránsito de La Habana hacia un régimen político más abierto. Esto no quiere decir que se justifique la

⁶¹³ Office of the Coordinator for Counterterrorism, “Country Reports on Terrorism 2008”, *U.S. Department of State*, 30 de abril de 2009, URL: <http://bit.ly/3Ez9VGa>, consulta el 15 de noviembre de 2022.

conducta de La Habana en dicho proceso desde el punto de vista normativo, sino que a la luz de la comparación con el caso chino en términos analíticos este es un elemento diferente en el contexto de las interacciones iniciales en el proceso de cambio de política en ambos casos. En otras palabras, Washington no cuestionó ni condicionó a Beijing debido a las características de su régimen político, que de hecho experimentaba el radicalismo de la Revolución Cultural.

Según Schneiderman,⁶¹⁴ en la primavera de 2010 algunos funcionarios del Departamento de Estado y del USAID decidieron que lo que había pasado con Gross era debido al mal manejo e ineficacia de tales programas, pues eran más políticos que encaminados a impulsar el desarrollo. En este contexto, el senador John F. Kerry (D-Massachusetts), como líder del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, intentó redoblar esfuerzos para evaluarlos, pues ya venía trabajando en ello desde meses atrás. El asesor del senador en esa instancia, Fulton Armstrong, participó en el proyecto junto con funcionarios de las otras dos agencias involucradas para reforzar la transparencia de las iniciativas y reestructurar los fondos para ayudar en general a ciudadanos cubanos, en vez de exclusivamente dirigirlos hacia los disidentes u otras operaciones controversiales. De acuerdo con Armstrong: “Nos percatamos de que la burocracia no había informado [a la nueva administración] respecto al alcance de las operaciones encubiertas.”⁶¹⁵ Tras diversas reuniones confidenciales, se planteó reducir el gasto de los programas: de 20 millones de dólares que se habían planeado desde el Congreso para ese año a 15 millones, con la perspectiva de continuar con los cambios para incrementar la transparencia, así como reducir su politización y fondos en el futuro (con la posible meta de lograr una reducción a 10 millones para el año 2011).

Otra posible meta era remover el irritante esencial que estaba empantanando el acercamiento de alto nivel. En este sentido, la investigación, que posiblemente devendría en reforma, de los programas para la promoción de la democracia pudo haberse planteado como una señal de que el gobierno estadounidense había entendido que posiblemente el encarcelamiento de Gross había sido un mensaje, a manera de represalia, frente a tales iniciativas. Así, Armstrong se vinculó en diálogos en el verano de 2010

⁶¹⁴ Muchas de las actividades de los operadores se realizaban a partir de vacíos legales que daban razones para pensar en que se enmarcaban como operaciones encubiertas, por lo que era necesario aumentar su transparencia y legalidad. Se presume, por ejemplo, que en el marco del programa del USAID las operaciones se destinaban a construir las condiciones para que disidentes en Cuba tuvieran acceso a infraestructura de comunicaciones fuera del control del gobierno. Véase: R. M. Schneiderman, “Our Man in Havana”, *Foreign Affairs*, 21 de diciembre de 2012, URL: <https://bit.ly/3Upd9mo>, consulta el 9 de noviembre de 2022.

⁶¹⁵ Entrevista con Fulton Armstrong, quien sirvió como Director para Asuntos Interamericanos en el Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos (1995-1997); fue Funcionario Nacional de Inteligencia para América Latina (2000-2004), posición *senior* dentro de la comunidad inteligencia en ese país; y fue miembro *senior* del *staff* para América Latina, de julio de 2008 a octubre de 2011, en el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, encabezado por John Kerry.

con funcionarios de la Sección de Intereses de Cuba en Washington para transmitir la evolución sobre las evaluaciones del programa, con el fin de plantear una nueva ruta para la negociación en torno a la liberación de Gross, ante lo cual los cubanos se mostraron receptivos.⁶¹⁶

Ya se analizará en el siguiente apartado que el conflicto intra burocrático en esta situación se extendió de manera estratégica al Congreso, por parte de aquellos que pensaban que los cambios iban demasiado lejos. Baste decir aquí que, después de un intento del Departamento de Estado de liberar a Gross, con la intermediación del gobierno español en septiembre de 2010, los cubanos mandaron el siguiente mes un mensaje en el que se planteaba el deseo del ministro de Relaciones Exteriores cubano, Bruno Rodríguez, para reunirse con Kerry. En la reunión, Kerry reafirmó que los programas cambiarían, mientras que los cubanos sugirieron la posibilidad de liberar a Gross en términos humanitarios para marzo del 2011. El resultado de esta línea de actividades no tuvo éxito y quedó en la ambigüedad.

En condiciones de interacción caracterizada por constreñimientos internos en ambas partes y el dominio de la sospecha entre actores dentro de los gobiernos, quienes podrían profundizar el cambio, las acciones y actitudes de otros personajes, e incluso situaciones creadas por los opositores, tienen más posibilidades de mantener el *statu quo*. Justo cuando Castro también enfrentaba el conflicto interno en el contexto de formular planes para dar otro paso en dirección de la liberación económica, lo que seguramente hubiera contribuido a debilitar el *impasse*, fue que se supo que el Departamento de Estado continuaría con los programas para promover la democracia sin los cambios propuestos como producto de la presión de actores en favor del *statu quo*, especialmente del senador Bob Menendez (D-Nueva Jersey). Así pues, esta serie de interacciones concatenadas terminaron por reforzar el empantanamiento dando como resultado, a su vez, una tendencia a que ambos gobiernos adoptaran posturas inflexibles. En el caso del gobierno de Cuba, después de que Gross perdiera la apelación en agosto de 2011, no otorgó la liberación en términos humanitarios sugeridos anteriormente. En el caso de Washington, la postura de no ofrecer más concesiones para negociar la liberación de Gross, y demandarla de manera unilateral, prevaleció. La consecuencia fue que para fines de 2011 el diálogo no progresó.

En otras palabras, los programas del USAID,⁶¹⁷ y las situaciones concretas acerca de éstos, se convirtieron en un irritante en el proceso de acercamiento. Lo paradójico es que esta situación reflejó la naturaleza y el grado del cambio en política. Por un lado, el objetivo de promover la democracia y las libertades en Cuba se mantuvo, por lo que tenía mucho sentido mantener estos programas. Por el otro, ese

⁶¹⁶ *Ibid.*

⁶¹⁷ Uno de los proyectos era la creación de una red social estilo *Twitter* para ayudar a los ciudadanos a comunicarse.

tipo de instrumentos entraron en tensión con la idea de activar otros, como la diplomacia, para echar andar el proceso de acercamiento. Después de todo, como lo planteaban analistas en foros dedicados a la política exterior, la meta fundamental de los programas era “[...] atravesar el control de información del régimen de Castro que aísla al pueblo cubano y lo mantiene en cautiverio.”⁶¹⁸

En medio de ese proceso el diálogo bilateral de alto nivel no produjo avances. Antes de que Kerry se reuniera con Rodríguez, el asistente de la secretaria de Estado, Arturo Valenzuela, propuso reunirse con el ministro cubano en septiembre de 2010 en el marco de los preparativos para la Asamblea General de la ONU. En la reunión, los estadounidenses prácticamente condicionaron la profundización de la relajación de medidas a que los cubanos liberaran a Gross de manera unilateral. Los cubanos no recibieron bien la propuesta, pues los estadounidenses prácticamente no se estaban comprometiendo a algo. La diplomacia oficial, pues, estaba estancada.

Según LeoGrande y Armstrong, la administración Obama posiblemente cometió un error estratégico al insistir en que el arresto de Gross había sido injusto, en el sentido de que era inocente de las acusaciones que el gobierno de Cuba realizaba. Esto llevó a adoptar una postura que identificaba a Gross como rehén del gobierno cubano. En la práctica, la Casa Blanca se arrinconó a sí misma, pues no podía sostener el discurso de que el contratista en prisión era un rehén y, al mismo tiempo, negociar para liberarlo sin altos costos políticos internos.⁶¹⁹ Los cubanos rápidamente pusieron sobre la mesa la posibilidad de un intercambio, que consistía en la liberación de Gross a cambio de varios espías cubanos que estaban en prisión en Estados Unidos. Estas personas habían sido parte de una red de espionaje, los llamados *Cuban Five* (o la Red Avispa), que se dedicó a infiltrar grupos de exiliados cubanos en Estados Unidos. Al líder, Gerardo Hernández, incluso se le acusó de conspiración en el contexto del derribo en 1996 de dos aviones (de la organización *Brothers to the Rescue*) que sobrevolaban Cuba presuntamente para dejar caer pancartas y folletos de corte antigubernamental; evento que terminó por limitar el intento de acercamiento hacia Cuba durante la presidencia de Bill Clinton.⁶²⁰

Cabe señalar que la postura precavida y relativamente inflexible de la administración Obama también se manifestó en relación con capitalizar el momento político que se vivía en torno al tema de Cuba, caracterizado por situaciones de activismo por parte de otros actores—como legisladores

⁶¹⁸ Frank Calzon, “The Castro’s Captive. Why Appeasing Havana Won’t Free Alan Gross”, *Foreign Affairs*, 11 de febrero de 2013, URL: <http://bit.ly/3UIKOal>, consulta el 8 de noviembre de 2022.

⁶¹⁹ Entrevista con Fulton Armstrong y con William M. LeoGrande, académico en la *American University*, quien es especialista en la relación bilateral Estados Unidos-Cuba.

⁶²⁰ Ernesto Londoño, “Alan Gross and the Cuban Five: A Timeline”, *The New York Times*, 2 de noviembre de 2014, URL: <http://bit.ly/3XpNOKU>, consulta el 3 de noviembre de 2022.

moderados aliados con activistas y organizaciones pro derechos humanos, el gobernador de Nueva México William B. Richardson o el expresidente Carter—quienes tomaron la iniciativa para promover ya fuera la profundización del cambio desde el Congreso o la negociación entre ambos gobiernos para solucionar el problema de Gross. En los siguientes apartados se analizará con más detalle la participación de los agentes de cambio alternativos, baste decir aquí que la Casa Blanca se mostró demasiado cauta, lejana o incluso indiferente a las propuestas emanadas por dichos actores.

La administración decidió actuar por su cuenta y en enero de 2011, con mucha discreción, anunció nuevas medidas incrementales. En esa ocasión, el presidente instruyó a las instancias correspondientes para que permitieran que grupos religiosos y estudiantes viajaran a Cuba, como otra forma para apoyar el surgimiento de una sociedad civil e incrementar el flujo de información dentro de, hacia y desde la isla hacia el exterior. En este sentido, las organizaciones religiosas e instituciones de educación superior acreditadas podrían patrocinar viajes, para fines correspondientes con su ámbito. De la misma forma, se incrementó el techo para enviar remesas a 500 dólares, por cada cuarto de año, a no familiares para apoyar la actividad económica, así como que las instituciones religiosas pudieran recibirlas. Los aeropuertos estadounidenses, en estas circunstancias, podrían solicitar permiso para proveer servicios a vuelos con licencia para viajar entre ambos países. El portavoz enmarcó las nuevas medidas de la siguiente manera: “El presidente cree que estas acciones, combinadas con la continuación del embargo, son pasos importantes para alcanzar el objetivo compartido de una Cuba que respeta los derechos básicos de sus ciudadanos”.⁶²¹

Una vez más, los cubanos se expresaron dando la bienvenida a la inclusión de nuevas categorías de viajeros en la política de relajamiento de restricciones de Washington interpretándolas como un paso positivo, aunque no dejaban de ser limitadas y no representaban un verdadero cambio de política. El gobierno cubano en marzo finalizó con el proceso judicial en contra de Gross, a quien sentenció a 15 años de prisión por haber tomado parte “[...] en un proyecto subversivo del gobierno de Estados Unidos destinado a destruir la revolución mediante el empleo de sistemas de comunicación fuera del control de las autoridades [cubanas].”⁶²² Evidentemente, esta situación no fue bien recibida en Estados Unidos, pues diversas instancias del Poder Ejecutivo continuaron argumentando en favor de la inocencia de Gross, lo que significaba que desde este lado se seguía negando la posibilidad de un intercambio.

⁶²¹ Office of the Press Secretary, “Reaching Out to the Cuban People”, *The White House*, 14 de enero de 2011, URL: <http://bit.ly/3WUED4I>, consulta el 9 de noviembre de 2022.

⁶²² Randal C. Archibold, “Cuba Gives 15-Year Prison Term to American”, *The New York Times*, 12 de marzo de 2011, URL: <http://bit.ly/3GEyu7b>, consulta el 9 de noviembre de 2022.

Es preciso señalar que durante el proceso las reacciones de Cuba presentan un saldo mixto a la luz del análisis para determinar su posible influencia respecto al acercamiento con Estados Unidos. Por un lado, el régimen cubano adoptó varias medidas en dirección de la liberalización de la economía: continuó con un proyecto de reformas económicas que estaban orientadas a la creación de un pequeño sector privado, lo cual básicamente se materializó en la posibilidad de que los ciudadanos pudieran tener un pequeño negocio (tiendas, restaurantes, vehículos para transporte público, entre otras cosas).⁶²³ Tales reformas naturalmente se compaginaron con la relajación de restricciones de Obama, lo que contribuyó a que se creara un importante flujo de recursos hacia los ciudadanos en la isla para poder invertir. También, como se analizará más adelante, el gobierno cubano negoció con un actor de la Iglesia Católica, con el apoyo diplomático de España, la liberación de más de cien presos políticos. Por otro lado, sin embargo, La Habana continuó con actividades represivas hacia disidentes y no solucionó por completo el tema de violaciones a los derechos humanos. En otras palabras, las reacciones incrementales por parte de Cuba tampoco generaron un círculo virtuoso en dirección de superar los obstáculos para la mejora de relaciones con Washington.

8.2.3 El impasse como limitante para la cooperación bilateral

Ahora bien, diversas situaciones se presentaron como oportunidades para que los dos gobiernos aumentaran la cooperación en asuntos anclados a la naturaleza de la vecindad geográfica. No obstante, después del arresto de Gross en 2009, el patrón de comportamiento de Estados Unidos tendiente a la unilateralidad también quedó de manifiesto en este ámbito. A pesar de que La Habana mostró interés en aprovechar el diálogo en este tipo de asuntos para generar confianza, durante el primer periodo presidencial no se lograron avances significativos. Así pues, el *impasse* persistió en temas que desde décadas atrás ya se trataban entre ambos gobiernos, como migración, narcotráfico o respuesta a desastres naturales, entre otros. Además, eventos como la explosión del pozo petrolero *Deepwater Horizon* y el terremoto en Haití en el año 2010, plantearon la necesidad de acción conjunta y ofrecieron oportunidades para profundizar la cooperación. Con todo, una pequeña oportunidad se presentó con motivo de esta última situación hacia el final del periodo.

En 2009, antes del parteaguas producto del arresto de Gross, ambos gobiernos iniciaron conversaciones para tratar dichos asuntos. Como parte de una propuesta hecha por el Departamento de

⁶²³ Mark P. Sullivan, “Cuba: Issues for the 111th Congress”, *Congressional Research Service*, 4 de enero de 2011, URL: <https://bit.ly/3UbqRZ7>, consulta el 25 de noviembre de 2022.

Estado en mayo se reanudó el diálogo en materia migratoria que había sido suspendido por la administración Bush. Además de presentar un borrador para reducir el tráfico de personas, La Habana posteriormente trató de aprovechar la coyuntura. En junio, por ejemplo, los cubanos expresaron al enlace para la Guardia Costera estadounidense, en la sección de intereses en La Habana—un punto de contacto que no se había perjudicado durante la administración pasada—que estaban interesados en ampliar el diálogo migratorio a otras áreas como preparación para desastres naturales, terrorismo y narcotráfico. En septiembre, también mencionaron que estarían dispuestos a aceptar ayuda para enfrentar temporadas de huracanes, algo que habían rechazado anteriormente.⁶²⁴ Finalmente, los dos gobiernos ese mismo mes acordaron también tratar el tema de la restauración del servicio postal directo, que había sido suspendido desde 1963.

En el caso del diálogo para restaurar el servicio postal, la subsecretaria adjunta de Estado, Bisa Williams, fue la que se encargó de visitar La Habana, en donde se le otorgó un acceso notable para tener contacto con funcionarios de varios ministerios y se le permitió viajar fuera de la capital, así como reunirse con académicos y otros actores, incluidos disidentes. La impresión de Williams fue que los cubanos se habían mostrado serios respecto a la perspectiva de una mejora en la relación bilateral, además de expresar fuerte interés en aumentar la cooperación en otras áreas. Desde el lado estadounidense, también se pensaba que en este ámbito se podrían encontrar oportunidades para reforzar el necesario proceso de construcción de confianza que se requeriría para hacer evolucionar la mutua aproximación.⁶²⁵

Después de la explosión del pozo petrolero *Deepwater Horizon*, en abril de 2010, otra oportunidad se presentó para la cooperación. Durante las primeras semanas después del evento hubo un breve periodo de contacto entre ambos gobiernos, que empezó por parte del Departamento de Estado para mantener informada a La Habana sobre la situación para evaluar el posible derrame hacia aguas cubanas.⁶²⁶ De esta manera, se llevaron a cabo algunas reuniones técnicas y el gobierno cubano permitió que embarcaciones de la Oficina Nacional de Administración Oceánica y Atmosférica navegaran en sus aguas para monitorear la evolución del derrame, además de proponer un protocolo bilateral para estas situaciones, que fue ignorado por Washington.⁶²⁷

⁶²⁴ William M. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Op. Cit.*, p. 388.

⁶²⁵ *Ibid.*, p. 371.

⁶²⁶ Josh Rogin, “State Department talking to Cuba about oil spill”, *Foreign Policy*, 19 de mayo de 2010, URL: <http://bit.ly/3UXXFG9>, consulta el 24 de noviembre de 2022.

⁶²⁷ William M. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Op. Cit.*, pp. 391-392

El problema no se extendió al mar territorial de Cuba, pero la catástrofe ambiental en esa zona abrió el debate en Estados Unidos respecto a la necesidad de cooperar con La Habana en materia de protección al medio ambiente y energía. El problema era que el embargo no permitía transferir recursos, tecnología y asistencia técnica a Cuba para prevenir o mitigar los efectos de otro evento similar, en un contexto en el que el gobierno de ese país buscaba desarrollar su independencia energética a través de operaciones de perforación en su zona económica exclusiva. Esto significaba un riesgo también para los intereses de Estados Unidos en materia ambiental, dada la cercanía de dichas operaciones con Florida.

Varios actores empezaron a expresar su preocupación por la situación de *impasse* diplomático y sus posibles consecuencias en materia ambiental. Incluso algunos congresistas y otros personajes que participaron en la Comisión Nacional para el derrame petrolero del BP *Deepwater Horizon* y para la perforación mar adentro—una instancia *ad hoc* creada por el gobierno estadounidense que tenía como objetivo elaborar recomendaciones para prevenir y mitigar el impacto de futuros derrames—se mostraron a favor de explorar mecanismos para profundizar la cooperación en la materia.⁶²⁸ Sin embargo, la administración Obama evitó generar un acuerdo formal con Cuba e incluso la excluyó de una conferencia organizada en la primavera de 2011 por el Departamento del Interior para explorar las lecciones que había dejado el desastre reciente.

El Ejecutivo estadounidense solo respondió con un mecanismo unilateral e indirecto que consistía en que, por un lado, la Guardia Costera lideraría a partir de 2012 la respuesta estadounidense frente a un accidente y, por el otro, tanto el Departamento del Tesoro como el de Comercio otorgarían licencias por adelantado a actores especializados en responder a este tipo de emergencias, especialmente en materia de transferencia de equipos y expertos a Cuba. Con todo, existía bastante escepticismo entre los especialistas de esta industria, debido a la complejidad del sistema de licencias y a las posibles necesidades no previstas que naturalmente ocurren en este tipo de accidentes, lo que haría poco práctico que una empresa con capacidad de respuesta, y que todavía no tuviera licencia, se involucrara en el proceso en tiempo y forma. Esta situación reducía la posible efectividad del mecanismo. En palabras de una experta en la materia y del copresidente de la comisión mencionada anteriormente: El mecanismo es bienvenido, “[...] pero no es suficiente. El proceso de aplicación y la amenaza de multas significativas disuaden a varias compañías de si quiera considerar [...] [su posible participación].”⁶²⁹ Se sugirió que el argumento, que algunos

⁶²⁸ William K. Reilly y Megan Reilly Cayten, “Why the U.S. should work with Cuba on oil drilling”, *The Washington Post*, 17 de febrero de 2012, URL: <http://bit.ly/3GH7G6n>, consulta el 24 de noviembre de 2022.

⁶²⁹ *Ibid.*

proponían, de restringir el acceso a tecnología estadounidense a compañías trabajando en Cuba, con la esperanza de evitar que este país tuviera acceso a su propio petróleo, era incluso peligroso para los intereses ambientales de Estados Unidos. A pesar de todo, Washington mantuvo la confianza en el mecanismo y no buscó generar un acuerdo con Cuba.

Por otra parte, el terremoto ocurrido en enero de 2010 en la ciudad de Puerto Príncipe, en Haití, fue otra situación en la que ambos gobiernos no lograron llegar a acuerdos formales a pesar de la buena voluntad para cooperar. En un contexto en el que Estados Unidos lideró y coordinó el esfuerzo internacional para llevar asistencia al terreno, La Habana pronto mandó señales de su disposición a iniciar la cooperación: reaccionó al permitir que aviones estadounidenses sobrevolaran su espacio aéreo para evacuar a personas lesionadas y trasladarlas a hospitales en el extranjero.⁶³⁰ Ese mismo mes funcionarios de los ministerios de exteriores y salud cubanos se reunieron con Cherry Mills, jefa de personal de Clinton, y Julissa Reynoso, de la oficina para Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado, para discutir modalidades de cooperación. Posteriormente en abril, Bruno Rodríguez se reunió con Mills, en el marco de una conferencia de donadores en Naciones Unidas, para asegurar que la ayuda fuera consistente con las prioridades del gobierno haitiano, además de coordinar su implementación, según comentó el portavoz del Departamento de Estado P. J. Crowley. En esa ocasión, la delegación estadounidense no dejó de recordarle a los cubanos el tema de Gross.⁶³¹ La cooperación entre ambos países en el terreno consistió en la asistencia de personal estadounidense para apoyar con material a hospitales operados por personal médico cubano.

Durante esas reuniones el desacuerdo respecto a la política estadounidense dirigida a incentivar la defeción de médicos cubanos contribuyó a obstaculizar la formalización de un nuevo proyecto de cooperación en el contexto del plan para ayudar a la recuperación en Haití. El programa en cuestión se formuló durante la administración Bush y ya había producido algunos agravios para La Habana, en el sentido de que aproximadamente 1,600 personas, del sector médico, abandonaron el país para aprovechar un proceso automático de entrada a Estados Unidos estipulado por dicha política. Cuando mediante el diálogo se propuso un proyecto en el que Estados Unidos financiaría la construcción de un nuevo hospital en Haití, que sería operado parcialmente por personal médico cubano, La Habana planteó que Washington también debería terminar con la política que invitaba a la defeción de su personal médico. En esas

⁶³⁰ Esteban Israel, “Analysis—Haiti quake may be opening for US-Cuba cooperation”, *Reuters*, 20 de enero de 2010, URL: <http://bit.ly/3ADSaEv>, consulta el 24 de noviembre de 2022.

⁶³¹ Philip J. Crowley, “Daily Press Briefing”, *U.S. Department of State*, 1 de abril de 2010, URL: <http://bit.ly/3GLJzDG>, constula el 24 de noviembre de 2022.

circunstancias, la administración Obama se negó a concretar el acuerdo de cooperación. Después de ello, se planteó que Estados Unidos también financiara la construcción de un segundo grupo de instalaciones médicas, pero el gobierno de este último país volvió a negarse.

Es preciso indicar que, durante 2010, además de la situación de Gross, en Cuba se desarrollaban circunstancias políticas con los disidentes que hacían difícil que la administración Obama reaccionara positivamente a la interacción. Una semana antes de la reunión entre Mills y Rodríguez, Obama había expresado una crítica al gobierno cubano por seguir usando el “puño”, en alusión a su discurso inaugural, en contra de los disidentes. En febrero de ese año el disidente Orlando Zapata Tamayo murió en prisión a causa de una huelga de hambre de más de dos meses para presionar a favor de la liberación de presos políticos. Además, el gobierno cubano había reprimido al grupo disidente “Las damas de blanco” en medio de una protesta. Con pocos aliados en el Congreso y la oposición férrea de actores clave para la agenda del Ejecutivo, la administración Obama fue muy cuidadosa de sugerir siquiera que evolucionaba el proceso de acercamiento hacia Cuba.⁶³²

Ahora bien, en algunas ocasiones, la situación pareció avanzar a consecuencia de señales de buena disposición por parte de los dos gobiernos y de la efectividad de la cooperación técnica, aunque sistemáticamente se llegaba a un punto muerto. En materia de terrorismo, el gobierno cubano mostró su disposición a cooperar con el proceso judicial en contra de Posada Carriles, pues ofreció evidencia, envió a testificar a investigadores al juicio que se había iniciado en 2011 en El Paso, Texas, y previamente había permitido que funcionarios estadounidenses fueran a Cuba a recabar más información. Sin embargo, Cuba terminaría señalando que Estados Unidos protegía a un terrorista, pues después de tres meses de juicio Posada quedó libre al ser declarado inocente.⁶³³ Por otra parte, no obstante que la cooperación en materia de tráfico de personas y narcóticos incrementó la efectividad en los primeros años de la administración, a partir de medidas como el intercambio de información en la materia, los acuerdos formales no se concretaron debido a que la administración Obama sistemáticamente se negó a ello, manteniendo las propuestas cubanas bajo revisión.

En el caso del asunto migratorio, Cuba estaba interesada en negociar un acuerdo con Washington y atender la política de este último desde un plano de respeto mutuo. En ese momento, los cubanos querían reducir el flujo de personas que deseaban migrar a Estados Unidos. Bajo el marco legal en ese contexto,

⁶³² Blake Hounshell, “Obama cozying up to Cuba? Not so much”, *Foreign Policy*, 2 de abril de 2010, URL: <http://bit.ly/3UI8Is1>, consulta el 24 de noviembre de 2022.

⁶³³ Associated Press, “Jury Clears Cuban Exile of Charges That He Lied to U.S.”, *The New York Times*, 8 de abril de 2011, URL: <http://bit.ly/3AKTUVB>, consulta el 24 de noviembre de 2022.

los cubanos que eran capturados en el mar, y que usualmente eran transportados en embarcaciones por grupos ilegales, eran usualmente deportados hacia Cuba. No obstante, los migrantes que llegaban por tierra, a través de México, podían solicitar residencia legal (la política conocida como pies secos, pies mojados). Desde el punto de vista de La Habana, esta política alentaba el flujo migratorio hacia Estados Unidos, por lo que era necesario consolidar la cooperación para solucionar el problema. Las discusiones al respecto tampoco se profundizaron a causa del caso Gross.⁶³⁴

Para 2012, factores como la pérdida relativa del ímpetu de cambio como consecuencia de otras prioridades, los malos resultados para los demócratas en las elecciones intermedias, la oposición férrea en el Congreso y el caso de Gross en particular, y de las reacciones cubanas ante la disidencia en general, provocaron que en año electoral la administración Obama no intentara nada nuevo y mantuviera su postura de condicionar el avance hacia el “deshielo” a cambio de al menos solucionar primero el problema del contratista sentenciado. Obama no tomó riesgos a pesar de que se mantuvo en buena posición frente a los sectores moderados en Florida de cara a la elección. Este último factor es clave para entender las renovadas energías para la transformación de la política en el próximo periodo presidencial.

Sin embargo, de la experiencia de contacto en el marco del terremoto en Haití surgió una oportunidad para ensayar la táctica clásica en eventos de cambio de política que resultan sensibles: las conversaciones secretas. En ese orden de ideas, la interacción entre la Casa Blanca y La Habana empezó a transitar hacia un proceso sigiloso que adoptó el enfoque de la necesidad de negociar asuntos de interés mutuo, producto de la vecindad geográfica, hacia temas más sensibles y que estaban obstaculizando la profundización del acercamiento. Entre 2010 y 2012, Mills y Reynoso se reunieron al menos doce veces en Haití con los cubanos, con una agenda que cubrió varios temas, pero que se dirigió gradualmente al posible intercambio de prisioneros: Gross por los *Cuban Five*; propuesta que los cubanos habían impulsado en septiembre de 2010 y ante la cual Washington se mostró poco favorable en ese momento debido a la controversia que generaría. Según Ben Rhodes, Ricardo Zuniga,⁶³⁵ quien durante el primer periodo presidencial trabajaba en asuntos especializados en Cuba dentro del Departamento de Estado, inició el desarrollo de un plan para buscar un canal secreto con los cubanos en términos similares para el segundo periodo.⁶³⁶

⁶³⁴ Will Weissert, “Date set for Cuba-US immigration talks in Havana”, *The Morning Call*, 29 de enero de 2010, URL: <http://bit.ly/3i5Vq53>, consulta el 15 de noviembre de 2022.

⁶³⁵ Durante el segundo periodo presidencial, Zuniga trabajaría en la Casa Blanca como principal especialista en América Latina.

⁶³⁶ Ben Rhodes, *Op. Cit.*, pp. 209-210.

8.3 Interacciones entre la Casa Blanca y otros actores

En este apartado se analizan dos tipos de interacciones: entre la Casa Blanca y la oposición, y entre la primera y otros actores interesados en promover el cambio. El primer eje ilustra una fuerte tensión dada la fortaleza del sector favorable al *statu quo*. Esta interacción estuvo caracterizada por la polarización concerniente a cómo conseguir la meta de promover la democracia en Cuba, pero también por el arrinconamiento de la Casa Blanca producto de la presión de la oposición respecto a decisiones concretas del gobierno cubano en el caso de los derechos humanos y los prisioneros políticos. En este sentido, la táctica de Obama fue de prudencia, evasión y alineamiento con la oposición. Finalmente, la interacción entre la Casa Blanca y otros agentes de cambio estuvo caracterizada por la relativa indiferencia de la primera respecto al activismo del segundo grupo, lo que finalmente se convirtió en un proceso que generó presión hacia el cambio y una posible oportunidad para empezar a construir una nueva coalición, nacional e internacional, de cara al segundo periodo.

8.3.1 La oposición al cambio

La interacción entre la Casa Blanca y la oposición, y entre otros agentes de cambio con la última, estuvo caracterizada por una constante tensión en torno a la posibilidad de que las medidas incrementales adoptadas en el primer año significaran el puente para la profundización del acercamiento. Además, la oposición trató de sabotear constantemente dicha posibilidad al reforzar su posición con las actitudes antidemocráticas de Cuba, especialmente en el caso de los prisioneros y en específico en el de Gross. Es necesario señalar que la figura de Robert Menendez, del partido demócrata, fue clave para entender la fortaleza del grupo favorable al *statu quo*, pues junto con otros congresistas asociados al *lobby* montó una postura inflexible que limitó significativamente el margen de maniobra de la Casa Blanca. En esas circunstancias, la Casa Blanca adoptó una actitud de cautela durante el primer periodo presidencial, que tendió a alinearse con la oposición en temas concretos como el caso de Gross. Los opositores en el Congreso trataron de explotar la situación, junto al hecho de que el asunto cubano no era prioritario, para bloquear a la administración en ese asunto.

Incluso antes de que las medidas para flexibilizar restricciones en cuanto a viajes y remesas fueran anunciadas oficialmente, Menendez tomó una actitud proactiva para restringir las posibilidades de algo más radical. En marzo de 2009, el Congreso debatía una iniciativa necesaria para otorgar fondos, de aproximadamente 410 mil millones de dólares, que mantendrían la operación del gobierno (*Omnibus Appropriations Bill*). Junto con los republicanos y otro senador demócrata, Bill Nelson (D-Florida), el

senador Menendez intentó bloquear la iniciativa debido a preocupaciones con respecto a la posibilidad de que se fisurara la prohibición para viajar hacia Cuba y que ello contribuyera a otorgarle un beneficio financiero al régimen autoritario de los Castro. En específico, el senador expresó dudas sobre el sistema de licencias para viajes comerciales y la posibilidad de que se relajara el requisito de “pago por adelantado” para que la industria agrícola estadounidense exportara a la isla. Para convencer a Menendez, la administración Obama, por medio de dos cartas de Timothy Geithner, el entonces secretario del Tesoro, señaló que consultaría con ellos cualquier cambio a la política de Cuba y que interpretaría de manera estricta la ley en cuanto a los asuntos de los viajes comerciales y pago por adelantado.⁶³⁷ Como lo plantean LeoGrande y Kornbluh, con “[...] los demócratas solamente en posesión de 66 curules en el Senado, y con los republicanos determinados a [...] [bloquear mediante el filibustero] cualquier iniciativa significativa de Obama, el voto de Menendez adquirió una importancia inusual.”⁶³⁸ A diferencia de décadas pasadas, en los años de la administración Obama la táctica del filibustero se volvió muy común. Según Sinclair, en la década de los sesenta del siglo XX solo el 8% de iniciativas importantes había presentado esta práctica, mientras que en la primera década del nuevo milenio en cerca del 70% estuvo presente.⁶³⁹ En circunstancias de polarización y parálisis legislativa, la voz y voto de legisladores como Menendez era algo que se tenía que considerar desde el Ejecutivo, especialmente en un año en el que se intentaba impulsar la iniciativa insignia para salud pública de Obama y mejorar el sistema financiero después de la crisis iniciada a finales de 2008.

Por otra parte, en ese mismo mes miembros del llamado Caucus Cubano Democrático del Congreso,⁶⁴⁰ muchos de ellos con fuertes vínculos al *lobby*, como Ileana Ros-Lehtinen, enviaron una carta al presidente Obama en la que expresaban su preocupación ante los posibles cambios de política hacia Cuba. En la misiva, los congresistas consolidaron que estaban a favor de la interpretación de Geithner respecto a las licencias y al pago adelantado para exportaciones, pero no estaban de acuerdo en la extensión de tiempo que se les otorgaban a los viajeros. Por otra parte, los legisladores le recordaban a Obama que existía una política de Estado hacia Cuba, ampliamente apoyada en términos bipartidistas, que tenía como objetivo principal la democratización de ese país. En ese sentido, se insistía en que “[...] antes de que los

⁶³⁷ U.S. Congress, “Omnibus Appropriations Act, 2009—Continued”, 111o Congreso (2009-2010), 10 de marzo de 2009, URL: <http://bit.ly/3gEFhDh>, consulta el 25 de noviembre de 2022.

⁶³⁸ William M. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Op. Cit.*, pp. 371-372.

⁶³⁹ Ezra Klein, “The rise of the filibuster: An interview with Barbara Sinclair”, *The Washington Post*, 26 de diciembre de 2009, URL: <http://bit.ly/3EHT5oJ>, consulta el 25 de noviembre de 2022.

⁶⁴⁰ En la carta firmaban los representantes Lincoln (R-Florida) y Mario Diaz-Balart (R-Florida), Ileana Ros-Lehtinen (R-Florida), Kendrick Meek (D-Florida), Debbie Wasserman Schultz (D-Florida), Albio Sires (D-Nueva Jersey), Robert Andrews (D-Nueva Jersey), y Frank Pallone (D-Nueva Jersey).

Estados Unidos realicen alguna concesión al régimen cubano, todos los prisioneros políticos deben ser liberados, todos los partidos políticos, la prensa libre y los sindicatos legalizados y se deberían agendar elecciones supervisadas internacionalmente.”⁶⁴¹ De esta manera, la carta se posicionaba a favor de que el Ejecutivo continuara con su política de promoción a la democracia en Cuba y que, además, enviara señales a la comunidad internacional de que debían unirse al esfuerzo. En otras palabras, la coalición cubana anti-Castro en Estados Unidos dejaba claro al presidente que cualquier iniciativa por cambiar el *statu quo* iba en contra de una mayoría sustantiva e influyente en el Congreso. Así pues, los límites al cambio empezaban a girar en torno a la férrea oposición que tendría que enfrentar Obama.

Es necesario mencionar que, en el contexto de los trabajos legislativos en años recientes, el apoyo a terminar con la prohibición para los viajes había aumentado. Sin embargo, muchas de esas iniciativas no lograban materializarse. La lógica del grupo progresista, la cual puede asociarse con el pensamiento de Obama, era que el objetivo de promover la democracia en Cuba no podía lograrse con la red de restricciones. Lo que se necesitaba era generar contacto con el pueblo cubano para transferir ideas y valores, que ultimadamente pudieran ser instrumentos más poderosos que “los garrotes” respecto a dicha meta. En esas circunstancias, la polarización en torno al tema empezó a verse reflejada en el Congreso, lo cual sugiere una fisura importante respecto al consenso previo. Por ejemplo, en noviembre de 2009, 53 representantes demócratas enviaron una carta a Nancy Pelosi (D-California), entonces líder de la bancada mayoritaria, en la que expresaron su oposición a cualquier cambio en la política de Estados Unidos hacia Cuba, pues ello desincentivaría al régimen cubano para adoptar medidas liberales. En la carta los legisladores señalaban que: “[...] cualquier legislación que busque relajar o terminar con las sanciones [...] mandaría un mensaje devastador al movimiento de oposición en Cuba y otorgaría legitimidad a la convaleciente dictadura.”⁶⁴² Cabe señalar que la organización no partidista *Public Campaign* hizo público que los signatarios de dicha carta habrían recibido aproximadamente 850 mil dólares en contribuciones electorales, a lo largo de su carrera política, por parte del Comité de Acción Política Estados Unidos-Cuba y Democracia, que se había distinguido por ser un opositor poderoso frente a propuestas de cambio y que había reemplazado a la Fundación como el principal actor ultraconservador en el asunto de Cuba.⁶⁴³ Es

⁶⁴¹ Congressional Cuba Democracy Caucus, “Letter from the Congressional Cuba Democracy Caucus to President Obama”, *U.S. Congressman Mario Diaz-Balart*, 25 de marzo de 2009, URL: <http://bit.ly/3GNBIp1>, consulta el 22 de noviembre de 2022.

⁶⁴² Lesley Clark, “More Democrats oppose lifting Cuban travel ban”, *The Miami Herald*, 7 de noviembre de 2009.

⁶⁴³ Carl Patchen y Katya Rodriguez, “Travel to Cuba Legislation Mired by Scandal, Fierce Opposition”, *Council on Hemispheric Affairs*, 20 de mayo de 2010, URL: <http://bit.ly/3GMsN7b>, consulta el 25 de noviembre de 2022.

decir, la clásica estrategia de influir en política mediante contribuciones electorales es un elemento poderoso para entender la posición de los legisladores beneficiados.

La división de los demócratas, ilustrada con la carta a Pelosi que se mencionó previamente, se desarrolló en respuesta a otra iniciativa más para relajar el embargo. En el verano de 2010, Collin C. Peterson (D-Minnesota), presidente del Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes, impulsó la votación dentro de esa instancia de una propuesta orientada a remover los obstáculos para la exportación legal de productos agrícolas a Cuba y abolir las restricciones de viaje hacia ese país, a partir de la prohibición al Ejecutivo para imponer sanciones en esos ámbitos. Tal iniciativa, impulsada por 178 *co-sponsors*, fue apoyada por la Cámara de Comercio Estadounidense y la Unión Nacional de Agricultores. Organizaciones como *Human Rights Watch*⁶⁴⁴ ya se habían mostrado favorables a tal proceso. Lo que resultó inusual fue que se adhirieron 74 activistas cubanos de oposición al gobierno de Castro, incluidos Yoani Sánchez, Guillermo Farinas y Elizardo Sánchez, mediante una carta dada a conocer por el Centro para la Democracia en las Américas.⁶⁴⁵ Otros personajes que firmaron la carta fueron Miriam Leiva, miembro fundador del movimiento las Damas de Blanco (que apoyaba a esposas y madres de 75 activistas encarcelados en una protesta en 2003), su esposo Oscar Espinosa Chepe y Juan Almeida García, cuyo padre combatió dentro de las filas revolucionarias en 1959. La iniciativa tendría que pasar por los comités de finanzas y relaciones exteriores antes de llegar al pleno de la cámara para posteriormente pasar al Senado.

Por otra parte, actores del ámbito religioso, que posteriormente adquirirían mayor protagonismo, también intentaron influir en el gobierno estadounidense. El cardenal cubano, Jaime Ortega, se reunió en agosto de 2010 con funcionarios y, discretamente, trató de convencer a legisladores para que la cuestión de la libertad para viajar se profundizara. A pesar de que los demócratas controlaban ambas cámaras, surgieron obstáculos, como ya se señaló, desde las propias filas moderadas y conservadoras de ese partido: en el Senado Menendez amenazó con bloquear,⁶⁴⁶ mediante la táctica del filibustero, la iniciativa; mientras que Debbie Wasserman Schultz (D-Florida) lideró la oposición en la Cámara de Representantes organizando la carta enviada a Pelosi. Los opositores argumentaron que tales grupos ponían por encima del respeto a los derechos humanos las ganancias, a pesar de que dentro del grupo promotor se encontraban

⁶⁴⁴ Human Rights Watch, “Statement to US House of Representatives Committee on Agriculture on Cuba”, 11 de marzo de 2010, URL: <https://bit.ly/3z3aR3E>, consulta el 21 de octubre de 2022.

⁶⁴⁵ Yeganeh June Torbati, “House Panel Votes to Ease Cuba Travel Restrictions”, *The New York Times*, 30 de junio de 2010, <https://nyti.ms/3W0koCu>, consulta el 21 de octubre de 2022.

⁶⁴⁶ En el comité de agricultura fue aprobada 25 a 20. Solo cuatro republicanos la apoyaron. Doug Palmer, “House panel backs ending travel ban on Cuba”, *Reuters*, 30 de junio de 2010, URL: <http://bit.ly/3gEfifb>, consulta el 20 de noviembre de 2022.

personajes que de hecho eran activistas pro derechos humanos. La Casa Blanca no apoyó esta iniciativa, lo cual se convirtió en otro obstáculo para los promotores no gubernamentales. Como ya lo vimos en el apartado anterior, el presidente Obama prefirió articular una medida mucho más limitada que anunció hasta enero de 2011. Así, la iniciativa simplemente murió en el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes.⁶⁴⁷

Ahora bien, la reacción de varios actores, opositores y moderados, al arresto de Gross fue evidentemente de condena y se posicionaron de manera firme con fundamento a la narrativa de que era inocente y que el gobierno cubano básicamente lo tenía como rehén. En marzo de 2010, cuarenta legisladores de la Cámara de Representantes, liderados por Chris Van Hollen (D-Maryland), enviaron una carta al titular de la sección de intereses cubana en Washington, D. C., en la que expresaban que el evento era visto “[...] con gran consternación por el gobierno de Estados Unidos, incluyendo a miembros del Congreso, demócratas y republicanos, liberales o conservadores.”⁶⁴⁸ La carta, apoyada también por actores que impulsaban legislación para profundizar el relajamiento de restricciones en cuanto a viajes, manifestaba también que los congresistas no podían apoyar el proceso de mejora de relaciones, pues el arresto había sembrado dudas respecto a las intenciones de La Habana, por lo que solicitaban firmemente que se liberara inmediata e incondicionalmente a Gross.

En circunstancias de polarización en torno a una posible reorientación de la política exterior, los opositores regularmente utilizan el comportamiento del objeto de la política para reforzar sus argumentos en favor del *statu quo* y, en este caso, del mantenimiento de una postura inflexible, lo cual hace valer la idea de que lograron sabotear la profundización del cambio en el primer periodo.⁶⁴⁹ En el caso de la intención de acercarse a Cuba, los opositores pronto centraron sus esfuerzos en la situación de Alan Gross para presionar a la administración Obama y limitar efectivamente su margen de maniobra. El argumento fue que medidas unilaterales para ofrecer concesiones, necesarias para la construcción de confianza, eran

⁶⁴⁷ Mark P. Sullivan, “Cuba: Issues for the 111th Congress”, *Op. Cit.*, p. 27.

⁶⁴⁸ Chris Van Hollen, del partido demócrata, en ese momento era el representante para el 8^o distrito de Maryland y, por lo tanto, era también el representante de Gross. Ron Kampeas, “House letter presses Cuba on Alan Gross”, *Jewish Telegraphic Agency*, 24 de marzo de 2010, URL: <https://bit.ly/3RfLYLx>, consulta el 22 de octubre de 2022.

⁶⁴⁹ En el caso, por ejemplo, de la política de cambio hacia Irán durante 2009 ocurrió una situación similar. Los opositores lograron fortalecerse frente a la Casa Blanca cuando las acciones y actitudes de Irán daban pie a las críticas en Estados Unidos. En el contexto de las negociaciones en 2009—para llevar a cabo un primer acuerdo nuclear limitado, que consistiría en el intercambio de uranio enriquecido para procesarlo fuera de Irán—la oposición logró montar una fuerte crítica a Obama porque de manera simultánea las elecciones en Irán resultaron controversiales producto de la represión del régimen al Movimiento Verde, que competía en contra de Mahmoud Ahmadinejad. Además, la Agencia Internacional para la Energía Atómica condenó que Teherán no declarara la construcción de instalaciones nucleares en Qom. Estos dos eventos, tal como el caso de Gross y la situación generalizada de prisioneros en Cuba, limitaron el margen de maniobra de Obama.

una forma de apaciguamiento que iría en detrimento de los objetivos para democratizar a Cuba. La idea era que Estados Unidos debía mantenerse firme y demandar la liberación incondicional de Gross, lo que implicaba la ausencia de negociación, pues el gobierno cubano seguía demostrando su carácter autoritario y su inclinación a castigar a actores que promovían los derechos humanos en la isla. Desde esta perspectiva, esos casos deberían “[...] servir como una llamada de atención a aquellos que proponen concesiones unilaterales en aras de normalizar relaciones con La Habana. El apaciguamiento no desalienta el mal comportamiento de los dictadores, sino que lo anima.”⁶⁵⁰

El resultado de esta situación en la interacción entre el Ejecutivo y la oposición debe verse a la luz de la reducción en el margen de maniobra del presidente y su equipo. Es decir, quizá el propio presidente estaba de acuerdo en la cuestión de que solucionar el tema de Gross era absolutamente necesario para profundizar un posible acercamiento. Lo que los argumentos de la oposición hicieron, sin embargo, tiene que ver con las cuestiones del cómo solucionar tal problema: flexibilidad mediante la negociación o inflexibilidad mediante la demanda de liberación incondicional. Al parecer, el efecto práctico sobre la libertad de maniobra de Obama en el primer periodo presidencial tiende hacia el segundo modo. Al parecer, el Ejecutivo decidió alinearse a esa idea y evitar conflictos. En febrero de 2010, Hillary Clinton expresó a la Cámara de Representantes que Washington no premiaría a La Habana por su deplorable conducta: “No hemos hecho tratos, no hemos ofrecido concesiones y no tenemos la intención de hacerlo.”⁶⁵¹ Tal era la postura pública, pero mediante canales más discretos la administración realizaba esfuerzos modestos para lidiar con tal situación. La evasión de los constreñimientos sería una constante en las acciones de la Casa Blanca.

Otra dimensión del sector opositor se puede ubicar con relación al aparato burocrático. Como se ha señalado en diversas partes de este trabajo, incluyendo el análisis del otro caso, las instituciones tienen una tendencia al *statu quo*. No obstante, en el caso del intento de cambio en la política de Estados Unidos hacia Cuba esta parte del análisis presenta algunas complejidades. En general, se podría pensar que el Departamento de Estado, durante el primer periodo presidencial, figuró como uno de los principales agentes de resistencia, al obstruir y resistir de manera sistemática diversos impulsos para modificar o reformar aspectos de la política. La realidad es que el saldo en esta cuestión presenta diversos resultados. Por un lado, desde el *bureau* para Asuntos Hemisféricos de dicha instancia en ocasiones se trataron

⁶⁵⁰ Frank Calzon, *Op. Cit.*

⁶⁵¹ R.M. Schneiderman, “The Imprisonment of Alan Gross and the U.S. Effort to Bring Him Home”, *Foreign Affairs*, 21 de diciembre de 2012, URL: <http://bit.ly/3Upd9mo>, consulta el 8 de noviembre de 2022.

impulsar varios mecanismos para relajar algunas restricciones impuestas por la administración Bush. En concreto, esta oficina desarrolló un paquete que trataba de restaurar las medidas de “pueblo a pueblo”, especialmente para educación e intercambios académicos durante los dos primeros años de la administración, pero fueron bloqueados por los asesores de Obama en la Casa Blanca. No fue sino hasta que la secretaria Clinton se involucró, abogando directamente al presidente en agosto de 2010,⁶⁵² que las iniciativas empezaron a generar arrastre, culminando en su materialización hacia principios de 2011. Por el otro, en aspectos alternativos de la política, como los programas para la promoción de la democracia, el Departamento de Estado mostró una fuerte resistencia al cambio.

Cuando Kerry y su equipo, en contacto con otros funcionarios del USAID y el Departamento de Estado, trataron de consolidar la investigación que llevaría a una posible reforma de los programas para la promoción de la democracia hacia finales de 2010, como el recorte del gasto y el aumento de la transparencia, que estaban posiblemente diseñados como medidas para la construcción de confianza con Cuba, rápidamente se activó el conflicto en este frente. Algunos funcionarios del Departamento de Estado y del USAID no estuvieron de acuerdo en la reducción del gasto y las modificaciones en cuanto a transparencia propuestos por los agentes de cambio, por lo que empezaron a filtrar información acerca de tales esfuerzos a Robert Menendez y a Ileana Ros-Lehtinen, actores prominentes en posiciones de poder asociados con el *lobby*.⁶⁵³ En palabras de Fulton Armstrong: “[...] el Departamento de Estado provocó que tuviéramos una derrota contundente. Ante esto, la Casa Blanca se mostró indiferente debido a su propia ignorancia sobre los programas operados por la burocracia y posiblemente porque no estaban interesados en entrar en conflicto con los personajes de línea dura. Lo único que buscábamos era encontrar gente razonable que se sentara en la mesa y reconociera que los programas tenían que analizarse y reformarse.”⁶⁵⁴

Para 2011, los republicanos habían logrado cambiar el panorama de fuerzas en el Congreso tras las elecciones intermedias, pues alcanzaron mayoría⁶⁵⁵ en la Cámara de Representantes—ganando más de 60 curules—y redujeron la de los demócratas en el Senado. En esas circunstancias, Ros-Lehtinen se posicionó como presidenta del Comité de Asuntos Exteriores de la cámara baja, mientras que Menendez se fortaleció en el Senado. Supuestamente, Menendez contactó a Denis McDonough, asesor de seguridad nacional del presidente, para presionar en el sentido de que parte de los fondos para los programas de

⁶⁵² William N. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Op. Cit.*, p. 380.

⁶⁵³ R.M. Schneiderman, “The Imprisonment of Alan Gross and the U.S. Effort to Bring Him Home”, *Op. Cit.*

⁶⁵⁴ Entrevista con Fulton Armstrong.

⁶⁵⁵ En la Cámara de Representantes la nueva configuración de fuerzas era: 242 republicanos y 193 demócratas.

promoción a la democracia continuaran utilizándose para apoyar a disidentes en favor de los derechos humanos, además de demandar que el Ejecutivo ejerciera completamente el gasto presupuestado. Según Schneiderman, los funcionarios del Ejecutivo terminaron por ceder ante la presión de Menendez dado el nuevo equilibrio de fuerzas en el Poder Legislativo, pues necesitarían su voto para otras cuestiones. Esto resultó en que el Departamento de Estado mantuviera los programas mediante el rechazo a los cuestionamientos hechos por Kerry y su equipo.

Así pues, la fuerte oposición puede explicar en parte la actitud de extrema cautela de la Casa Blanca frente al objeto de estudio de este trabajo. Hacia 2012 poco se hizo al respecto. Sin embargo, fue a partir de este contexto de polarización y de pérdida de terreno general en la política legislativa que la Casa Blanca optaría por implementar instrumentos más claros en cuanto a evadir al fuerte constreñimiento representado por la oposición: la búsqueda de canales secretos. Como ya se mencionó, el problema era que en circunstancias de carrera electoral la prospectiva de negociar públicamente la liberación de Gross se vería como una actitud de debilidad y de concesiones a un régimen autoritario, por lo que se demandaba firmeza y la liberación incondicional de manera unilateral por parte de Cuba. La Casa Blanca buscaría, entonces, solucionar este problema a partir de otras tácticas que empezó a emplear durante el segundo mandato presidencial.

8.3.2 Las oportunidades para una coalición. Entre la cautela y la presión

En este apartado resaltan varios elementos constitutivos de la actitud de la Casa Blanca respecto a sus interacciones con otros actores promotores del cambio. Tal postura reflejó una mezcla de distanciamiento, proactividad para el uso de intermediarios y resistencia ante la presión ejercida por dichos actores. La explicación de ello tiene que ver con lo ya analizado en los dos apartados anteriores respecto a las respuestas de Cuba en un ámbito de desconfianza y a la oposición interna. No obstante, es necesario rescatar que es a partir de la participación de otros agentes que se podrá entender otra estrategia de la Casa Blanca hacia el segundo periodo presidencial: la intención, aunque titubeante, de generar una coalición en favor del cambio para incrementar su legitimidad. Con todo, en el primer periodo domina más la cautela que la intención clara de aliarse con dichos actores.

En primer lugar, la actitud de distanciamiento, prudencia, y en cierto sentido de imposición, se vio reflejada en las interacciones entre la Casa Blanca y dos personajes de la política estadounidense: el gobernador de Nuevo México William B. Richardson y el expresidente Carter. El primero adoptó una línea de proactividad en el contexto de la controversia generada por el arresto de Gross. En esta línea de

acciones, la Casa Blanca también se posicionó de manera cautelosa, aunque aprovechó el momento para explorar posibilidades. El gobernador realizó varios viajes: en agosto de 2009, para promover exportaciones agrícolas; en agosto de 2010 y en junio de 2011, con el objetivo de tratar el tema de Gross. Es en el último viaje cuando se revelan algunos detalles interesantes.

Es preciso señalar que la intervención de Richardson siempre se llevó a cabo bajo el marco de diligencias no oficiales, a pesar de que el Departamento de Estado aprovechó la oportunidad para delinear ciertas condiciones, lo que puso en duda a los ojos de Cuba el poder de influencia del primero. En su segunda visita, el exgobernador trató de abogar por la liberación de Gross sin éxito. Para la tercera, después del proceso judicial a Gross, surgieron circunstancias que descarrilarían el esfuerzo. Con base en algunos preparativos llevados a cabo en conjunto con el representante cubano de la sección de intereses en Washington, Richardson concibió su viaje como una misión para liberar a Gross y pensaba que los cubanos estarían dispuestos a negociar en ese sentido.

Sin embargo, la postura del gobierno estadounidense expresó la unilateralidad y la asimetría de poder, al tratar de exigir concesiones a cambio de promesas. Ello, junto con algunos tropiezos por parte de Richardson, contribuyó a llegar a un punto muerto. Por un lado, el Departamento de Estado dio al gobernador una “lista” sobre una serie de situaciones que “sucederían” si Gross era perdonado por el gobierno cubano. Se trataba de una serie de posibilidades y promesas mas no de compromisos: *se revisaría* el estatus de Cuba como Estado patrocinador del terrorismo; *reduciría* el programa del USAID para la promoción de la democracia y lo cambiaría sin especificar detalles; *consideraría* la posibilidad de permitir la inversión estadounidense en infraestructura cubana en telecomunicaciones; *se buscaría* restablecer la propiedad cubana de la marca *Havana Club*; *se trabajaría* para lograr la extradición de Posada a Venezuela o Cuba y *alentaría* al Departamento de Justicia para que René González regresara a casa. El planteamiento de Washington reflejaba un desequilibrio de concesiones, pues en realidad demandaba una concesión sustantiva—la liberación de Gross—a cambio de simples posibilidades o de una disposición a discutir diversos temas.⁶⁵⁶

Otras cosas que se convertían en posibilidad, según la lista del Departamento de Estado, si Gross era liberado ya habían sido anunciadas como parte de la política de Obama de manera pública como la cuestión del restablecimiento del servicio postal, el sistema de licencias para empresas de servicios de mitigación de riesgo en caso de derrame petrolero en aguas cubanas y vetar acciones del Congreso que trataran de revertir las medidas iniciales en cuanto a viajes familiares. La única novedad era la finalización

⁶⁵⁶ William M. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Op. Cit.*, pp. 394-397.

del programa que permitía la entrada automática de médicos “desertores” a Estados Unidos, que había obstaculizado en parte la profundización de la cooperación en Haití.

Si se compara este planteamiento con la primera fase del acercamiento con la RPC se puede detectar una diferencia sustancial en la postura de Estados Unidos: mientras que en ese caso el comportamiento inicial de Washington es de comprometerse a un proceso de construcción de confianza, lo que implicaba intercambio de concesiones en ocasiones de manera unilateral (incluso se podría discutir que la RPC demandaba más de lo que ofrecía); con Cuba se aproximó desde una postura que refleja la desigualdad o una asimetría mucho más marcada, pues si bien las concesiones que se ofrecieron eran de interés para La Habana no son el núcleo prioritario de temas por los que el gobierno de Castro estaba dispuesto a interpretar como fuertes medidas que le hicieran flexibilizar su posición.

Por otra parte, los errores de Richardson agregarían más obstáculos. El gobernador filtró información de su viaje a Wolf Blitzer, colaborador de CNN, quien reportó que “[...] había sido invitado por [La Habana] para la misión específica de tratar de negociar la liberación de Gross.”⁶⁵⁷ A su llegada a la isla, y tras dar a conocer la lista de promesas del Departamento de Estado, Richardson se encontró con la frialdad de Rodríguez, quien pronto le comunicó que no vería a Gross. El tropiezo final, en un momento en el que el ministro de Relaciones Exteriores consideraba flexibilizar su actitud, se dio cuando después de ese primer encuentro Richardson declaró públicamente su enojo y etiquetó a Gross como rehén, lo que finalmente le cerró cualquier puerta. Por su parte, el presidente Obama debilitó aún más a Richardson, pues volvió a reiterar que el gobernador estaba realizando una labor humanitaria como ciudadano, por lo que no representaba a su gobierno.⁶⁵⁸ Así pues, el gobernador fracasó en su intento de contribuir a la mejora de las relaciones.

Por su parte, el expresidente Carter también figuró en el proceso como otro actor que intentó crear puentes. En marzo de 2011, Carter volvió a viajar a Cuba tras una invitación hecha por Raúl Castro. Las expectativas en torno al propósito del mismo pronto se centraron también en el asunto del contratista arrestado, pues meses antes había logrado la liberación de un ciudadano estadounidense que estaba prisionero en Corea del Norte. Según el propio Carter, sin embargo, los cubanos le habían hecho saber que no liberarían a Gross. De esta manera, el viaje tuvo como objetivos los siguientes asuntos: conocer a Raúl Castro y familiarizarse con sus metas a corto y largo plazo para Cuba; explorar ideas para mejorar la

⁶⁵⁷ CNN Wire Staff, “Richardson to seek release of American jailed in Cuba”, *CNN*, 8 de septiembre de 2011, URL: <http://bit.ly/3u61UDD>, consulta el 14 de octubre de 2022.

⁶⁵⁸ Portia Siegelbaum, “Cuba accuses Bill Richardson of ‘blackmail’”, *CBS News*, 14 de septiembre de 2011, URL: <http://bit.ly/3EEURa5>, consulta el 28 de octubre de 2022.

relación bilateral; reunirse con actores clave del ámbito público y privado; conocer detalles respecto a la situación de Gross y también de los *Cuban Five*, quienes estaban en prisión en Estados Unidos.⁶⁵⁹

Antes de viajar, Carter fue informado sobre detalles de la situación de la relación bilateral de ese momento por Clinton, el asesor de seguridad nacional Tom Donilon y Judy Gross, la esposa del contratista prisionero en Cuba. El expresidente se reunió con diversos actores de la vida pública cubana, entre ellos Fidel y Raúl Castro, el ministro Rodríguez, Jorge Bolaños, entre otros. De esas experiencias, Carter señaló que los cubanos reconocían los esfuerzos de Obama para mejorar la relación, pero para ellos no eran suficientes, como ya lo habían expresado en otros medios, especialmente en lo que concernía al embargo y al programa de promoción de la democracia. También se reunió con otros actores: con el cardenal Jaime Ortega, con quien discutió la evolución de una negociación que se llevaba a cabo para liberar prisioneros; con la comunidad judía y con grupos de disidentes; además de indagar sobre los *Cuban Five* y reunirse con Gross.

Una idea promovida por Carter era la de negociar el intercambio de prisioneros sin reconocerlo públicamente, tal como él mismo lo había hecho hacia finales de los años setenta cuando también intentó cambiar la política hacia Cuba durante su presidencia. En otras palabras, bajo ese esquema se tendría que acordar la liberación de Gross, por parte de La Habana, y de los *Cuban Five*, por parte de Washington, en términos humanitarios sin reconocer que se tratara de un *quid pro quo* frente al público. Sin tratar de afirmar que esta idea fue plantada originalmente por Carter, sí es justo señalar que operó para darle cierto peso en las consideraciones de ambos gobiernos, especialmente en el lado cubano como consecuencia de su viaje. Con todo, a su regreso Carter pasó más bien desapercibido por la administración Obama y la situación no pasó a mayores. Como dato curioso, días después el Ejecutivo informó al Congreso que volvería a pedir 20 millones de presupuesto para los programas de promoción de la democracia en Cuba.⁶⁶⁰

Ahora bien, el uso de la mediación empezó a perfilarse como otro instrumento importante para promover reacciones en el gobierno cubano. En la primera reunión de Obama y José Luis Rodríguez Zapatero, entonces presidente de España, un par de semanas después de la toma de posesión del primero, se discutieron formas de colaboración respecto a la política de apertura hacia Cuba por parte de Washington. Aproximadamente un año después, en una segunda reunión, Obama pidió al presidente español que llevara un mensaje a Castro mediante el ministro de Relaciones Exteriores, Miguel Ángel

⁶⁵⁹ Jimmy Carter, “Trip Report by Former U.S. President Jimmy Carter to Cuba, March 28-30, 2011”, *The Carter Center*, 1 de abril de 2011, URL: <http://bit.ly/3BdojmL>, consulta el 4 de noviembre de 2022.

⁶⁶⁰ William M. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Op. Cit.*, p. 387.

Moratinos. En el mismo, el presidente estadounidense expresó: “Dile a Raúl que si no adopta medidas, no puedo ir más allá”.⁶⁶¹ Tal mensaje se daba en un contexto en el que la Casa Blanca necesitaba de respuestas por parte de La Habana que reflejaran su intención de mejorar las relaciones, pero en función de la línea liberal que deseaba Washington y de los temas controversiales respecto a los prisioneros y los disidentes. La propuesta cubana se dirigió hacia la idea de considerar un canal de comunicación discreto, ante lo cual la administración Obama se negó.

Los españoles empezaron a actuar por su cuenta para tratar de construir un escenario más propicio en un contexto de fuertes críticas estadounidenses a Cuba por la represión a disidentes, el caso de Gross y la muerte de Zapata. Así, con mediación del gobierno español, el cardenal cubano Jaime Ortega trató de alentar a La Habana para que empezaran a surgir soluciones respecto al tema de prisioneros políticos; una medida que en Estados Unidos la administración Obama deseaba para continuar con el diálogo público directo sin caer en conflictos con la oposición. Los cubanos aceptaron el diálogo con el cardenal, al cual se unió Moratinos en julio de 2010, y posteriormente se anunció la liberación de 52 prisioneros. España recibiría a quienes quisieran exiliarse.⁶⁶² Posteriormente se liberaron más de cien prisioneros políticos, ante el notable silencio de la Casa Blanca.

Finalmente, los españoles también intentaron cabildar con Washington ahora para provocar una reacción, en forma de concesión, hacia Cuba. No obstante, a pesar de que La Habana había concebido su decisión de liberar prisioneros como una concesión, la administración Obama se mantuvo inflexible debido a la cuestión de Gross. En esas condiciones, los españoles mediaron para que Valenzuela se reuniera con Rodríguez en el marco de los preparativos para la Asamblea General de la ONU meses después como ya se señaló. Con todo y los resultados limitados de esta intervención por parte de España, el saldo concreto fue que Cuba accedió a flexibilizar su postura en temas sensibles importantes para la evolución del acercamiento con Estados Unidos y, además, reconoció a la Iglesia Católica como un interlocutor con el que se podría negociar. Este hecho sería un precedente importante para los años siguientes, en los que el Papa Francisco se involucraría en el proceso una vez que la Casa Blanca decidió priorizar en su agenda el tema de Cuba después de la reelección de Obama.

Ahora bien, un elemento de presión para la administración Obama, y que figura en el capítulo anterior dentro de los condicionantes regionales, fueron las actitudes de los gobiernos latinoamericanos,

⁶⁶¹ Miguel González, “Obama a Zapatero: ‘Hay que calmar los mercados’”, *El País*, 13 de mayo de 2010, URL: <http://bit.ly/3GN5tGB>, consulta el 23 de noviembre de 2022.

⁶⁶² Marc Lacey, “Cuban Government Vows to Release 52 Prisoners”, *The New York Times*, 7 de julio de 2010, URL: <http://bit.ly/3GQusIP>, consulta el 10 de noviembre de 2022.

que dieron la bienvenida a la intención de cambio y estuvieron dispuestos a creer en las intenciones del primer presidente afroamericano, lo cual incrementaba ligeramente la expectativa de una verdadera transformación. Jefes de Estado ya habían aprovechado el momento para presionar por un cambio más profundo, en el sentido de terminar con el núcleo de la política de aislamiento: el embargo. Luiz Inácio Lula da Silva en su mensaje a Obama para felicitarlo por su victoria en 2008 ya había puesto el tema sobre la mesa, llamando al fin de las sanciones hacia Cuba.⁶⁶³

Como se señaló, un condicionante de orden regional era la situación de desgaste del sistema interamericano en un contexto en el que otras instituciones, impulsadas por gobiernos emanados de la llamada “marea rosa”, hacían una suerte de contrapeso. En el mismo sentido, otro factor era el hecho de que desde los años setenta, y de manera gradual, el tema de Cuba se había convertido en un irritante en las relaciones de Estados Unidos con los gobiernos de la región. Esta situación no había cambiado a la llegada de la administración Obama y sería una constante durante los primeros años, lo cual también reforzaba la idea de fracaso en la política previa. En palabras de Rhodes: “Cada vez que viajábamos a América Latina, nuestras cumbres estaban dominadas por quejas sobre nuestra política hacia Cuba. Había cero evidencias de que nuestra postura agresiva estuviera siendo efectiva para promover derechos humanos.”⁶⁶⁴

En esas circunstancias, los gobiernos latinoamericanos aprovecharon la oportunidad para incrementar la presión sobre Washington, convirtiéndose también en actores promotores del cambio. La Casa Blanca estaba consciente de que su política conciliadora hacia Cuba debía incorporarse simultáneamente a los intentos de restaurar la presencia, credibilidad e influencia estadounidense a nivel hemisferio. No es casualidad que justo antes de la Cumbre de las Américas de abril de 2009, que se celebraría en Trinidad y Tobago, Obama anunciara las primeras medidas para relajar las restricciones de viajes y remesas respecto a la isla. Con la explicación del enfoque sobre “asociación en términos de igualdad” entre las Américas como telón de fondo—bajo la cual no habría un socio mayor y uno menor en las relaciones entre Estados Unidos y los países latinoamericanos—el presidente Obama reafirmó en la cumbre su compromiso para buscar un nuevo inicio con Cuba⁶⁶⁵ ante un grupo de representantes que no dejaron de expresar la necesidad de reintegrarla al sistema interamericano.

⁶⁶³ El Universo, “Latinoamericanos piden a Obama que mejore vínculos”, 5 de noviembre de 2008, URL: <http://bit.ly/3hG0E7d>, consulta el 12 de noviembre de 2022.

⁶⁶⁴ Ben Rhodes, *Op. Cit.*, p. 208.

⁶⁶⁵ Office of the Press Secretary, “Remarks by the President at the Summit of the Americas Opening Ceremony”, *The White House*, 17 de abril de 2009, URL: <http://bit.ly/3ET2Wcw>, consulta el 23 de noviembre de 2022.

Así pues, los gobiernos de la región pronto encontraron ámbitos en los que era posible redoblar la presión. Durante la Asamblea General de la OEA en 2009, celebrada en Honduras, los latinoamericanos decidieron abrogar la resolución VI, emanada de la 8ª Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de 1962, que había suspendido la participación de Cuba en el organismo. Así, en la Resolución 2438 de la Asamblea General, de 2009, se declaraba que “[...] la participación de la República de Cuba en la OEA será el resultado de un proceso de diálogo iniciado a solicitud del gobierno de Cuba y de acuerdo a las prácticas, propósitos y principios de la OEA.”⁶⁶⁶ En esas circunstancias, sin embargo, Cuba dio la bienvenida a la nueva decisión, en tanto que reflejaba la unidad latinoamericana respecto al tema, aunque declaró que su gobierno no estaba interesado en participar como miembro del organismo, lo cual significó un rechazo a la invitación.⁶⁶⁷

La decisión para impulsar tal resolución fue unánime y reveló de manera más clara el papel que empezó a desempeñar la presión latinoamericana sobre Estados Unidos, en un momento caracterizado como de crisis de la OEA por la propia diplomacia estadounidense. Antes del anuncio, la entonces secretaria de Estado, Hillary R. Clinton, mostró una firme oposición a la iniciativa que la mayoría de los representantes trataba de impulsar respecto a la reintegración de Cuba a la organización sin condiciones. Sin embargo, al valorar que se quedaría aislada la secretaria decidió dar marcha atrás. Clinton señala que: “Con base en lo que había expresado el presidente Obama sobre superar debates inertes de la Guerra Fría, [...] hubiera sido hipócrita por nuestra parte continuar insistiendo en que Cuba se mantuviera fuera de la OEA debido a las mismas razones por las que se le suspendió en 1962 [...]. Sería más creíble y preciso concentrarse en las actuales violaciones de Cuba a los derechos humanos, que eran incompatibles con la carta de la OEA.”⁶⁶⁸ Estados Unidos, entonces, aceptaría el compromiso de dejar sin vigor la resolución de 1962 a cambio de que se pusiera la condición de que Cuba solicitara formalmente su reingreso, el cual se obtendría si se demostraba progreso en materia democrática.

La ambivalencia de la administración Obama una vez más se reflejó en el contexto de la organización para la Sexta Cumbre de las Américas de 2012. En ese año de contienda electoral para Obama, quien trataría de evitar antagonismos con los cubano estadounidenses en Florida, la administración se opuso a que se incluyera a Cuba en el evento que se llevaría a cabo en Cartagena,

⁶⁶⁶ OEA, “OAS Revokes Resolution Suspending Membership of Cuba in the Inter-American System”, 3 de junio de 2009, URL: <http://bit.ly/3XpEbf6>, consulta el 18 de noviembre de 2022.

⁶⁶⁷ El País, “Cuba rechaza entrar en la OEA después de 47 años”, 3 de junio de 2009, URL: <http://bit.ly/3Az4Psa>, consulta el 18 de noviembre de 2022.

⁶⁶⁸ Hillary R. Clinton, *Hard Choices, Op. Cit.*, p. 262.

Colombia, invocando una vez más el tema de la democracia como requisito para que ese gobierno pudiera asistir y subrayando que eso habían acordado los gobiernos del hemisferio desde la cumbre celebrada durante 2001 en Quebec. Cabe señalar que otra vez las interacciones entre Estados Unidos y los demás países en el contexto de la cumbre estuvo caracterizada por la discordia, con excepción del gobierno de Canadá que respaldó la postura estadounidense. Los gobiernos más radicales, como Ecuador, Bolivia y Venezuela, lideraron la presión mediante el boicot o la falta de participación en la cumbre, especialmente debido al tema en cuestión. Quizá un elemento añadido era que México y Colombia, en ese momento aliados ideológicos de Washington, también se posicionaban con el grupo mayoritario favorable a la participación de cubana. El presidente colombiano, Juan Manuel Santos, trató de promover la inclusión al considerar que era inconcebible pensar en celebrar la próxima cumbre sin la participación de Cuba. Además, los gobiernos de la ALBA amenazaron con no asistir a la próxima, que se llevaría a cabo en 2015, si no se le incorporaba.⁶⁶⁹ La cumbre terminó sin mayores avances en materia de energía, comercio y narcotráfico, temas que desde el inicio de su administración Obama había identificado como importantes en el marco de la cooperación hemisférica. El saldo, desde la perspectiva estadounidense, era que el asunto de Cuba estaba obstaculizando de manera más clara el camino para reforzar la influencia de Washington en el hemisferio.

En suma, la actividad de otros actores en torno al tema de Cuba es interesante en el entendido que se presentaron como fuerzas que presionaron hacia el cambio. La administración en términos generales trató de resistir a tal presión, debido básicamente a la alineación de su narrativa con la de la oposición. No obstante, es quizá en este punto donde se percibieron oportunidades para el siguiente periodo, en el cual la participación de agentes de cambio alternativos fue clave para lograr el desenvolvimiento del proceso que llevó al anuncio del deshielo en diciembre de 2014.

Conclusiones del capítulo 8

Considerando lo desarrollado a lo largo de este trabajo, especialmente el vínculo entre redes de condicionantes, formulación del cambio y el carácter de las interacciones en el primer periodo presidencial, surge el cuestionamiento de cómo explicar los límites a la política de cambio de Obama en los primeros años. En primera instancia, es útil reconocer que al contrastar este caso con el de la política

⁶⁶⁹ Véase: Andrew Cawthorne y Brian Ellsworth, “Latin America rebels against Obama over Cuba”, *Reuters*, 14 de abril de 2012, URL: <http://bit.ly/3Evvqh6>, consulta 22 de noviembre de 2022; Jackie Calmes y William Neuman, “Americas Meeting Ends With Discord Over Cuba”, *The New York Times*, 15 de abril de 2012, URL: <http://bit.ly/3XuKPRh>, consulta el 18 de noviembre de 2022.

hacia la RPC surgen notables diferencias. La principal es que la intensidad de la planificación del cambio es distinta, en tanto que en el caso de Cuba solo hay un cambio estratégico, manteniendo los mismos objetivos, mientras que en el segundo el planteamiento original ya trae consigo una idea de transformación más profunda.

El segundo elemento, que no puede desvincularse del primero, es que en los dos casos parte de los detonantes tienen que ver con la idea de fracaso de la política previa en contextos en el que el poder estadounidense es cuestionado o puesto a presión. Sin embargo, el acercamiento hacia la RPC funge como un instrumento para dar parcial solución a dicha situación, por lo que se convierte también en un imperativo estratégico, a partir de la noción de oportunidad/amenaza representada por el cisma sino-soviético, que le otorga un nivel de prioridad en la agenda de política exterior distinto al caso de la política de Obama hacia Cuba. Es decir, en el último caso solo existe la noción de fracaso sin un imperativo geopolítico que pudiera consolidar un lugar importante dentro de las prioridades del gobierno. Es cierto que, a nivel regional, el tema de Cuba era un impedimento para reforzar el liderazgo de Estados Unidos en el hemisferio, especialmente a la luz de la crisis del sistema interamericano, pero esto no constituyó de manera decisiva el surgimiento de un sentido de urgencia. Ello debido a que otros temas, como la agenda interna de Obama, la crisis financiera y otros localizados en lugares estratégicos del orbe, pusieron en segundo término el plan de cambio hacia Cuba.

Así pues, a pesar de que la estructura de preferencias interna y externa empezaba a transitar hacia un punto distinto respecto al tema del embargo o en general a la política de aislamiento, Obama simplemente decidió continuar con los objetivos y dar una ligera modificación a la estrategia. Se pensaba en que la democratización de Cuba era todavía la meta de la política exterior, un contraste importante con el otro caso, pero también se consideraba que se tenía que modificar el plan para lograrlo, especialmente mediante el uso de la diplomacia para conseguir un deshielo y así dismantelar las restricciones que evitaban el flujo de personas, recursos e ideas para que ello fuera en beneficio del pueblo cubano.

Es a partir de esta reflexión que se entienden las dificultades reveladas por el carácter de las interacciones y por la adopción de estrategias poco efectivas para profundizar el acercamiento en este primer periodo. El objetivo de la política se estrelló constantemente con algunas actitudes y acciones del gobierno cubano, que en su calidad de autoritario no dejó de poner obstáculos a las intenciones de Obama. En este sentido, el “nudo” del proceso se hizo más fuerte si se consideran los factores relativos a la oposición, cuyo poder radicó esencialmente en el hecho de la inercia de ideas conservadoras y de que gran parte de la política de aislamiento, de Estado, la controla el Congreso mediante el embargo codificado en

ley. El evento en torno al encarcelamiento de Gross ilustra la anterior idea, lo cual limitó a su vez las opciones tácticas de Obama para relacionarse con la oposición en aras de dar inicio a la construcción de un nuevo consenso, como sí lo intentará más adelante. Finalmente, es necesario no menospreciar el papel desempeñado por otros actores afines a la política de cambio limitado, tanto nacionales como internacionales, pues se posicionaron como elementos importantes para la vinculación entre actores y la posible generación de una coalición en el segundo mandato presidencial.

Capítulo 9. El segundo periodo presidencial de Obama. Hacia el deshielo

En este capítulo se analizará la interacción entre la Casa Blanca y el gobierno cubano, así como entre la primera y otros actores, tanto opositores como promotores del cambio, durante el segundo mandato de Obama. El capítulo tiene dos objetivos: el primero gira en torno a identificar cómo la falta de una justificación de orden estratégico para echar andar el cambio de política limitó su alcance, lo cual produjo que el legado de Obama resultara endeble cuando dejó el poder; el segundo consiste en identificar las diferentes tácticas y estrategias de los actores a la luz del conflicto entre promotores y actores de resistencia para dilucidar elementos de comparación con el otro caso.

En el primer apartado se analiza la interacción entre la Casa Blanca y la alta dirigencia cubana. Se subrayan los principales elementos tácticos que la administración Obama utilizó para la generación de confianza en el proceso de alcanzar la normalización de relaciones. En el segundo, se analiza el papel de la oposición desde sus fundamentos de poder y sus tácticas para limitar el margen de maniobra de la Casa Blanca. Finalmente, se estudia el papel que desempeñaron otros promotores del cambio en sus interacciones con ambos gobiernos. Cabe subrayar que la actitud de la Casa Blanca en todas estas interacciones está marcada principalmente por la cautela y por la falta de un impulso mayor en aras de profundizar el cambio, lo que se explica por la fortaleza de la oposición y, como ya se señaló, por un razonamiento basado en las fallas de la política previa.

9.1 Las interacciones entre la Casa Blanca y Cuba. El difícil camino hacia el deshielo

A partir de 2013 se puede rastrear una renovada actitud para intentar el cambio tanto en los canales formales y acciones públicas como en un proceso secreto de negociación entre funcionarios cercanos a Obama y sus contrapartes cubanas. Tales circunstancias pueden explicarse porque en el inicio de su segundo periodo como presidente Obama adquirió más libertad de maniobra. Por un lado, los segundos periodos presidenciales, en general, amplían las capacidades del Ejecutivo, pues los presidentes que lo encabezan no tienen que preocuparse por otra campaña electoral. Por el otro, Obama ganó más votos del electorado cubano estadounidense en Florida, con el 49% frente al 47% ganado por Mitt Romney del Partido Republicano.⁶⁷⁰ Tal situación se conjugó con otros factores ya analizados en capítulos anteriores y otros correspondientes a las circunstancias del segundo mandato: las preferencias hacia una política más conciliadora en los sectores generales del público estadounidense; la disposición renovada por la llegada

⁶⁷⁰ Mark H. Lopez y Paul Taylor, “Latino Voters in the 2012 Election”, *Pew Research Center*, 7 de noviembre de 2012, URL: <https://pewrsr.ch/45xCAbc>, consulta el 30 de mayo de 2023.

de figuras críticas a la antigua política como John Kerry, nombrado secretario de Estado, Chuck Hagel en el Departamento de Defensa, entre otros; y, finalmente, la postura de la mayoría de actores en la comunidad internacional, especialmente aquellos pertenecientes a la región de América Latina, que empezaron a ejercer cierta presión a favor del acercamiento.

A pesar de la ampliada libertad de maniobra, la Casa Blanca adoptó una actitud de cautela para avanzar en el proceso y recurrió una vez más al incrementalismo, así como a una estrategia relativamente tímida en aras de no mostrarse suave al hacer concesiones o dar la impresión de apaciguamiento frente a un gobierno autoritario para evitar ser presa de ataques por parte de la oposición. La falta de una justificación más potente, que además de persuadir al público estadounidense de que la política previa había fallado construyera un sentido de urgencia, se debe considerar para la explicación de tal timidez y precaución. Todo ello se conjugó con el hecho de que la coalición opositora, formada por el *lobby* y por políticos conservadores con posiciones clave en el Congreso, cuyo análisis se desarrollará en el próximo apartado, no se debilitó y mantuvo la presión sobre la Casa Blanca mediante el control de la narrativa basada en la dicotomía liberalismo/autoritarismo. Como lo plantean LeoGrande y Kornbluh: “En privado, funcionarios de alto nivel expresaban el deseo de una apertura hacia Cuba, pero lamentaban la dimensión política y tramposa del asunto, así como lo demandante de otras prioridades.”⁶⁷¹

En estas circunstancias es que se pueden entender los límites al margen de maniobra de Obama. Por lo tanto, la estrategia en el marco de la interacción con el gobierno cubano puede conceptualizarse con los siguientes elementos: la necesidad de impulsar medidas incrementales, pero con el requisito de que fueran recíprocas para generar confianza entre las partes y preparar el terreno político en Estados Unidos; evitar que tales acciones fueran etiquetadas como concesiones unilaterales y esperar la formalidad hasta que se llegara al asunto más amplio de la normalización de relaciones;⁶⁷² construir canales directos de comunicación que fueran discretos para que la negociación en temas que estaban obstaculizando el progreso se blindara frente a la oposición. Así pues, estos elementos correrán de manera paralela a lo largo de 2013 y 2014, periodo en el cual los contactos entre ambos gobiernos se multiplicaron para concluir con el anuncio en diciembre de 2014.

Durante los primeros meses de 2013 se pueden observar dos procesos paralelos que abonarán al resultado de cambio limitado ya mencionado. Por un lado, la Casa Blanca recuperará cierto ímpetu en

⁶⁷¹ William M. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Op. Cit.*, p. 398.

⁶⁷² Como ya se ha señalado, esta es una diferencia notable si se compara con el proceso chino, en el que Estados Unidos tomó medidas unilaterales que no necesariamente eran requeridas por Beijing en un principio. Esto se explica una vez más en el marco de reconstruir el mecanismo causal para entender la fuerza de la existencia de una justificación estratégica para el cambio.

público para llevar a cabo medidas incrementales a manera de mostrar voluntad política para el acercamiento. Por el otro, se iniciará un proceso de diplomacia secreta para implementar ideas elaboradas por funcionarios involucrados con la nueva política en los años previos. Se puede identificar la disposición de la Casa Blanca para flexibilizar su posición gradualmente en temas específicos relacionados con algunos espías encarcelados en Estados Unidos pertenecientes a la llamada Red Avispa, así como la voluntad para retomar el diálogo en asuntos técnicos y de interés mutuo. Del lado cubano, también se mostró disposición para ablandar la actitud en el caso de Gross y se adoptaron algunas medidas de apertura en el ámbito económico.

9.1.1 Algunas medidas recíprocas

Una de las primeras señales de flexibilización por parte del Ejecutivo en Estados Unidos tuvo que ver con la cuestión de un prisionero. René González, agente de inteligencia cubano, había estado preso por más de una década en ese país con cargos de espionaje y era parte de los *Cuban Five* (o Red Avispa). González nació en Chicago, pero tenía la doble ciudadanía. En 2011, este personaje había completado su condena, pero debía mantenerse en Florida por tres años más bajo libertad condicional. En mayo de 2013, el Departamento de Justicia dejó de oponerse para que el exagente terminara su proceso en Cuba si renunciaba a su ciudadanía estadounidense. González aprovechó la oportunidad.⁶⁷³

Por otra parte, en los primeros meses de 2013, el diálogo para discutir temas de interés mutuo correspondientes a las necesidades concretas de la vecindad se reanudó. Roberta Jacobson, entonces secretaria de Estado adjunta para Asuntos del Hemisferio Occidental, se reunió con Josefina Vidal con el fin de explorar estos asuntos y la cuestión de Alan Gross. Posteriormente, los diplomáticos de ambos gobiernos lograron diversos resultados—que los estadounidenses no querían llamar oficialmente acuerdos para evitar la crítica—en términos del diálogo para restaurar el servicio postal, además de anunciar que también se llevarían a cabo negociaciones en julio para la cuestión migratoria, que habían sido suspendidas dos años antes. Otros temas fueron la cooperación en seguridad marítima y el protocolo conjunto para atender accidentes como el del *Deepwater Horizon*.⁶⁷⁴ Washington también ofreció visas a figuras políticas cubanas, entre las cuales destacaba la hija del presidente.

⁶⁷³ Patrick Oppman, “‘Cuban Five’ spy renounces U.S. citizenship to stay on island”, *CNN*, 6 de mayo de 2013, URL: <https://bit.ly/3NFac0k>, consulta el 14 de marzo de 2023.

⁶⁷⁴ William M. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Op. Cit.*, p. 399.

Raúl Castro, por su parte, anunció algunos ajustes económicos y sociales. En lo económico, Castro prometió implementar medidas limitadas de libre mercado, que trataban de complementar el relajamiento de restricciones estadounidenses. Es decir, bajo el nuevo, pero limitado, flujo de dinero enviado por cubanoamericanos hacia la isla, los familiares receptores pudieron iniciar negocios pequeños y reacondicionar sus hogares en el marco de dichos ajustes. En lo social, La Habana también empezó a relajar las restricciones para que disidentes cubanos viajaran fuera del país, situación que fue bienvenida por los estadounidenses. También, el gobierno de la isla informó a los familiares de Gross que podría ser tratado por un médico estadounidense.⁶⁷⁵

Asuntos más espinosos se dejaron para después y su trato estaría condicionado a medidas recíprocas relacionadas con los puntos de desacuerdo hasta entonces relativos a los prisioneros en ambos lados del estrecho. Mientras tanto, Estados Unidos siguió exigiendo un cambio más profundo en Cuba respecto a transitar hacia la democratización y la mantuvo en la lista de países promotores del terrorismo, entre otras cosas. Respecto a este último punto, sin embargo, en el reporte anual del Departamento de Estado se puede percibir un cambio de tono: la decisión de incluir información que identificaba el distanciamiento de Cuba de actores como el grupo ETA; se mencionaba que La Habana apoyaba el diálogo entre el gobierno de Colombia y las FARC; además de también reconocer que había adquirido compromisos respecto a medidas en contra del lavado de dinero y que no había otorgado recursos a grupos terroristas.⁶⁷⁶ En este sentido, Washington adoptó una posición más conciliadora para mandar una señal a Cuba en un asunto de interés para la última. La Habana, por su parte, siguió denunciando el embargo económico en el contexto de los preparativos de la Asamblea General de la ONU, como ya es tradición,⁶⁷⁷ así como los intentos de desestabilización estadounidense, cuya expresión más reciente se había materializado en el problema de Alan Gross. En ese sentido, el tema de Gross y de los *Cuban Five* se mantuvo como un obstáculo en tanto que las perspectivas de ambos gobiernos no coincidían respecto a un posible intercambio. Así, Washington siguió exigiendo, en los primeros meses, la liberación de Gross sin el *quid pro quo* que los cubanos planteaban al vincular ese caso con el de los espías presos en Estados Unidos.

⁶⁷⁵ Paul Haven, “Cuba, US try talking, but face many obstacles”, *AP News*, 21 de junio de 2013, URL: <https://bit.ly/42wP8gW>, consulta el 27 de abril de 2023.

⁶⁷⁶ U.S. Department of State, “Country Reports on Terrorism 2012”, mayo de 2013, URL: <https://bit.ly/43hO0OH>, consulta el 4 de marzo de 2023, p. 195.

⁶⁷⁷ AP, AFP y Reuters, “Cuba acusa a Obama de ‘intensificar’ el bloqueo impuesto a la isla desde los años 60”, *La Jornada*, 8 de octubre de 2013, URL: <https://bit.ly/3C5u2ed>, consulta el 8 de enero de 2023.

En diciembre de 2013 se llevó a cabo el funeral de Nelson Mandela—el mítico líder político que luchó en contra del *apartheid* en Sudáfrica durante las últimas décadas del siglo pasado—lo cual produjo una oportunidad para demostrar públicamente la actitud de los líderes de ambos países. Antes de la ceremonia, Rhodes le informó a Obama que Raúl Castro estaría presente con el fin de tener claro qué hacer en esa situación. El presidente estadounidense rápidamente contestó que lo saludaría de mano pues los “[...] los cubanos estaban del lado correcto [...] [con respecto al] *apartheid*. Nosotros en el incorrecto.”⁶⁷⁸ Obama se refería a la política exterior de Cuba y Estados Unidos durante los años ochenta, pues el primero había decidido pelear militarmente en contra de los *proxies* del régimen sudafricano en Angola, mientras que el gobierno del segundo con Reagan ofrecía su apoyo a Pretoria. En esta evaluación, el entonces líder de la Casa Blanca reconoció algo que ningún otro jefe de Estado en ese país se había atrevido a hacer. El encuentro entre los dos líderes finalmente sucedió y se tomaron de la mano. El gesto sorprendió a Castro, pero fue bien recibido posteriormente por la dirigencia cubana. No es ocioso rescatar que este evento atrajo de manera importante la atención de la prensa nacional e internacional y contribuyó a preparar el terreno en términos de expectativas sobre el futuro de la relación bilateral.

Como puede corroborarse, durante el primer año, en el ámbito de actitudes y medidas públicas, ambos gobiernos realizaron movimientos cuidadosos orientados a comunicar su posición relativamente flexible y su disposición al diálogo en lo general. No obstante, ninguno de los dos hizo concesiones que fueran de interés concreto para la contraparte y se mantuvieron las decisiones clave, así como el discurso relacionado a ellas, a lo largo de ese año y el siguiente. Esto se arreglaría, aunque limitada e incrementalmente, lejos de la opinión pública dada la sensibilidad de los asuntos que tenían que resolverse.

9.1.2 Las negociaciones secretas. Rhodes y Zuniga ejecutan un proyecto de negociación por pasos

Antes de las conversaciones para mejorar las relaciones bilaterales, la comunicación entre Estados Unidos y Cuba era limitada y generalmente se realizaba a través de intermediarios. Se necesitaba entonces establecer canales de comunicación directa para que funcionarios de alto nivel de ambos países pudieran transmitir sus intenciones y objetivos de manera clara, y sin la preocupación de que ello fuera motivo de alarma para los grupos de línea dura a los que se enfrentaban los dos líderes. Más allá de las actitudes y señales públicas, la generación de confianza dependía en esas circunstancias de dicha comunicación directa.

⁶⁷⁸ Las cursivas son más. Ben Rhodes, *Op. Cit.*, p. 255.

En una reunión antes de la segunda toma de posesión, el tema de Cuba era de interés tanto para Obama como para personajes claves de su equipo, aunque se tenía conciencia plena del principal obstáculo relacionado con la detención de Gross. Ben Rhodes, entonces consejero adjunto de Seguridad Nacional para Comunicaciones Estratégicas, fue uno de los actores que aprovechó la oportunidad en esos días para mantener vivo el asunto. La frustración respecto a resultados de política exterior del primer término se hizo notar entre diversos miembros del equipo y Rhodes, quien tenía una “agenda afirmativa” que quería impulsar en esos momentos: asuntos en los que podían hacer más como Cuba, Colombia, Birmania, programas de intercambio, desarrollo en África, entre otros. Cuando Obama escuchó de Rhodes esta lista paró rápidamente en Cuba: “Vamos a ver qué podemos hacer ahí [...]. Pero tendremos que sacar a Alan Gross de prisión.”⁶⁷⁹ La respuesta de Obama no generó sorpresas, pues se entendió que en esas circunstancias el caso de Gross era el principal impedimento para progresar. Para ese momento, el subcontratista estadounidense llevaba más de tres años en una prisión cubana y desde la perspectiva de los opositores, y de la administración, su arresto había sido injusto. Ello significaba que no se podían hacer concesiones a La Habana a menos que ésta de manera unilateral, e incondicional, liberara a Gross. Durante 2013 y 2014, la postura pública de la Casa Blanca al respecto no cambió. Todo ello a pesar de que el propio Gross montaría su propia pelea para llamar la atención de la administración, incluso mediante la sugerencia de que Estados Unidos ya había sentado precedentes en el pasado para asegurar la libertad de sus connacionales mediante “medidas extraordinarias”. Así lo expresó a través de una carta dirigida al propio Obama en la que también denunció el abandono de su propio gobierno en diciembre de 2013.⁶⁸⁰ Como se analizará más adelante, otros actores, dentro y fuera del Congreso, empezaron a ejercer presión sobre la Casa Blanca para que ésta valorara la posibilidad de un intercambio de prisioneros con La Habana.

Con todo, hacia principios de ese año dentro de un pequeño círculo de la administración se planteaba que el caso del prisionero estadounidense debía leerse de manera diferente. Desde la perspectiva de Rhodes, los factores a considerar para moverse del *statu quo* eran los siguientes: la posición de Estados Unidos respecto a la inocencia de Gross, lo que implicaba una dificultad para aceptar la insistente propuesta cubana de negociar un intercambio por los cuatro cubanos en prisión miembros de la Red Avispa; el posicionamiento clave en el Congreso de un puñado de conservadores, tanto republicanos como demócratas, que se mostraban inflexibles ante cualquier idea de mejorar las relaciones; la desconfianza de

⁶⁷⁹ Ben Rhodes, *Op. Cit.*, p. 208.

⁶⁸⁰ Associated Press, “Alan Gross: captive American in Cuba writes President Obama requesting aid”, *The Guardian*, 3 de diciembre de 2013, URL: <https://bit.ly/3C3Eh2L>, consulta el 6 de mayo de 20123.

La Habana hacia el Departamento de Estado, que había tratado por décadas de aislar a Cuba y robustecer a la oposición política en ese país; pero también había un lado más amable que giraba en torno a los avances incrementales recíprocos, cuyos efectos provocaron un ligero aumento en el flujo de efectivo hacia Cuba, especialmente debido a la relajación de los obstáculos para que estadounidenses viajaran y enviaran remesas por parte de Washington, así como las reformas limitadas por parte de La Habana que permitían a cubanos iniciar pequeños negocios como tiendas, restaurantes y taxis.⁶⁸¹

Para ese momento, otro miembro del equipo de Obama estaba desarrollando un plan, que visto desde el panorama pintado por múltiples obstáculos políticos, intentaría “alborotar” el *statu quo* mediante negociaciones secretas. Este personaje fue Ricardo Zuniga, el especialista en América Latina en la Casa Blanca, quien pronto hizo equipo con Rhodes para habilitar el canal secreto con La Habana. El plan consistió en establecer un diálogo con la alta dirigencia cubana respecto a dos temas: contraterrorismo y Gross. La expectativa era generar tracción para que una vez solucionado el problema del prisionero el diálogo culminara en la normalización de las relaciones. Esos dos temas fueron el punto de partida, pues se consideraron las posibilidades de filtración de la información. Si ello ocurría la Casa Blanca podría manejar el control de daños.⁶⁸² Una característica importante también era que tal proyecto fue conducido por solo unos cuantos dentro del círculo más cercano a Obama en la Casa Blanca. El Departamento de Estado, en general, fue puesto a un lado e incluso no tuvo conocimiento del proceso. La excepción fue John Kerry,⁶⁸³ quien estuvo informado, pero no se involucró sino hasta después del anuncio de diciembre de 2014.

Ambos funcionarios iniciaron el diálogo en mayo de 2013, cuyo propósito adicional era probar si La Habana era seria en su disposición por mejorar la relación. Desde la perspectiva de los estadounidenses, no había claridad sobre las intenciones cubanas: se pensaba que un enemigo externo había sido favorable para el régimen en la isla en cuanto a construir y mantener la legitimidad, por lo que debilitar esa situación mediante el acercamiento podría no ser del interés de los Castro. Además, en ese momento era claro que el objetivo estadounidense, públicamente sostenido por varios actores incluido el presidente, seguía siendo la democratización de Cuba. La respuesta de Cuba a favor de la negociación provino de Alejandro Castro, el hijo de Raúl, lo que se interpretó como una luz verde, en el entendido de que el interés cubano era genuino dado el involucramiento de alguien cercano a la máxima dirigencia. Ambas delegaciones se

⁶⁸¹ Ben Rhodes, *Op. Cit.*, pp. 208-209.

⁶⁸² *Ibid.*, pp. 210-211.

⁶⁸³ Mark Landler, *Alter Egos. Hillary Clinton, Barack Obama, and the Twilight Struggle Over American Power*, Nueva York, Random House, 2016, p. 371.

reunieron en Ottawa con el apoyo del gobierno canadiense, que fungiría como discreto anfitrión durante parte del proceso.⁶⁸⁴

Después de décadas, funcionarios cubanos y estadounidenses negociaron al más alto nivel cuestiones que tenían el potencial de cambiar el rumbo. Los estadounidenses rápidamente expresaron su agenda: liberación de Alan Gross, cooperación en contra del terrorismo y mejorar la relación bilateral. Se empezó con el tema del terrorismo, lo que dio pie a la ya tradicional, según diversos especialistas, letanía de agravios recitada por la delegación cubana durante casi una hora: una táctica diplomática que ya tenía larga historia en las interacciones entre Estados Unidos y Cuba. De esa reunión los estadounidenses aprendieron que la alta dirigencia cubana estaba consciente del limitado margen de maniobra de Obama, por lo que estaba interesada en desarrollar tal canal de manera honesta para no dañar el capital político del presidente estadounidense. Por lo demás, el objetivo se había logrado en tanto que el canal estaba abierto y se tenía la expectativa de que ambas partes estaban genuinamente interesadas en el diálogo.⁶⁸⁵

La fase de construcción de confianza puso entonces a prueba la disposición de ambos gobiernos. Las negociaciones pronto dejaron de lado el tema del contra terrorismo y, por insistencia de los cubanos, se concentraron en el asunto de intercambiar a los cuatro miembros restantes de la Red Avispa, prisioneros en Estados Unidos, por Alan Gross. Para esta etapa, sin embargo, la postura de la delegación estadounidense seguía siendo de no conceder tal intercambio por las razones mencionadas anteriormente. Con todo, la fase de acciones recíprocas se dinamizó. Una primera señal importante percibida por la delegación estadounidense giró en torno al caso de Edward Snowden, el “soplón” estadounidense que filtró información clasificada perteneciente a la Agencia de Seguridad Nacional y que huyó de Estados Unidos en el primer cuarto de 2013.⁶⁸⁶ En un principio, presuntamente Snowden estaba en busca de asilo mientras se encontraba varado en Moscú. Cuba figuraba como una opción de apoyo para transitar a otro país sudamericano. Según Rhodes, la delegación estadounidense le recordó a Alejandro Castro que ellos mismos le habían dicho que harían todo lo posible por darle a Obama el suficiente espacio de maniobra, lo que en ese contexto implicaba que si ayudaban a Snowden dicha libertad se reduciría. Días después, los cubanos no permitieron a Snowden transitar por su territorio.⁶⁸⁷

⁶⁸⁴ *Ibid.*, p. 395.

⁶⁸⁵ Ben Rhodes, *Op. Cit.*, p. 214.

⁶⁸⁶ Glenn Greenwald, Ewen MacAskill y Laura Poitras, “Edward Snowden: the whistleblower behind the NSA surveillance revelations”, *The Guardian*, 11 de junio de 2013, URL: <https://bit.ly/3N46c91>, consulta el 26 de mayo de 2023.

⁶⁸⁷ Ben Rhodes, *Op. Cit.*, p. 257.

Ahora bien, hacia finales de 2013 y principios de 2014 se empezaron a delinear las posturas de ambos gobiernos. Los estadounidenses finalmente empezaron a considerar la opción de un intercambio de prisioneros, pero con el fin de que ello catapultara el proceso hacia la normalización y otros asuntos. Después de todo, lo que le interesaba a Obama era dejar un legado de cambios fundamentales en la relación bilateral. Desde la perspectiva de la administración Obama, los temas que se querían tratar más allá de los prisioneros eran los siguientes: normalización de relaciones diplomáticas; reforma del régimen económico y político cubano (presuntamente con respeto a la soberanía); la cuestión de la incorporación de Cuba en la lista de Estados promotores del terrorismo; y la relajación del embargo. Los cubanos respondieron con lo que necesitaban de Estados Unidos: levantamiento, y no relajación, del embargo; regreso a soberanía cubana de la Base de Guantánamo; y el fin de los programas de promoción de la democracia, así como de Radio y TV Martí.⁶⁸⁸ Después de todo, lo que le interesaba a Cuba era reafirmar la soberanía y borrar o debilitar los obstáculos impuestos durante décadas por la gran potencia para el mismo fin.

Evidentemente, las diferencias entre las dos posiciones eran importantes, pero los negociadores se enfocaron en tratar de remover obstáculos de manera gradual y uno a la vez. Cabe destacar que, desde la posición estadounidense, siempre se intentó dimensionar la negociación para que se tuviera claro que el intercambio de prisioneros era solo un paso hacia los otros asuntos de la relación bilateral. A pesar de todo, la administración Obama se mostró reticente a intercambiar a Gross, a quien no consideraban un espía, por varios agentes cubanos. Según Landler, Eric Holder,⁶⁸⁹ el entonces fiscal general, propuso a la Casa Blanca que se incorporara a otro personaje llamado Rolando Sarraf Trujillo: un espía estadounidense encarcelado en Cuba que, de hecho, había contribuido a desmontar a la Red Avispa. De esta manera, los cubanos tendrían que liberar a Gross por razones humanitarias, lo que figuraría como solución política para Obama, y entonces se aceptaría un intercambio de prisioneros, que consistiría en la liberación de Sarraf Trujillo, por parte de Cuba, así como de Gerardo Hernández y los otros dos miembros de los Cuban Five, por parte de Washington. Los cubanos pronto rechazaron esta propuesta, pues consideraban a Trujillo como muy valioso. Además, hacia mayo de 2014 Washington negoció la liberación de Bowe Bergdahl, un soldado estadounidense capturado en Afganistán a finales de la década pasada, a cambio de cinco líderes talibanes.⁶⁹⁰ Este evento volvió más difícil la negociación con los cubanos: por un lado, la Casa Blanca temía que los críticos no aceptarían otro intercambio tan desigual; por el otro, los cubanos

⁶⁸⁸ *Ibid.*, p. 259.

⁶⁸⁹ Mark Landler, *Op. Cit.*, p. 402.

⁶⁹⁰ Eric Schmitt y Charlie Savage, "Bowe Bergdahl, American Soldier, Freed by Taliban in Prisoner Trade," *The New York Times*, 31 de mayo de 2014, URL: <https://bit.ly/43fjAfX>, consulta el 5 de febrero de 2023.

interpretaron que ya se había sentado un precedente y que los estadounidenses cederían sin que se liberara a Trujillo.

Por otra parte, en esos mismos meses otros actores promotores del cambio empezaron a involucrarse en el proceso de construcción de confianza, lo que implicó la generación de una dinámica positiva. Las contribuciones de éstos se analizarán con más detalle en apartados siguientes, pero baste decir que se formó una coalición promotora, entre la Casa Blanca y otros actores, que intentó abonar el terreno para incrementar la confianza de ambas partes. Un de los ejemplos más destacados fue la participación del senador Patrick Leahy (D-Vermont). Con apoyo destacado de su asesor Tim Rieser, Leahy contribuyó en este proceso ayudando a que uno de los prisioneros de la Red Avispa y su esposa logaran concebir un bebé mediante la inseminación artificial, lo que pronto fue respondido por parte de los cubanos con otro gesto: mejoras en la calidad de vida del prisionero Alan Gross. Otro ejemplo fue la incorporación como mediador del Papa Francisco, quien aprovechó la lógica iniciada en el primer periodo, en el sentido de que la Iglesia Católica ayudó a negociar la liberación de prisioneros en Cuba, para facilitar la negociación en la etapa previa a la normalización.

Tras la intervención del Vaticano, los cubanos relajaron su posición y concedieron lo que la contraparte quería: estaban dispuestos a liberar al agente de inteligencia si Washington estaba dispuesto a liberar a Hernández. La contrapuesta de Obama fue que si se liberaba a Gerardo, entonces La Habana debería comprometerse no solo liberar a Gross y al otro agente, sino también tomar medidas para liberar más prisioneros políticos, dejar de proteger fugitivos de la justicia estadounidense, que se incluyeran garantías para que se expandiera el servicio de internet en la isla y otras acciones dirigidas a reforzar los derechos humanos y la reforma económica. Los cubanos accedieron a liberar varios prisioneros políticos, pero cuando se tocó el tema de fugitivos volvieron los problemas cuando resurgió el caso de Posada Carriles.⁶⁹¹

Las negociaciones avanzaron hasta que se lograron solucionar cuestiones clave que abrieron la puerta a asuntos más profundos en cuanto a la relación bilateral se refiere. Finalmente, ambas delegaciones se reunieron en el Vaticano para sellar el acuerdo. A su llegada, los funcionarios fueron recibidos, con expresiones de entusiasmo, pero también de sorpresa, por el equipo de asesores del Papa Francisco, que incluía la participación del secretario de Estado de la Santa Sede, el Cardenal Pietro Parolin. Cada delegación informó al equipo del Papa por separado sobre los detalles del acuerdo y posteriormente se reunieron los tres equipos: “No puedo creerlo”, uno de los asesores mencionó mientras los

⁶⁹¹ Ben Rhodes, *Op. Cit.*, p. 281.

estadounidenses se sentaban en la mesa para confirmar que Cuba y Estados Unidos restablecerían relaciones diplomáticas. El acto de haber involucrado al Vaticano simbólico ofreció respaldo político para ambos gobiernos frente a los grupos de línea dura.⁶⁹²

Los detalles del acuerdo, después de dieciocho meses de negociación, eran que Cuba liberaría, por razones humanitarias, a Alan Gross, lo que implicaba para efectos de retórica, y como solución política, dejarlo fuera de un intercambio. Por otra parte, ambos gobiernos intercambiarían prisioneros: Cuba liberaría a Sarraf Trujillo, mientras que Estados Unidos a los tres miembros restantes de los *Cuban Five*. Además, ambos gobiernos anunciarían simultáneamente que restablecerían relaciones diplomáticas. Esto significó que, de manera oficial, los cuerpos diplomáticos se reunirían para trabajar los detalles. Finalmente, las dos partes expresarían ciertas medidas unilaterales que cada uno adoptaría en el corto plazo. Estados Unidos seguiría relajando las restricciones en materia de viajes, exportaciones al sector privado y regulación de telecomunicaciones. Cuba revisaría una lista de prisioneros políticos y aceptaría liberar a cincuenta y tres de ellos.⁶⁹³

Ahora bien, en el ámbito de lo público, durante toda la negociación secreta, John Kerry se encargó de recordarle a su contraparte cubana, Bruno Rodríguez, que la relación entre los dos países solo mejoraría si se solucionaba el problema de Gross.⁶⁹⁴ Ese fue el papel limitado del entonces secretario de Estado, aunque posteriormente, una vez que se anunció el camino hacia la normalización, se involucraría formalmente en las negociaciones para afinar detalles. No obstante, es interesante destacar que, a pesar de que Kerry era un personaje que apoyaba un cambio de política desde sus días como presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, la administración decidió mantener blindado el proceso frente al Departamento de Estado como una táctica.

En cuanto al análisis de las reacciones del gobierno cubano hasta ese momento, es justo reconocer que demostró un interés genuino por restablecer lazos con Estados Unidos. Sin embargo, es necesario hacer notar que Castro estaba abierto a esta línea de acción, pero no a expensas de debilitar lo que a su juicio era la soberanía cubana ni la posición preminente del régimen revolucionario que lideraba. Esto implicaba un choque con los razonamientos que fundamentaban las estrategias de ambos países, pues del lado estadounidense el acercamiento se veía por varios promotores del cambio como un nuevo mecanismo

⁶⁹² Mark Landler, *Op. Cit.*, p. 370.

⁶⁹³ Associated Press, “Cuba has freed all 53 prisoners in historic deal, says Obama administration”, *The Guardian*, 12 de enero de 2015, URL: <https://bit.ly/3qiZbIp>, consulta el 20 de mayo de 2023.

⁶⁹⁴ Carol Morello y Karen DeYoung, “Secret U.S.-Cuba diplomacy ended in landmark deal on prisoners, future ties”, *The Washington Post*, 17 de diciembre de 2014, URL: <https://bit.ly/3oH685A>, consulta el 28 de mayo de 2023.

para impulsar los valores liberales en Cuba, mientras que La Habana lo interpretaba como una oportunidad para renovar al régimen mediante el pragmatismo de Raúl. Esto último significaba la necesidad de mantener la legitimidad mediante la exaltación del legado revolucionario de los Castro, a la vez que Raúl parecía dispuesto a facilitar una transición hacia una economía mixta y expandir su interacción con el mundo. El limitado dinamismo de este enfoque por parte de La Habana se desvaneció en los siguientes meses.

9.1.3 El deshielo

Un día antes de dar el anuncio oficial que iniciaría el proceso de normalización, Obama y Castro hablaron por teléfono; un acontecimiento que no sucedía desde hacía décadas. La llamada tuvo como objeto realizar una revisión al más alto nivel de los compromisos adquiridos por las dos partes y como acto protocolario previo a la exposición pública de lo acontecido. Al día siguiente, el 17 de diciembre de 2014, ambos gobiernos anunciaron simultáneamente el inicio del proceso de normalización de relaciones.

Con base en alusiones centradas en el posible anacronismo de la política anterior, como el hecho de que se había originado cuando él tenía solo dos años de edad, Obama expresó que “[...] terminaría con un anticuado enfoque que, por décadas, ha fallado en promover nuestros intereses, y en su lugar iniciaría la normalización de relaciones [...]” entre Estados Unidos y Cuba. El mandatario delineó la hoja de ruta de la nueva política para los próximos meses: el restablecimiento de las relaciones diplomáticas, que implicaría negociar la cuestión de las embajadas; revisión del estatus de Cuba como Estado promotor del terrorismo, lo que sugería la posibilidad de removerla del informe anual; medidas adicionales para profundizar el relajamiento de las restricciones en cuanto a viajes, comercio y flujo de información hacia Cuba. Obama anunció también su intención de tratar con el Congreso el tema del embargo. El mensaje finalizó con una reflexión pertinente al tema de este trabajo: El presidente hizo notar que “[...] el cambio es difícil, en nuestras vidas y en las [...] de las naciones, y el cambio es mucho más difícil cuando cargamos con el peso de la historia en nuestros hombros.”⁶⁹⁵

⁶⁹⁵ Con respecto al tercer punto, los estadounidenses podrían utilizar tarjetas de crédito cuando viajaran a Cuba; se incrementaría aún más la cantidad de dinero que podría enviarse a la isla, así como remover los límites en las remesas destinadas a apoyar proyectos humanitarios, así como al pueblo cubano y su sector privado; se facilitaría el incremento del comercio mediante permitir a instituciones financieras estadounidenses abrir cuentas en instituciones bancarias cubanas; finalmente, las empresas estadounidenses de telecomunicaciones podrían vender bienes para mejorar la infraestructura en la isla. Barack H. Obama, “Statement by the President on Cuba Policy Changes”, *The White House*, 17 de diciembre de 2014, “URL: <https://bit.ly/42gQX0J>, consulta el 6 de abril de 2023.

Raúl Castro, por su parte, concentró su discurso en reiterar la buena voluntad de su gobierno para dialogar con Estados Unidos con base en el respeto mutuo y en la igualdad soberana, así como en recordar los valores revolucionarios y sus logros. Un dato interesante fue que se sostuvo la retórica en cuanto a subrayar que la liberación de Gross no había sido parte de un intercambio, sino que la decisión se había tomado con base en razones humanitarias. Además de anunciar la disposición cubana al restablecimiento de relaciones diplomáticas y a la cooperación en distintos temas, Castro no dejó de recordar que el “[...] bloqueo económico, comercial y financiero [...] debe cesar.”⁶⁹⁶ Como se puede observar, el énfasis del mensaje se puso en la idea del respeto a la soberanía, lo cual no dejaba de chocar con el discurso de democratización por parte de la Casa Blanca.

Ahora bien, el hito de diciembre de 2014 no debe subestimarse, así como tampoco los esfuerzos por parte de ambos gobiernos que lo produjeron. No obstante, solo se había avanzado poco en la cuestión de generación de confianza entre los dos gobiernos, si solo nos concentramos en el eje de análisis en este apartado, y casi nada respecto a la necesidad de generar un nuevo consenso en Estados Unidos. Las diferencias de ambos países respecto a democracia, derechos humanos y política exterior no cambiarían de la noche a la mañana. Estados Unidos mantuvo en los meses siguientes los compromisos anunciados y trató de profundizar el cambio en aquellos ámbitos en los que el Ejecutivo tenía capacidad para hacerlo. Se removió a Cuba de la lista de Estados promotores del terrorismo en mayo de 2015;⁶⁹⁷ medida que se recordó durante la Cumbre de las Américas días atrás, en Panamá, a la que Cuba fue invitada. Entre 2015 y 2016, la administración enmendó cinco veces las regulaciones respecto a viajes y remesas para implementar los cambios anunciados: se incrementaron a 12 las categorías de viaje; se eliminaron los límites de días para viajeros; se incrementaron los montos permitidos para remesas entre personas sin vínculo familiar y se autorizaron otro tipo de remesas; se removieron los límites para donaciones en forma de remesas; y se eliminaron los límites en los montos para las importaciones, de uso personal, de productos cubanos llevadas a cabo por viajeros.⁶⁹⁸ También se creó una Comisión Bilateral para priorizar asuntos de interés mutuo en áreas como medio ambiente, investigación en salud, agricultura, narcotráfico, seguridad, aviación civil, correo, entre otros. Además, se facilitaron las transacciones financieras para promover el comercio y se puso énfasis en la generación de acuerdos entre empresas estadounidenses de

⁶⁹⁶ Juan Andrés Muñoz, “Texto completo del discurso de Raúl Castro sobre el acercamiento con Estados Unidos”, *CNN*, URL: <https://bit.ly/43I4sI9>, consulta el 5 de mayo de 2023.

⁶⁹⁷ Bernadette Meehan, “Rescission of Cuba as a State Sponsor of Terrorism”, *The White House*, 29 de mayo de 2015, URL: <https://bit.ly/3N9Ll4f>, consulta el 24 de mayo de 2023.

⁶⁹⁸ Mark P. Sullivan, “Cuba: U.S. Restrictions on Travel and Remittances”, *Congressional Research Service*, 16 de noviembre de 2018, URL: <https://bit.ly/40Xoo9E>, consulta el 25 de mayo de 2023.

telecomunicaciones y el gobierno cubano. En agosto de 2016 se inició el servicio aéreo. En suma, parecía que los cambios se incorporarían en un círculo virtuoso en el que cada área se volvería dependiente de otras, lo cual es un signo potencial de consolidación.⁶⁹⁹

Pero, dados los objetivos de ambos gobiernos, por parte de Estados Unidos la democratización mediante el acercamiento, y por parte de Cuba la modernización del socialismo con el fin de sostener el régimen, la interacción para tratar diversos temas siguió siendo difícil. Ello se expresó, por ejemplo, en la tarea de negociar el restablecimiento de las embajadas, ámbito en el que las dificultades producto de la persistente desconfianza se mantuvieron. Una vez más Roberta Jacobson y Josefina Vidal fueron las encargadas de remover los obstáculos para tal efecto. Durante las reuniones, la preocupación de La Habana era que la embajada estadounidense se convirtiera en una “base” desde la cual los disidentes pudieran operar en contra del régimen, mientras que los estadounidenses pugnaban para que sus diplomáticos pudieran moverse libremente en la isla. Durante la Cumbre de las Américas, Kerry se reunió con Rodríguez para seguir afinando esta situación, a la vez que Castro y Obama también tuvieron contacto para revisar el progreso hacia la normalización. Posteriormente, ambos líderes se reunieron en privado, lo que significaba una señal importante en términos generales, pero también útil para efectos de reafirmar su compromiso con la apertura de las embajadas.

Los dos gobiernos lograron superar las diferencias y en julio de 2015 la Embajada de Cuba inició operaciones en Washington. Rodríguez se encargó de liderar la ceremonia, mientras que Kerry haría lo propio en agosto en La Habana. En otra ocasión histórica, Kerry expresó que Cuba tendría que reconocer que Estados Unidos no podría levantar el embargo a menos que mejorara en el ámbito del respeto a los derechos humanos. La tensión pronto salió a relucir, pues Rodríguez respondió que Cuba también tenía preocupaciones sobre el respeto a los derechos humanos en Estados Unidos y puso como ejemplo los actos de discriminación racial, así como las acciones policiacas que resultaban en muertes de estadounidenses. El mensaje siguió siendo el mismo, en el sentido de tratar de reafirmar, por parte de Cuba, la idea de una relación de respeto y entre iguales, a la vez que Kerry enfatizaba que la profundidad del cambio también dependía del comportamiento del gobierno cubano.⁷⁰⁰

Ahora bien, Obama visitó por primera vez La Habana en marzo 2016. Desde Calvin Coolidge, ningún presidente estadounidense había pisado territorio cubano, por lo que el viaje del líder de la Casa

⁶⁹⁹ Office of the Press Secretary, “Presidential Policy Directive-United States-Cuba Normalization”, *The White House*, 14 de octubre de 2016, URL: <https://bit.ly/43izIh3>, consulta el 30 de abril de 2023.

⁷⁰⁰ Michael R. Gordon, “Kerry Strikes Delicate Balance in Havana Trip for Embassy Flag-Raising”, *The New York Times*, 14 de agosto de 2015, URL: <https://bit.ly/45HRbRu>, consulta el 6 de marzo de 2023.

Blanca marcó otro acto simbólico. En la negociación de la agenda salieron a relucir los temas de interés para ambos. De la parte cubana, Alejandro Castro trató de impulsar el tema de Guantánamo, que se sabía públicamente era de interés para Obama, aunque con algunos matices: se quería cerrar la prisión, pero el estatus de la base naval no era susceptible de discusión. La propuesta cubana era que, para facilitar la transición de la prisión y base naval, recibirían a los prisioneros que Estados Unidos en ese momento trataba de transferir a otros lugares sin mucho éxito. La respuesta de Rhodes subrayó el matiz mencionado respecto al mantenimiento de la base. Por su parte, Rhodes trató de impulsar los temas de la apertura económica, especialmente respecto a detalles relativos al naciente sector privado, y medidas para mejorar las relaciones entre el gobierno y los disidentes.⁷⁰¹

Antes de la visita de Estado entre Obama y Castro, el gobierno estadounidense había anunciado su compromiso para continuar con el incremento de transacciones financieras en Cuba, más apoyo en cuanto a relajar las restricciones de viaje, tratar de dar cabida a empresarios estadounidenses para que hicieran negocios y el robustecimiento de acciones de pueblo a pueblo en términos generales. En estas circunstancias, la administración Obama aprovechó el momento para realizar acciones con un potencial simbólico. Con la restauración del servicio postal, suspendido décadas atrás, Obama contestó mediante carta a una ciudadana cubana. En este mismo tenor, para la visita se organizó un juego de exhibición entre el equipo nacional cubano de béisbol y los Rayos de Tampa Bay. El presidente estadounidense también se grabó con un comediante cubano para salir al aire en la televisión de la isla. De hecho, la delegación estadounidense que viajó a La Habana no solo estaba compuesta por políticos y funcionarios, sino también por una variedad de cubano estadounidenses pertenecientes a diversos sectores, especialmente del deporte y de la cultura. Así pues, el simbolismo y las acciones, para ese entonces enmarcadas por la Casa Blanca como cambios trascendentales, precedieron el encuentro de ambos mandatarios.

En la visita, Obama dio una conferencia de prensa conjunta con Castro, a quien este ejercicio le era prácticamente ajeno, y posteriormente se le permitió dar un discurso que fue transmitido a nivel nacional sin censura. El presidente estadounidense tuvo la oportunidad de enviar su mensaje, con el estilo de un político a favor de la democracia, a los cubanos en su territorio, lo que probablemente no fue del total agrado de sus anfitriones políticos. Obama se reunió con Raúl, aunque no con Fidel, con grupos de disidentes y atendió el juego de béisbol. Como se puede observar, la agenda de la Casa Blanca mantuvo el rumbo de promover la democracia, pero desde formas más “suaves” para que desde adentro de Cuba, a partir del contacto con los valores estadounidenses y sus figuras, se reforzaran grupos políticos que

⁷⁰¹ Ben Rhodes, *Op. Cit.*, pp. 337-340.

podieran transitar hacia el liberalismo. Esta situación evidentemente tenía el potencial de preocupar al gobierno cubano. Es justo reconocer, sin embargo, que tales intenciones siempre fueron públicas por parte de los estadounidenses.

Fidel Castro se mostró crítico de la apertura con Estados Unidos e incluso se pensaba, desde la perspectiva de la administración Obama, que no compartía el sentido pragmático de su hermano en cuanto a reformar el sistema político y, especialmente, económico de Cuba para permitir el surgimiento de una economía mixta en donde Estado e iniciativa privada se convirtieran en motores por igual. Fidel murió justo antes del fin del periodo presidencial de Obama, pero su posición ilustra, naturalmente, las dificultades que seguramente enfrentó Raúl y que podrían asemejarse desde la generalidad a las que el líder de la Casa Blanca enfrentó en todo este proceso de cambio.

Finalmente, se tenía la expectativa de que una administración demócrata continuaría profundizando el legado de Obama. La posibilidad de una reversión era una preocupación menor durante gran parte de 2015 y 2016, incluso hasta días antes de la elección. Rhodes expresó tal confianza incluso en su trato con los cubanos: “El día después de la elección, en una sesión de Skype con los cubanos [...], me disculpé por la confianza que tenía de que Clinton ganaría, lo cual incluso me había hecho predecir que ello inexorablemente llevaría al levantamiento del embargo.”⁷⁰²

Es necesario mencionar que las reacciones de Cuba pueden tener distintas lecturas en el sentido de que las reformas económicas—que no precisamente eran diseñadas específicamente para contribuir a la mejora de la relación bilateral, sino que eran una medida pragmática producto del nuevo liderazgo de Raúl y de necesidades internas—empezaron a verse limitadas y jamás se profundizaron como se prometió. Para Ricardo Torres, economista de La Universidad de La Habana, tales reformas se vieron truncadas mucho antes de que el deshielo empezara a implementarse, por lo que su profundización se quedó en promesas.⁷⁰³ Ahora bien, un efecto de la dinámica limitada de apertura, ahora sí en el contexto de los cambios incrementales originados en Washington a partir de los primeros años de Obama como presidente, fue el fortalecimiento de un sector privado pequeño, con motivo del flujo de dinero proveniente de Estados Unidos, especialmente. Tal sector privado sí puede leerse como una amenaza para el régimen autoritario, por lo que los efectos del deshielo bien hubieran podido acelerar esta percepción de frenar las reformas. En otras palabras, no está claro que hacia el final del proceso el régimen cubano haya mantenido, de manera genuina, un interés de profundizar el acercamiento con Estados Unidos. Esto implica la

⁷⁰² *Ibid.*, p. 393.

⁷⁰³ Entrevista con el Dr. Ricardo Torres, quien es un académico especialista en economía cubana.

posibilidad, al menos en esos momentos, de que el embargo se siguiera debilitando en la próxima administración y que, por lo tanto, el sector privado en Cuba creciera aún más. Si las reacciones de Cuba deben incorporarse para entender las posibilidades de la reestructuración de política exterior, entonces este es un elemento de contraste con el caso chino en el que el interés por profundizar la relación con Estados Unidos, por razones estratégicas primero y económicas después, se mantuvo. Es decir, la nueva relación con Estados Unidos, al menos en los primeros años de la normalización, no significó una amenaza para la élite política entonces liderada por Deng Xiaoping.

Para reforzar el análisis de dichas circunstancias en el caso cubano, es preciso recordar que Clinton en sus memorias menciona que una de sus últimas recomendaciones a Obama fue concerniente a evaluar la pertinencia del embargo, porque no estaba contribuyendo a los objetivos de la política.⁷⁰⁴ No obstante, esto no debe leerse como una capitulación frente al autoritarismo, sino como una medida para debilitarlo. En el preámbulo de la campaña electoral de 2015, Clinton reafirmó su convicción de profundizar la política de cambio de Obama ante audiencias en Miami, pero también recordó el fin último de dicha política: “Los cubanos quieren comprar nuestras mercancías, leer nuestros libros, navegar por nuestras redes de internet y aprender de nuestra gente [...]. Quieren traer a su país al siglo XXI, cuyo camino es el de la democracia y la dignidad [...]” La política de acercamiento, continuaba quien sería candidata por el Partido Demócrata, no es “[...] un regalo para los Castro. Es una amenaza para los Castro.”⁷⁰⁵

9.2 Las interacciones con la oposición y otros actores durante el segundo periodo presidencial

El encarcelamiento de Gross por parte del gobierno cubano puso una camisa de fuerza a la administración Obama, pues obstaculizó durante los dos primeros años el progreso del acercamiento, como ya se ha señalado, ya que implicaba correr el riesgo de convertir a la administración en un blanco. Los conservadores no dudarían en explotar esta situación para atacar a Obama con adjetivos ligados a la debilidad o a la capitulación frente a un régimen autoritario y que violaba constantemente los derechos humanos. En el marco teórico se planteó la interacción triangular que reviste tal fenómeno, lo que resulta pertinente para entender el posible margen limitado de la administración: el comportamiento del gobierno ante el cual se dirige la política es celosamente monitoreado por los promotores del *statu quo*, en tanto que cualquier comportamiento es enmarcado en términos de rivalidad, que limita el accionar de los agentes de cambio so pena de parecer débiles frente a un gobierno que actúa en contra de los valores

⁷⁰⁴ Hillary R. Clinton, *Hard Choices*, *Op. Cit.*, p. 265.

⁷⁰⁵ Mark Landler, *Op. Cit.*, p. 376.

estadounidenses. Por lo tanto, mientras Gross estuviera encarcelado, negociar un acuerdo en cualquier tema con el gobierno cubano, que presuntamente fungiera como una piedra más en el camino de la construcción de confianza, hubiera reforzado la posición de los detractores políticos de Obama en un contexto en el que la polarización ya amenazaba con arrinconarlo a una posición de gobernar mayoritariamente con medidas ejecutivas y sin amplios consensos. Es en este sentido que se puede empezar a entender la renuencia sistemática de la Casa Blanca a conceder la posibilidad de una negociación basada en la idea del intercambio de prisioneros.

Ya se ha señalado que la coalición opositora al cambio consiste en un grupo de organizaciones, lo que comúnmente se identifica como *lobby*, con gran capacidad de influencia respecto a la política exterior de Estados Unidos hacia la isla. También ya se ha señalado que para la época de la administración Obama las preferencias de la comunidad cubano estadounidense mostraban cambios importantes respecto a favorecer la aproximación con Cuba, lo que se tradujo en el apoyo de aproximadamente un 50% de ésta hacia Obama en la elección de 2012. No obstante, la fuerza de la coalición opositora no se fundamenta en una simple suma de mayorías, sino en que muchos de sus miembros son figuras con poder político, especialmente en el Congreso, o tienen influencia general en sus comunidades. De acuerdo con LeoGrande y Kornbluh:

El éxito de Obama en Florida, y el hecho de que no tendría que pasar por otra reelección, le dio mayor libertad de acción respecto a Cuba que a cualquier otro presidente en décadas recientes. Sin embargo, muchas de las mismas fuerzas que le impidieron adoptar un [...] nuevo enfoque en [...] [la relación bilateral] durante su primer mandato todavía estaban operando. Opositores como Marco Rubio y Robert Menendez en el Senado estaban determinados a pelear una guerrilla legislativa en contra de la política del presidente hacia Cuba, mediante el retraso de nominaciones y la amenaza de [...] [aplicar la táctica del filibustero] a [otra] legislación necesaria con el fin de bloquear alguna nueva iniciativa.⁷⁰⁶

En este punto es donde el análisis necesariamente tiene que incorporar una de las ideas que sostienen este trabajo. La falta de un sentido de urgencia, influenciado por una necesidad de cambio por motivos estratégicos como lo fue en el caso chino durante los años setenta, fue determinante porque la administración Obama no estuvo dispuesta a arriesgar su capital político en el Congreso, ni llevar a cabo

⁷⁰⁶ William M. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Op. Cit.*, p. 397.

peleas importantes como lo era la cuestión del embargo, por una nueva iniciativa basada solamente en la idea del fracaso. Si lo hacía también tenía que enfrentar la posibilidad de que los opositores incrementaran sus ataques en diferentes frentes no relacionados con el tema. El matiz, entonces, es que la política de aproximación a Cuba era importante para la administración, pero no lo suficiente para invertir más recursos y tomar más riesgos dadas las condiciones impuestas por las circunstancias generales de polarización, que se manifestaron en una especie de parálisis legislativa en lo general.

Así pues, el fundamento de poder de la oposición radica en el hecho de que una minoría tiene un amplio campo de influencia respecto a la política hacia Cuba, además de que muchos miembros de esta coalición se posicionan en lugares estratégicos dentro del entramado institucional estadounidense. Sin olvidar que este mismo grupo puede ser determinante en cuestiones de política interna, especialmente en lo que refiere al *status* de Florida como estado pendular en procesos electorales. Considerando lo anterior, sus estrategias pueden ser identificadas a partir de los siguientes elementos generales: mantienen un control del debate basado casi en su totalidad en cuestiones de orden normativo, como lo es la división autoritarismo/democracia y derechos humanos; control de aspectos electorales como su influencia en Florida y financiamiento de campañas; con base en los dos primeros puntos, que se traducen en una influencia efectiva en el Congreso, la coalición no duda en vincular temas desde esa posición de poder, lo que les permite influir también efectivamente en la percepción de libertad del Ejecutivo respecto a la política hacia Cuba. En los próximos apartados se mostrará evidencia de esta manera de operar enfocada en el caso de interés.

9.2.1 El control de la narrativa y la crítica a la nueva política

Hacia el fin de lo que se podría considerar como el fin del periodo de pos Guerra Fría, en el que la percepción de los estadounidenses no identifica a otra gran potencia que pueda competir en diferentes rubros, los valores liberales no solo son un dispositivo retórico en Estados Unidos, como pueden serlo de manera más clara en otro tipo de estructura sistémica, sino que fungen de manera efectiva como elementos que orientan la formulación de política exterior y, por lo tanto, le ofrecen contenido a las acciones. Por supuesto que existen excepciones, pero esas se explican, como es el caso de la relación con Arabia Saudita, en la medida en que ese otro actor representa un valor de índole estratégico para mantener la preminencia estadounidense en el sistema internacional. Y tampoco se trata de una fórmula mecánica, en la que el cambio sistémico hacia la multipolaridad automáticamente los regresa a su significación retórica, sino que se trata de condicionantes estructurales que influyen en su tendencia histórica de manera gradual. De esta

forma, en los años de la administración Obama dichos valores siguieron siendo elementos fundamentales del interés nacional estadounidense en situaciones en las que la geopolítica o la amenaza de un par no aparecen en los cálculos para la formulación de una política determinada. En esas circunstancias, que contrastan con el caso chino, en el debate interno las consideraciones basadas en la dicotomía democracia/autoritarismo dominan.

En el caso de la política hacia Cuba, estas consideraciones normativas dominan el establecimiento de objetivos. Ya se analizó con anterioridad que, en otros contextos estructurales, diferentes administraciones estadounidenses estaban dispuestas a tolerar un régimen autoritario en Cuba, siempre que el gobierno de Castro rompiera su alianza con la Unión Soviética y que modificara su política exterior de exportación de la revolución en África y América Latina. En otras palabras, se tenía disposición para el cambio con fundamento en consideraciones estratégicas. En la década del 2010, y todavía en la actualidad, el debate entre las élites políticas tiene un consenso: el objetivo de la política exterior sigue siendo el cambio de régimen en la isla. No obstante, las diferencias entre distintos grupos se basan básicamente en cómo lograrlo. Los promotores del *statu quo* mantienen la convicción de que es necesario seguir aislando al régimen autoritario en Cuba y para ello las sanciones económicas y los programas agresivos de promoción de la democracia deben ser fundamentales. Los moderados apelan a una política basada en el “poder suave” y en la expectativa de que la influencia de éste, mediante la interacción normalizada con base en un acercamiento, con el tiempo y de manera gradual promoverá cambios hacia el liberalismo desde dentro de la isla.

En dichas circunstancias, el control de la narrativa basada en valores es fundamental para lograr la estabilidad de la estrategia de interés para los grupos políticos en Estados Unidos. Tal como sucedió durante el primer periodo presidencial de Obama, el grupo de conservadores promotores de la política de aislamiento siguió intentando minar la libertad de maniobra del presidente mediante la crítica sistemática a cualquier acción o actitud de la Casa Blanca que pudiera ser interpretada como capitulación o apaciguamiento a otro gobierno basado en diferentes valores.

El argumento sistemático de la oposición era que Estados Unidos no debía hacer concesiones a un régimen con tales características autoritarias, pues el acercamiento lo único que lograría era dar más recursos a los Castro para seguir fortaleciendo sus políticas represivas. Así pues, la actitud cautelosa, y en muchas ocasiones tímida, de la Casa Blanca se explica, en buena medida, por esta situación ideológica. La narrativa consistente en pintar una imagen en la que el presidente de Estados Unidos “cortejaba” a un líder de un régimen autoritario fue constantemente alimentada por la oposición. En distintas ocasiones los

miembros más prominentes de la coalición opositora aprovecharon la más mínima oportunidad para deslegitimar a Obama. Por ejemplo, en el contexto del funeral a Mandela en diciembre de 2013 Ileana Ros-Lehtinen y John McCain (R-Arizona) criticaron el saludo de manos entre Obama y Castro. La congresista equiparó el gesto como una cuestión de propaganda en favor del tirano cubano, mientras que el senador lo igualó incluso al saludo de manos entre Chamberlain y Hitler durante las negociaciones del acuerdo de Múnich en 1938.⁷⁰⁷

El extremo cuidado, la secrecía y la idea de que Cuba tenía que poner de su parte respondiendo en el sentido de continuar con medidas hacia el liberalismo eran elementos necesarios. Esto último lo era no solo porque Obama creía genuinamente en esos valores, sino porque facilitaba significativamente el proceso frente a sus opositores. Si la estrategia de Obama era el acercamiento hacia Cuba para que en el largo plazo la interacción contribuyera a su democratización, las condiciones de reciprocidad, por otra parte, fungían como ese dispositivo necesario para manejar las interacciones con la oposición. Este es un elemento de diferencia con el caso chino, en el que Estados Unidos adoptó varias medidas unilaterales, sin exigencia de reciprocidad, debido al interés estratégico de acercarse a Beijing. En ese contexto, las críticas de capitulación hacia un gobierno comunista no limitaron ni pusieron en una esquina a los gobiernos de Nixon, Ford y Carter, este último defensor a ultranza de la inclusión de los derechos humanos en su política exterior.

Ya se analizó que el obstáculo principal en casi todo el proceso de negociación fue el del encarcelamiento de Gross, que de hecho es un producto del conflicto ideológico entre ambos países manifestado en acciones de política concreta. En este sentido, la interacción entre la Casa Blanca y la oposición respecto a tal asunto puede caracterizarse como una en la que la primera se alinea con el diagnóstico de los conservadores: Gross no es un espía y debe ser liberado incondicionalmente, por lo que no puede ser equiparado con los Cinco para efectos de un intercambio. A pesar de que la Casa Blanca se cuidó de que las medidas tomadas en los primeros meses de 2013 fueran discretas e incrementales, como lo fue con el caso de González y la reanudación del diálogo para atender asuntos de interés mutuo respecto a los temas concretos de la vecindad, la oposición encarnada por los políticos conservadores allegados al *lobby* no quitó el dedo del renglón. Dichos gestos por parte de la Casa Blanca provocaron férreas críticas centradas en la idea de que se estaba tratando con una dictadura con el propósito de recordar a Obama de que existían límites políticos al cambio. El republicano Mario Díaz Balart señalaba que en vez “[...] de

⁷⁰⁷ Vincent Bzdek y Aaron Blake, “McCain compares Obama-Castro handshake to Chamberlain-Hitler”, *The Washington Post*, 10 de diciembre de 2013, URL: <https://bit.ly/3O5VQWV>, consulta el 2 de abril de 2023.

legitimar a los opresores del pueblo cubano, la administración debería exigir que el régimen dejara de albergar a fugitivos de la justicia estadounidense, que liberara a los prisioneros políticos y al trabajador de asistencia humanitaria estadounidense Alan Gross, que finalizara la represión brutal en contra del pueblo cubano y que respetara los derechos humanos básicos.”⁷⁰⁸

A lo largo de 2013 y 2014, la Casa Blanca, por convicción propia, pero también por evitar innecesarios roces con la oposición en este tema, mantiene tal discurso. Por ejemplo, en abril de 2014, el secretario de Estado, John Kerry, sugirió en una audiencia ante el Senado que la línea oficial seguía siendo la misma, en el sentido de seguir tratando el tema de Gross como una situación en la que no se negociaría y en la que se demandaba su liberación inmediata y sin intercambios. Ante el cuestionamiento de Marco Rubio, de si era tiempo de incrementar la presión al gobierno cubano para que liberara incondicionalmente a Gross, Kerry respondió: “Hemos dejado claro a los funcionarios cubanos nuestra postura de que el Sr. Gross debe ser liberado inmediatamente y de que continuaremos nuestros esfuerzos diplomáticos para lograrlo.”⁷⁰⁹

Este grupo también contrató en aquellos momentos en los que otros actores, también desde el Congreso, intentaban influir en la Casa Blanca para que considerara la posibilidad de un intercambio. En noviembre de 2013, con el liderazgo del senador Leahy, sesenta y seis congresistas de ambos partidos enviaron una carta al presidente para que tomara medidas urgentes, cualesquiera que éstas fueran en nombre del interés nacional, con el propósito de liberar a Alan Gross. Es decir, se puede interpretar que este grupo bipartidista le ofrecía el respaldo político a Obama para una negociación de intercambio. Por su parte, 14 congresistas liderados por Robert Menendez y Marco Rubio enviaron otra carta en la que pedían al presidente continuar con su postura de no ofrecer concesiones al gobierno cubano y mantuviera la posición de demandar la liberación inmediata de Gross, sin condiciones.⁷¹⁰ La Casa Blanca siguió adoptando esta última posición hasta que se anunció el deshielo el siguiente año.

9.2.2 El control de la política desde el Congreso

La oposición en el seno del Congreso a una política diferente ha resultado ser, relativamente, lo suficientemente fuerte, aunque no está exenta de cuestionamientos. Los grupos que favorecen el *statu quo*

⁷⁰⁸ Paul Haven, *Op. Cit.*

⁷⁰⁹ U.S. Congress, “U.S. Senate Hearing 113-585—National Security and Foreign Policy Priorities in the Fiscal Year 2015 International Affairs Budget”, 113o Congreso (2013-2014), 8 de abril de 2014, URL: <https://bit.ly/3paC4PP>, consulta el 11 de abril de 2023.

⁷¹⁰ Karen DeYoung, “Alan Gross, U.S. contractor held in Cuba, goes on hunger strike”, *The Washington Post*, 8 de abril de 2014, URL: <https://bit.ly/3MEWKYf>, consulta el 12 de mayo de 2023.

son importantes para entender la dificultad del cambio en general, así como de las posibilidades para el fin del embargo en particular. La razón se deriva por el hecho de que el embargo se codificó en ley desde 1996. En este ámbito, no obstante, durante la era Obama ya era claro que la polarización era una característica respecto a la política hacia Cuba en muchos de sus aspectos. De acuerdo con Rytz: “Por un lado, hay un pequeño, pero unido grupo de miembros del Congreso de descendencia cubana y que apoyan de manera determinada la continuación del embargo. [...] La facción de cubano estadounidenses, y su agenda, ha sido apoyada por una variedad de miembros poderosos del Congreso de ambos partidos a través de los años.” En este sentido, un ejemplo claro sería la congresista Debbie Wasserman-Schultz, quien era la presidenta del Comité Nacional Demócrata desde 2011. Por otra parte, continúa Rytz, la oposición frente a las sanciones económicas “[...] se ha articulado y ganado fuerza [desde la década de los noventa], cuando fue claro que Cuba no solo sobrevivió a la disolución de la Unión Soviética [...], sino que además se fortalecieron las sanciones estadounidenses.”⁷¹¹ Los opositores al embargo normalmente incluyen a estados agrícolas—pues tienen interés en aumentar las exportaciones de alimentos a la isla—además de que también el grupo de congresistas afroamericanos (*Congressional Black Caucus*) e hispanos, a excepción de los cubano estadounidenses, han adoptado posturas tendientes a la crítica de la política hostil.

Este grado de polarización puede ser ilustrado por las controversias suscitadas por los programas para la promoción de la democracia, que tienen como marco legal la ley de 1996. De acuerdo con Rieser, quien es uno de los encargados de preparar el presupuesto anual para tales programas, los detalles se discuten anualmente como es natural, pero hay algunos actores que los apoyan y otros que no, mientras que existen otros que solo respaldan algunos aspectos. Desde la perspectiva del senador Leahy, quien durante este periodo de estudio se posicionó como uno de los líderes desde el Congreso para dinamizar el cambio, Rieser comenta que “[...] había algunos aspectos, como ayudar a las familias de prisioneros, que eran una necesidad humanitaria que él respaldaba. Pero el senador también creía que otros aspectos de los programas eran provocativos en formas que hacían difícil el progreso en otras áreas [de la relación bilateral], además de que eran usados por el gobierno cubano como una excusa [para justificar sus propios fracasos][...].”⁷¹² En general, la evaluación de esta posición estaba orientada a la idea de que no existía evidencia de que estos aspectos de la política hubieran contribuido a mejoras tangibles en la situación del pueblo cubano, especialmente respecto a construir espacios para la democracia. En el capítulo anterior se

⁷¹¹ Henriette Rytz, *Op. Cit.*, p. 59.

⁷¹² Entrevista con Tim Rieser, quien se desempeñó como asesor *senior* en asuntos de política exterior del senador demócrata, por Vermont, Patrick Leahy, en el Congreso de Estados Unidos, de 1995 a 2023.

analizó que el equipo de Kerry trató de abrir el debate para una evaluación honesta sobre la pertinencia de los programas, pero se enfrentó a resistencias que ultimadamente obstaculizaron tal esfuerzo. Más adelante se volverá a este tema, pues durante el segundo mandato de Obama la Casa Blanca mantuvo, en menor medida, el asunto sobre la mesa e intentó reducir el presupuesto, aunque también sin éxito.

En tales circunstancias de polarización, sin embargo, durante el segundo periodo el equilibrio de fuerzas en el Congreso se inclinó a favor de los promotores del *statu quo*. La razón de esto fue que algunos miembros de esta coalición bipartidista ocuparon cargos clave. El senador Menendez, hijo de padres de origen cubano, se convirtió, en 2013, en el presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado. Menendez, a pesar de su adscripción al Partido Demócrata, siempre se ha caracterizado por tener una postura conservadora respecto a la política hacia Cuba y de manera sistemática no ha titubeado para ejercer su poder como senador para mantener la línea dura como ya se ha señalado. En el primer periodo presidencial, por ejemplo, Menendez criticó fuertemente la resolución emanada de la Asamblea General de la OEA que dejaba sin efectos a aquella que había establecido la expulsión de Cuba del organismo e incluso amenazó que si este país se reincorporaba a tal institución trabajaría para reducir su presupuesto.⁷¹³

La relación entre la Casa Blanca y Menendez fue compleja, pero puede interpretarse que el presidente Obama interactuó con el senador desde el pragmatismo. Por un lado, Menendez fue clave para impulsar la iniciativa más importante de la administración conocida coloquialmente como *Obamacare*, además de que también fue un aliado en otras que eran parte importante de la agenda como las medidas para salir de la crisis de 2008, migración, el programa en beneficio de los *dreamers* (*Deferred Action for Childhood Arrivals* o DACA por sus siglas en inglés), por mencionar algunas. Por el otro, en el caso de la política hacia Cuba las posiciones entre él y la Casa Blanca no coincidían. El pragmatismo, entonces, puede entenderse con la manera en que la administración Obama evitó abrir frentes con Menendez y otros miembros de la coalición promotora del *statu quo*, pues lo necesitaba para legislación que era más importante para el legado del presidente. La perspectiva de Rieser ilustra de manera clara el poder político de Menendez durante el segundo mandato de Obama y las características en la interacción con la Casa Blanca:

Una razón que explica la precaución de Obama respecto a la política de Cuba era que “[...] uno de los oponentes más abiertos era el presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, quien

⁷¹³ Robert Menendez, “Declaraciones del senador Robert Menendez sobre la resolución de Cuba en la OEA,” *Bob Menendez, United States Senator for New Jersey*, 3 de junio de 2009, URL: <https://bit.ly/3ORbRQW>, consulta el 5 de mayo de 2023.

tenía mucha influencia sobre las nominaciones de embajadores y otros asuntos de importancia para el presidente y el Departamento de Estado. La política hacia Cuba es de suma importancia para Menendez, por lo que la administración deseaba evitar antagonismos con el senador debido a las posibles consecuencias negativas en la agenda.”⁷¹⁴

La anterior cita ofrece la oportunidad para mostrar otro ejemplo que nos ayuda a entender el poder de Menendez, desde dicho Comité, durante el segundo periodo presidencial. En diversas entrevistas realizadas para este trabajo, el asunto del control que tenía el senador, y la coalición, respecto a las nominaciones y otras cuestiones inherentes a la operación del Ejecutivo en temas de política exterior fue una constante. En este sentido, al líder del Ejecutivo, y al cuerpo de funcionarios que componen las agencias, le era conveniente alinearse lo más posible con las posturas del senador respecto a Cuba, pues de lo contrario se corría el riesgo de que se retrasaran nominaciones o hubiera consecuencias sobre funcionarios. Al tratar el tema de cómo opera esta coalición para ejercer presión sobre las burocracias del Ejecutivo, Fulton Armstrong comenta que los funcionarios tienen una tendencia hacia el conservadurismo “[...] particularmente cuando tienes gente [...] como Bob Menendez, Marco Rubio, Ileana Ros Lehtinen, los hermanos Diaz Balart [...] y Ted Cruz. Algunos de ellos tienen a gente de su equipo que lleva listas de burócratas que hacen cosas que a ellos no les gusta. Los burócratas saben esto, por lo que siempre tienen miedo de ofenderlos [...].”⁷¹⁵ En caso de ofensa, por ejemplo por parte de alguien del Departamento de Estado, se pondría en riesgo una promoción para una embajada o puestos similares que deben ser confirmados por el Congreso. Desde el punto de vista de Eric Hershberg, este es un claro mecanismo de disciplina que la coalición a favor del *statu quo* mantiene como instrumento.⁷¹⁶

Marco Rubio fue sin duda otro actor relevante dentro de dicho grupo. Rubio también se ha caracterizado por expresar sistemáticamente su oposición a cualquier medida de flexibilidad hacia el gobierno cubano. En el contexto del segundo mandato de Obama, este senador también formó parte del Comité de Relaciones Exteriores del Senado y junto con Menendez reforzó la oposición en esa instancia. Desde ese foro, la Casa Blanca tendría que interactuar de manera cuidadosa en diversos aspectos de la política hacia Cuba.

⁷¹⁴ Entrevista con Tim Rieser.

⁷¹⁵ Entrevista con Fulton Armstrong.

⁷¹⁶ Entrevista con Eric Hershberg, quien es académico de la *American University*, especialista en las relaciones entre Estados Unidos y Cuba.

La Casa Blanca no solo se alineó retóricamente con la narrativa de personajes clave de la oposición, sino que también mantuvo la precaución de no forzar el cambio antes de tener solucionada la negociación secreta. Por ejemplo, la coalición opositora pudo bloquear efectivamente el debate respecto a los programas de promoción de la democracia. Ya se señaló en el capítulo anterior que otros actores, como Kerry y su equipo, habían planteado la necesidad de abrir un diálogo al respecto. Producto de esta inercia, la Casa Blanca exploró el incrementalismo respecto a tales medidas, pues para el año fiscal 2014, solicitó una reducción del presupuesto: de 20 millones que tradicionalmente se establecían a 15 millones de dólares.⁷¹⁷ No obstante, en la audiencia ante el Senado Kerry fue cuestionado por Menendez sobre las razones de tal reducción de la asistencia a la sociedad civil cubana. El entonces secretario de Estado respondió que el compromiso de la administración respecto a la política de democracia y derechos humanos se mantenía fuerte, pero solo se limitó a justificar que esa cantidad era la apropiada según las necesidades del terreno. El Congreso finalmente asignó 20 millones. Es preciso indicar que la administración Obama ya había solicitado una reducción anteriormente (para el año fiscal 2013), pero el Congreso en esa ocasión también asignó la cantidad tradicional.⁷¹⁸ La Casa Blanca no insistió en abrir un frente en este sentido y simplemente aceptó la inercia.

Otro detalle importante respecto a la actividad legislativa de esos años tiene que ver con los intentos de limitar las acciones del Ejecutivo mediante la asignación de presupuesto. En la primera sesión del 113° Congreso, inaugurado en enero de 2013, la Casa de Representantes propuso una versión del presupuesto para el año fiscal 2014 en la que se prohibía financiamiento para “[...] aprobar, dar licencias, facilitar, autorizar, o de otro modo permitir [...]” viajes a Cuba mediante los esquemas pueblo a pueblo, lo cual era contrario a lo que el Ejecutivo, con sus facultades, había autorizado en 2009 y 2011. La versión del Senado, sin embargo, iba en el sentido contrario, pues planteaba expandir el sistema de licencias para profesionales investigadores, pero solo en las áreas de prevención de desastre, preparación para emergencias y protección de recursos naturales.⁷¹⁹ Ninguna de estas previsiones se incorporó a la ley consolidada de asignaciones para el siguiente año. Tales esfuerzos ilustran el intento de restringir la amplitud del cambio propuesto por Obama, así como los límites que enfrentaron los congresistas a favor de una política más relajada.

⁷¹⁷ U.S. Congress, “U.S. Senate Hearing 113-196—National Security and Foreign Policy Priorities in the Fiscal Year 2014 International Affairs Budget”, 113o Congreso (2013-2014), 18 de abril de 2013, URL: <https://bit.ly/3nuAKqo>, consulta el 24 de marzo de 2023.

⁷¹⁸ Mark P. Sullivan, “Cuba: U.S. Policy and Issues for the 113th Congress”, *Congressional Research Service*, 29 de enero de 2014, URL: <https://bit.ly/3oIXeVn>, consulta el 30 de abril de 2023.

⁷¹⁹ *Ibid.*, p. 39.

A pesar del panorama legislativo en el segundo periodo presidencial, Obama constantemente empezó a advertir sobre el uso de sus facultades ejecutivas para poder continuar con su agenda de cambio en lo general. Quizá esto explique su ímpetu mostrado en esos años: “Él parecía más relajado y con menos cargas respecto a la oposición que enfrentaba en el país.”⁷²⁰ No obstante, la realidad era que las perspectivas de profundizar los avances y consolidar institucionalmente el cambio se vieron drásticamente reducidas por los resultados de las elecciones intermedias en noviembre de 2014. Los demócratas perdieron 13 curules en la Cámara de Representantes, mientras que en el Senado ocho. La fase del gobierno por decreto de Obama se consolidó. Esta situación provocaría dejar el tema de los candados institucionales para la posteridad y solo quedaba la posibilidad de intentar un *fait accompli*.

Después de anunciar el deshielo, en diciembre de 2014, y durante los dos años restantes de su administración, Obama mantuvo el uso de sus facultades ejecutivas para reforzar el incrementalismo y el tema del debate sobre el embargo quedaría para la siguiente administración. En esos dos últimos años, no obstante, la oposición aumentó la presión. Esta coalición criticó severamente el resultado de la negociación. Menendez expresó que era una “[...] falacia creer que Cuba se reformaría solo porque un presidente estadounidense tendió la mano a los hermanos Castro, quienes súbitamente abrirán el puño.” Rubio, por su parte, argumentó que el cambio estaba basado en una ilusión y una mentira, pues la interacción política, económica y social no llevaría libertad al pueblo cubano. Lo que sucedería, según el senador, sería otorgar la oportunidad para que el régimen cubano manipulara este proceso a favor de perpetuarse en el poder. Otros republicanos prominentes, como el representante John A. Boehner (R-Ohio), los senadores Mitch McConnell (R-Kentucky) (quien se convertiría en líder de la mayoría), Ted Cruz y el gobernador Jeb Bush (quienes se incorporarían como precandidatos presidenciales en el siguiente proceso electoral) también expresaron que no apoyaban la nueva política.⁷²¹ La tesis general de la oposición era que el acuerdo entre los dos gobiernos para iniciar la normalización era un fracaso porque Estados Unidos no había obtenido suficientes concesiones por parte de La Habana, especialmente en cuestiones de liberalismo, lo que resultaba en perjuicio del pueblo cubano y en beneficio del autoritarismo.

Estas críticas se manifestaron en el ámbito de la práctica, pues varios miembros de la coalición prometieron bloquear nominaciones de embajadores para Cuba, así como limitar el financiamiento para llevar a cabo la operación relativa al establecimiento de la embajada. En efecto, de igual forma que en

⁷²⁰ Ben Rhodes, *Op. Cit.*, p. 297.

⁷²¹ Peter Baker, “U.S. to Restore Full Relations With Cuba, Erasing a Last Trace of Cold War Hostility”, *The New York Times*, 17 de diciembre de 2014, URL: <https://bit.ly/3Cb10fL>, consulta el 25 de mayo de 2023.

congresos anteriores, durante el 114^o el mismo patrón que se había presentado se mantuvo, pero con una clara tendencia en favor de los opositores, al menos si contabilizamos las iniciativas para limitar los cambios o ampliarlos. Durante 2015, cinco iniciativas de asignación de presupuesto generadas en la Cámara de Representantes incluyeron medidas para bloquear algunos cambios logrados y aumentar sanciones económicas, mientras que una sola iniciativa en el Senado se impulsó para relajar sanciones. Para el año 2016, se mantuvo una correlación de iniciativas a favor y en contra, siendo la Cámara de Representantes la que constantemente pugnaba por la reversión.

Las amenazas de obstaculizar la parte operativa de la normalización se cumplieron para el 2016 en el contexto del surgimiento de iniciativas contrarias en ambas cámaras: en la de Representantes se impulsaron medidas para prohibir asistencia en expandir la presencia diplomática estadounidense en Cuba, así como aumentar a 30 millones el financiamiento para los programas de promoción de la democracia; en la de Senadores se promovieron iniciativas para financiar nuevas instalaciones diplomáticas y reducir el presupuesto para los programas mencionados a 15 millones, como lo había intentado la administración en los años previos.⁷²² La negociación no pudo completarse en ese congreso y se pospuso para el 115^o, cuando el nuevo presidente también tomaría posesión del cargo. Los condicionantes principales que obstaculizaban el cambio pronto habrían de convertirse en aquellos que explicarían la reversión.

En el fondo, la estrategia de consolidación estaba basada en la expectativa de que los logros generaran una lógica que trascendería a la propia administración. De acuerdo con Eric Hershberg, esta idea pudiera interpretarse como una en la que los hechos consumados tendrían más peso para generar por sí mismos la tendencia hacia un nuevo consenso.⁷²³ En retrospectiva, no obstante, ya sabemos que dicha estrategia fue poco efectiva y la falta de candados institucionales, que lógicamente se localizan en el tema del embargo y en el poder que tiene el Legislativo frente al Ejecutivo al respecto, es lo que contribuye a la comprensión sobre lo endeble del legado de Obama y las medidas de reversión una vez que Trump llegó al poder.

La oposición, e incluso otros aliados potenciales—aunque en menor medida como se verá más adelante—quedaron fuera de una estrategia más robusta en cuanto a cultivar el ensanchamiento de una coalición procambio. No fue sino hasta el día del anuncio público en diciembre de 2014, que la Casa Blanca comunicó los resultados de la negociación secreta a otros actores importantes de la política

⁷²² Mark P. Sullivan, “Cuba: Issues and Actions in the 114th Congress”, *Congressional Research Service*, 18 de enero de 2017, URL: <https://bit.ly/3quVQGw>, consulta el 28 de mayo de 2023.

⁷²³ Entrevista con Eric Hershberg.

estadounidense.⁷²⁴ Esto contrasta de manera importante con la manera en que Nixon, Kissinger, Carter y Brzezinski, en el caso chino, construyeron una coalición basada en la justificación estratégica, incluso con personajes y miembros de la coalición pro *statu quo*, de tal forma que ésta hacia el final del proceso terminó debilitada: entre aquellos que seguían comprometidos a la política de contención y a la defensa de Taiwán y aquellos actores que reformularon su posición para dar cabida a una nueva relación con Beijing con base en los beneficios estratégicos que podían resultar, en lo geopolítico y en lo económico, independientemente de si eran críticos o no de la situación democrática y de violación de derechos humanos en la RPC.

9.2.3 Las interacciones con otros promotores del cambio. La Casa Blanca titubeante

En la misma línea que el capítulo anterior, en los próximos apartados se analiza el papel que desempeñaron otros actores relevantes que tenían como objetivo dinamizar el proceso de cambio. Su incorporación en este estudio confirma la posición de la Casa Blanca en la fase de lo que esta tesis llama rompimiento con el pasado. El análisis de la interacción entre la Casa Blanca y otros promotores interesados en el acercamiento a Cuba arroja luz en la falta de una estrategia robusta por parte de la primera para cultivar el surgimiento de un nuevo consenso. En las próximas líneas se podrá corroborar que, incluso en este eje de interacción, la actitud de la Casa Blanca es extremadamente cauta y son, de hecho, los otros actores quienes se esfuerzan por mantener el asunto en la mesa. Los promotores alternativos también contribuyeron con ideas para la generación de tácticas con el propósito de solucionar, en muchas veces de manera creativa, tanto el *impasse* al que llegó la administración con el gobierno cubano como también ofrecer cobertura política frente a los opositores. En esas circunstancias, según la perspectiva de algunos entrevistados, la Casa Blanca en general era el ente que resistía la profundización de medidas que llevarían al escenario de acercamiento planteado.

Muchos de los actores que años atrás habían tratado de impulsar una nueva visión de la política estadounidense hacia Cuba adoptaron roles importantes durante el segundo mandato de Obama. El senador Leahy contribuyó, junto con otros congresistas y actores, con sus esfuerzos para facilitar la interacción entre Washington y La Habana. Cabe destacar que las acciones de este grupo, que bien podríamos considerar para fines analíticos como coalición promotora del cambio, se concentraron en problemas clave que impedían u obstaculizaban el avance de las negociaciones. El papel que desempeñaron estos actores, en su mayoría legisladores, puede interpretarse en términos de al menos tres

⁷²⁴ Ben Rhodes, *Op. Cit.*, p. 300.

funciones: otorgar al presidente Obama cierto respaldo político en Estados Unidos; fungir como intermediarios con el gobierno cubano; y reforzar mediante la perseverancia y la persuasión en sus interacciones con la Casa Blanca la idea de que el cambio era necesario y que la creatividad sería fundamental para lograr superar los problemas.

De esta manera, la estrategia de esta coalición fue enfocarse en dos elementos al respecto: facilitar el proceso de construcción de confianza y contribuir a la solución del caso Gross, quien hacia 2014 empezaba a ver agravada su situación personal, a tal grado que de ambos lados se empezaba a asomar la preocupación de que ocurriera una muerte prematura, en cuyo caso las posibilidades de continuar con el acercamiento se borrarían por completo. El liderazgo de Leahy produjo probablemente uno de los episodios más peculiares en la historia de la diplomacia moderna, que consistió en solucionar varios problemas a la vez.

Ya se ha dicho que durante las negociaciones el tema de los prisioneros de ambos lados era la condición *sine qua non* para continuar con el tratamiento de otros asuntos de cara a la normalización. Desde el inicio de este proceso, los dos gobiernos estaban interesados en que cada uno ofreciera un mejor trato a los prisioneros por los que estaban negociando. En el caso de Cuba se pugnaba por mejores condiciones para los miembros restantes de la Red Avispa, mientras que los estadounidenses, desde la administración y fuera del gobierno, se preocupaban por la situación de Gross. De esta situación surgió la oportunidad para seguir poniendo a prueba la voluntad de ambos gobiernos para hacer concesiones de tipo humanitario.

Los gestos humanitarios fueron una importante contribución para la generación de buena voluntad. Entre 2010 y 2011, el gobierno cubano solicitó a funcionarios estadounidenses el apoyo para facilitar que la esposa de Hernández, Adriana Pérez, pudiera embarazarse. Sin embargo, en esa ocasión los estadounidenses no apoyaron la solicitud.⁷²⁵ En 2013, el senador Leahy viajó a la isla y el gobierno cubano aprovechó la oportunidad para organizar una reunión con Pérez con el fin de tratar el mismo asunto. Leahy se mostró receptivo y decidió apoyar la petición. Tim Rieser, el asesor en materia de política exterior del senador, fue quien se encargó de operar para que esto fuera posible. En sus propias palabras, la decisión del senador se realizó con un sentido humanista, porque era lo correcto, y no necesariamente por motivos

⁷²⁵ Ernesto Londoño, “How a Cuban Spy and His Wife Came to Be Expectant Parents”, *The New York Times*, 22 de diciembre de 2014, URL: <https://bit.ly/3q6ffNx>, consulta el 18 de febrero de 2023.

políticos: “La razón por la que el senador lo hizo fue porque lo hubiera hecho por cualquier otra persona. Él sintió simplemente que hacerlo era correcto y humano.”⁷²⁶

La buena voluntad, entonces, abrió la puerta a la cooperación recíproca desde el punto de vista político en temas de urgencia relacionada con los prisioneros. Pérez deseaba no perder la oportunidad de ser madre, pues no se tenía una expectativa clara sobre la liberación de Hernández, además de que ella se acercaba a una edad complicada que reducía sus posibilidades de concebir. Un efecto político, no obstante, fue que este evento se convirtió en otra pieza más en el proceso de generación de buena voluntad entre ambos gobiernos. Para los cubanos, esta cuestión era de suma importancia, mientras que para el gobierno estadounidense y otros actores involucrados el acto humanitario permitió discutir algunas cuestiones relacionadas con Gross, quien necesitaba un mejor trato en circunstancias en las que su salud física y emocional se veían amenazadas. En palabras de Rieser: “Mi sentir era que a menos que tengas una buena razón para decir no [...]. ¿Por qué no decir sí? Hay que hacerlo fácil para los dos países [...]. Entonces, la parte importante fue que cambió la naturaleza de la conversación: de una que era ruda y trataba a los cubanos como si fueran gente de segunda clase, y por parte de ellos una en la que nos culpaban por todo, a otra que era más constructiva y cooperativa.”⁷²⁷

En este contexto, la interacción entre operador y las agencias del Ejecutivo fue clave para hacer realidad la solicitud, aunque en este evento una vez más se puede identificar cierta actitud de precaución por parte de la Casa Blanca. En primera instancia, Rieser pronto confirmó que las visitas conyugales no están permitidas por la Oficina de Prisiones Federal. Por lo tanto, el asesor del senador se planteó la idea de explorar la posibilidad de la inseminación artificial. Al realizar la investigación, Rieser encontró que existía precedente al respecto y operó, junto con Leahy, para obtener el visto bueno de algunas agencias del Ejecutivo. En esta ocasión fueron funcionarios del Departamento de Estado y del de Justicia quienes apoyaron el proceso. Al ser cuestionado en entrevista si la Casa Blanca tenía conocimiento de tal situación, y si desde su percepción estaba dispuesta a contribuir, Rieser comenta que: “Tengo que asumir que estaban al tanto. Honestamente no lo sé. Pero no hubiera podido lograrse sin ellos. Tratamos con el Departamento de Estado y con el fiscal general, pero estoy seguro de que se le informó [a la Casa Blanca] y que estuvo de acuerdo.”⁷²⁸ El plan entonces se ejecutó: se tomaron muestras del semen de Hernández y se llevaron a una clínica en Panamá, en la que su esposa se sometió al tratamiento. Fueron necesarios un par de intentos

⁷²⁶ Entrevista con Tim Rieser.

⁷²⁷ *Ibid.*

⁷²⁸ Entrevista con Tim Rieser.

para que finalmente se tuviera éxito. El resultado fue una bebé, Gema Hernández, que nació el 6 de enero de 2015, casi tres semanas después del anuncio del proceso de deshielo por parte de Obama y Castro.⁷²⁹

El rol del senador y de su asesor, entonces, otorga un buen ejemplo de cómo otros actores fuera del gobierno pueden ser parte de una coalición promotora del cambio que contribuya a debilitar obstáculos en diversos ejes de análisis tratados en esta parte de la tesis. En primera instancia, por ejemplo, Rieser fue uno de los actores que insistió, tanto en sus interacciones con la Casa Blanca como con el gobierno cubano, en buscar opciones para resolver diversas problemáticas centradas en la persona de Gross. Según Ricardo Zuniga, citado en un artículo de Ernesto Londoño en *The New York Times*, el asesor de Leahy “[...] nunca vaciló en su esfuerzo por presionar a la administración para que hiciera todo lo que se pudiera lo más rápido posible para buscar la liberación de Alan.”⁷³⁰ Posteriormente, Rieser logró persuadir a funcionarios cubanos para mejorar las condiciones de Gross, quien había estado en huelga de hambre a manera de protesta para presionar por su liberación. Los cubanos permitieron que Gross tuviera acceso a equipo de cómputo y accedieron a apagar la luz mientras dormía.

En esta misma línea, es necesario señalar que este grupo, liderado por el senador Leahy, también se encargó sistemáticamente de interactuar con la Casa Blanca con el fin de encontrar soluciones a los problemas que impedían el progreso hacia el acercamiento. De acuerdo con Rieser, cuando fue claro que al inicio del segundo mandato el presidente,

[...] el vicepresidente, el secretario de Estado, el asesor de seguridad nacional, todos en posiciones clave dentro de la administración se oponían a la actual política [...] [de distanciamiento con respecto a Cuba], fui a la Casa Blanca para preguntar si tenían ideas sobre cómo podríamos cambiarla [...], pues había fallado por completo [...] por más de cincuenta años en lograr sus objetivos. Ellos tenían algunas ideas, pero no trascendentales, sino más bien de tipo incremental. Les dije que Obama debería ir a Cuba y que el pueblo cubano respondería positivamente. Por su puesto, antes de llegar a esa instancia se tenía que resolver la cuestión de Gross.

Dado el contacto con el prisionero y la consecuente información sobre su condición física y emocional, Rieser fue uno de los actores que subrayó el mensaje de que si Gross moría cualquier oportunidad para

⁷²⁹ BBC, “Nace la hija de espía cubano liberado en EE. UU.”, 6 de enero de 2015, URL: <https://bit.ly/43u59EG>, consulta el 20 de marzo de 2023.

⁷³⁰ Ernesto Londoño, “How a Cuban Spy and His Wife Came to Be Expectant Parents”, *Op. Cit.*

mejorar las relaciones con Cuba se desvanecería.⁷³¹ Este grupo también consideró que, por cuestiones humanas respecto a los prisioneros y por asuntos concernientes al estado de la relación bilateral, la única manera de superar el desafío impuesto por el encarcelamiento de Gross era la negociación con La Habana. En este sentido, las demandas desde una posición de poder respecto a la liberación incondicional, impulsadas por la oposición, no habían logrado una mejora en la situación del prisionero. Cómo ya se ha señalado, la Casa Blanca durante todo el primer periodo presidencial y en la primera parte del segundo mantenía su resistencia a tal idea. Justo a principios de 2013, el senador Leahy y el entonces representante Chris Van Hollen (D-Maryland) viajaron a Cuba. Durante su estancia en la isla visitaron a Gross y se entrevistaron con Castro para darle un mensaje de Obama que expresaba la disposición de continuar progresando en la mejora de la relación bilateral. Los legisladores regresaron a Estados Unidos convencidos de que la clave era la cuestión del intercambio que incluyera a los Cinco.

En esta lógica, se articuló un grupo de congresistas que se reunieron repetidamente con funcionarios de la administración para defender el caso del cambio y buscar maneras de llevarlo a cabo. Además de Leahy como líder, este grupo estaba constituido por los senadores Carl Levin (D-Michigan) y Richard Durbin (D-Illinois), y los representantes Jim McGovern (D-Massachusetts) y Van Hollen. Hacia finales de 2013, este grupo trató de cubrir políticamente al presidente e impulsó la carta firmada por sesenta y seis senadores mencionada en apartados anteriores.⁷³² Otra acción en el sentido de ampliar la cobertura política, y tratar de otorgarle confianza a la Casa Blanca para que valorara la opción de un intercambio, se materializó en un memorándum titulado *Opciones para asegurar la liberación de Alan Gross*, dirigido a Obama en febrero de 2014 y elaborado por el equipo de Leahy. En tal documento se sugerían tres opciones: la principal era que se subordinara el intercambio de prisioneros, previas medidas unilaterales, a la negociación de otros asuntos en la relación bilateral (idea que de hecho fundamentaba el proyecto secreto de Rhodes y Zuniga); la segunda consistía en que simplemente se aceptara el intercambio de Gross por los prisioneros cubanos; finalmente, que el Departamento de Justicia removiera su objeción a la solicitud de *habeas corpus* que los abogados de los prisioneros cubanos habían presentado.⁷³³ Cabe destacar que en esta línea de interacción, la Casa Blanca rechazó la ruta del intercambio, a pesar de que

⁷³¹ Entrevista con Tim Rieser.

⁷³² Karen DeYoung, “Alan Gross, U.S. contractor held in Cuba, goes on hunger strike”, *Op. Cit.*

⁷³³ Las medidas unilaterales que se proponían eran: sacar a Cuba de la lista de Estados promotores del terrorismo; aceptar que Cuba participara en la Cumbre de las Américas, liberar a los Cinco y restablecer la normalidad diplomática. William M. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Op. Cit.*, p. 435.

ya se consideraba en secreto en el marco de la negociación entre la pareja de funcionarios Rhodes y Zuniga y su contraparte Alejandro Castro.

La Casa Blanca siguió mostrando dudas respecto a la idea planteada, al menos públicamente. En mayo de 2014 Durbin, McGovern, Leahy, Levin y Van Hollen volvieron a plantear el caso y solicitaron un enfoque más proactivo. Como ya se señaló, para esos momentos Zuniga y Rhodes trataban de salir del *impasse* con los cubanos derivado de la percepción de que el intercambio, para Obama, se consideraba injusto. Los congresistas trataron de explicar al presidente que ultimadamente el proceso judicial respecto a los prisioneros cubanos en Estados Unidos tenía inconsistencias.⁷³⁴ Más allá de los detalles legales, lo que a final de cuentas parecía interesarle al presidente era el desequilibrio, y posiblemente sus efectos políticos. Es decir, para Obama conceder la liberación de tres prisioneros a cambio de solo uno, que incluso era considerado como inocente desde la perspectiva de la Casa Blanca, no parecía viable políticamente.

Este grupo también estuvo presente en una de las reuniones de alto nivel en la que se manejó la idea de incorporar al Vaticano para aumentar la cobertura política de Obama hacia el otoño de 2013. En esa ocasión, participaron por parte de la Casa Blanca Denis McDonough, asesor principal de Obama en temas de política interna y amigo de Ben Rhodes, Ricardo Zuniga, quien para ese momento ya había tenido contacto con Alejandro Castro en diversas ocasiones en Canadá, y Susan Rice, asesora de seguridad nacional. Durbin, entonces, sugirió involucrar al Papa con el fin de cuidarle las espaldas a Obama, frente a la oposición interna, ante una eventual negociación centrada en el intercambio de prisioneros.⁷³⁵ Es difícil sostener en qué campo surgió este plan, pues como ya se estudió en apartados anteriores, Rhodes sugirió que este curso de acción se había originado en el seno de la delegación que llevaba a cabo las negociaciones secretas. De cualquier forma, para efectos de este apartado, lo importante a resaltar es que del lado de los congresistas se puede identificar también la iniciativa para generar estrategias creativas en un contexto de polarización interna.

Otro actor más se incorporó a la coalición promotora: el grupo Trimpa. Para la primavera de 2014, esta agencia inició una campaña pública (titulada *#CubaNow*) que consistió en transmitir el mensaje, a actores clave de la opinión pública especialmente en Washington D.C., sobre la necesidad de una nueva política hacia Cuba. La estrategia consistió en un esfuerzo amplio de promoción del cambio para crear un entorno favorable en el que la administración Obama pudiera actuar respaldada por más sectores. Mediante la interacción con figuras clave dentro de la administración, este grupo trató de impulsar, con

⁷³⁴ *Ibid.*, p. 436.

⁷³⁵ Mark Landler, *Op. Cit.*, p. 398.

base en una serie de encuestas, una idea interesante que se alinea con diversas partes de este análisis: que las repercusiones políticas para los demócratas en Florida serían inexistentes en caso de que Obama decidiera profundizar el cambio.

Los resultados de las encuestas confirmaban lo que otras ya habían señalado respecto al cambio de preferencias en la comunidad cubano estadounidense: en el sentido de que la mayoría favorecía una política de acercamiento. Por lo tanto, desde el grupo Trimpa, se tenía la expectativa de que esta estrategia tendría el efecto de incrementar la confianza de Obama respecto a la idea de que tenía apoyo en la opinión pública. También se llevó a cabo otra de índole general, elaborada por el *Atlantic Council*, en la que también se mostró la misma tendencia. Los resultados se frasearon con la misma lógica que había usado la administración para justificar el cambio, en el sentido de subrayar el fracaso de la política previa, a pesar de que la encuesta mostraba la preocupación de los estadounidenses respecto a las políticas represivas del gobierno cubano. Se encontró que el 56% de los encuestados a nivel nacional apoyaba el cambio de política, mientras que el 63% en Florida también mostraba la misma preferencia.⁷³⁶

Este nuevo actor fue el centro de un intento de formar, y coordinar, una nueva coalición constituida por otros actores e instituciones que tenían una reputación histórica por llevar a cabo activismo en favor del relajamiento de la política hostil. Entre los más destacados se encontraban la *Christopher Reynolds Foundation* y la *Ford Foundation*, en el ámbito de la filantropía; la *Brookings Institution*, el *Council of the Americas*, el *Center for Democracy in the Americas*, el *Cuba Study Group*, el *Latin America Working Group* y la *Washington Office on Latin America* en el campo de los *think tanks* e instituciones de investigación. Por otra parte, para ofrecer reforzar el sentido de apoyo de las élites a la iniciativa de profundizar el cambio, la dirección de esta coalición también intentó reunir, mediante una carta al presidente Obama, a diversas figuras de la élite económica y del *establishment* de política exterior.⁷³⁷ Es aquí en donde también se puede visualizar la incorporación de intereses económicos, especialmente por parte de actores de la industria alimentaria que, tras las reformas del 2000, estaban comprometidos para expandir sus negocios de exportación hacia la isla.

Hacia finales de 2014 otros actores, ahora pertenecientes al ámbito de los medios de comunicación, también se unieron al movimiento de promoción mediante una serie de editoriales en los principales medios escritos. De acuerdo con LeoGrande y Kornbluh, uno de los autores de dichas editoriales, Ernesto

⁷³⁶ Véase: Rick Gladstone, “Majority of Americans Favor Ties With Cuba, Poll Finds”, *The New York Times*, 10 de febrero de 2014, URL: <https://bit.ly/3GeWzA4>, consulta el 4 de septiembre de 2023.

⁷³⁷ William M. LeoGrande y Peter Kornbluh, *Op. Cit.*, pp. 439-440.

Londoño del *The New York Times*, comentó que no tenía colaboración formal con la coalición naciente, sino simplemente había tenido contactos con miembros de la administración, del grupo Trimpa y del equipo del senador Leahy para recabar información.⁷³⁸ Colaboración o no, esta serie de sucesos preparaban el terreno para lo que vendría unas semanas después.

Como ya se mencionó, una de las ideas para incrementar la cobertura política de Obama fue involucrar a la Santa Sede para habilitar la posibilidad de un intercambio de prisioneros. Esto se llevó a cabo con el apoyo de algunos miembros de la embrionaria coalición promotora. En vísperas de una visita de Obama al Vaticano, que se llevaría a cabo en los primeros meses de 2014, Rieser empezó a operar para aprovechar la red de contactos del senador Leahy, también un prominente católico, con cardenales cercanos al ámbito político en Estados Unidos. El asesor del senador redactó cartas para el cardenal Sean Patrick O'Malley, de Boston, y para Jaime Ortega en La Habana, quien ya había contribuido en negociaciones con el gobierno cubano para liberar prisioneros políticos años atrás. En las misivas, Leahy les solicitó pedir al Papa su apoyo en el asunto de mejorar la relación bilateral entre Cuba y Estados Unidos. De acuerdo con Landler, Leahy mandó el mensaje de que el Papa mencionara a Obama lo deseable del intercambio de prisioneros como medio para mejorar la relación.⁷³⁹

En marzo de 2014, durante la visita de Obama al Vaticano el Papa discutió el asunto. Por parte de los estadounidenses, ya también se había acordado explorar esta idea, pues se planteaba que, en el marco de las negociaciones con La Habana, el Vaticano podría además desempeñar el papel de garante de acuerdos—y así reforzar la confianza—además del ya mencionado rol de aumentar la cobertura política de la Casa Blanca, debido a la neutralidad de la Santa Sede, su apoyo abierto al relajamiento de tensiones entre Estados Unidos y Cuba, y a su credibilidad tanto con estadounidenses como con cubanos.⁷⁴⁰ El Papa, en el contexto de las disputas de prisioneros entre ambos gobiernos, accedió a apoyar las negociaciones. Este desarrollo pronto fue planteado a los cubanos en mayo, quienes reaccionaron con cautela, pero abiertos a escuchar. En el momento en que se le pidió al Papa su apoyo, las negociaciones entre ambas delegaciones estaban trabadas como consecuencia de que ninguna de las dos estaba dispuesta a conceder la liberación de los prisioneros clave: Hernández, el agente de inteligencia estadounidense (Sarraff Trujillo)

⁷³⁸ *Ibid.*, p. 441. La revista *Time* fue un medio que, de manera sistemática durante los meses previos al anuncio, publicó diversas editoriales que trataban temas clave en el contexto de la aproximación hacia Cuba. En el caso de la serie de editoriales del *The New York Times* véase la revisión: Gretchen Helmke, “‘Cuba: A New Start,’ October 12-December 31, 2014”, *Foreign Affairs*, 20 de abril de 2015, URL: <https://bit.ly/43zRgoE>, consulta el 20 de mayo de 2023.

⁷³⁹ Mark Landler, *Op. Cit.*, p. 398.

⁷⁴⁰ Si bien la relación entre Iglesia Católica y el régimen socialista en Cuba no ha sido especialmente buena históricamente, el Papa Francisco era considerado como un “hijo de América Latina” por algunos cubanos, lo que favoreció su involucramiento. Ben Rhodes, *Op. Cit.*, p. 277.

y, por supuesto, Gross. La intervención de la Iglesia Católica, entonces, básicamente ayudó a resolver este *impasse*, además de que otros personajes de dicha institución se integraron al proceso.

Del lado de Estados Unidos, la administración Obama se apoyó en la asesoría del cardenal retirado Theodore McCarrick—ex líder de la arquidiócesis en Washington—quien recomendó que el Papa tejiera una relación triangular, con él en el centro como mediador, entre Obama y Castro a través de cartas para ambos mandatarios. El Papa entonces envió la carta mediante Ortega, esperando que éste la entregara a ambos líderes. McCarrick, entonces, invitó a Ortega a dar una plática en Georgetown para cubrir su verdadero propósito de reunirse con Obama discretamente. En las cartas, el Papa Francisco reiteró su apoyo a la negociación para la liberación de los prisioneros como medio para trabajar en la mejora de la relación bilateral.⁷⁴¹

En abril de 2014, la situación empezó a empeorar. Alan Gross inició una huelga de hambre a manera de protesta frente a ambos gobiernos debido a su inacción “[...] no solo respecto a su responsabilidad compartida en cuanto a mi detención arbitraria, pero también por la falta de un esfuerzo razonable [...] para resolver esta penosa experiencia.”⁷⁴² Para esos momentos, ya se tenía la preocupación de que el deterioro en la salud física y emocional de Gross amenazara su vida. La Casa Blanca mantuvo comunicación con él con el fin de alimentar su esperanza y mejorar sus condiciones emocionales. La situación se complicó cuando la madre de Gross, Evelyn, falleció a causa de cáncer, lo cual deterioró aún más el estado emocional del primero. En ese contexto, Gross expresó que “no pasaría otro cumpleaños en la cárcel”.⁷⁴³ La interpretación por parte de la Casa Blanca detonó el sentido de urgencia.

Tras la intervención del Vaticano, por lo tanto, el nudo se empezó a destrabar y las negociaciones secretas, ya analizadas, tomaron un aire de renovación, pues como ya se señaló los cubanos rápidamente expresaron su disposición de liberar al agente de inteligencia estadounidense que habían solicitado Rhodes y Zuniga meses atrás. El papel de mediador y garante del Vaticano se reforzó tras la propuesta estadounidense de que ambas delegaciones le entregarían documentos describiendo los acuerdos a los que llegaban con el fin de evitar retrocesos si alguno de las dos se arrepentía de los compromisos logrados. En palabras de Rhodes: “[...] ninguno podría retroceder una vez que sus compromisos se depositaran con el Papa.”⁷⁴⁴ Adicional a esto, también se acordó poner por escrito sus diferencias.

⁷⁴¹ *Ibid*, p. 281.

⁷⁴² Associated Press, “Former USAid worker Alan Gross goes on hunger strike in Cuban prison,” *The Guardian*, 8 de abril de 2014, URL: <https://bit.ly/43waawq>, consulta el 14 de abril de 2023.

⁷⁴³ Daniel Trotta y Matt Spetalnick, “Cuba releases American Alan Gross as U.S. prepares to overhaul Cuba policy,” *Reuters*, 17 de diciembre de 2014, URL: <https://bit.ly/3WLVjM4>, consulta el 25 de abril de 2023.

⁷⁴⁴ Mark Landler, *Op. Cit.*, p. 398.

El segundo rol de este actor, respecto a otorgar respaldo político frente a opositores, se consolidó de manera simultánea al anuncio del deshielo en diciembre de 2014. El Vaticano publicó una declaración en la que felicitaba a ambos gobiernos por la histórica decisión. En este documento, la Santa Sede explicó que en meses recientes el “[...] Papa Francisco escribió cartas dirigidas a [...] Raúl Castro y [...] Barack H. Obama, y los invitó a resolver las cuestiones humanitarias de interés mutuo, incluyendo la situación de ciertos prisioneros, con el propósito de iniciar una nueva fase en las relaciones [...]”⁷⁴⁵ de los dos países. Se puede interpretar que este mensaje estaba destinado a mitigar los daños políticos en Estados Unidos, en el entendido de mostrar que un actor externo como el Vaticano había promovido el resultado de la negociación.

Ahora bien, en el ámbito internacional también surgieron muestras de apoyo. El papel que otros gobiernos desempeñaron fue el de ofrecer legitimidad al acercamiento, mediante el respaldo político, en América Latina, y la generación también de algunos acuerdos, especialmente con el caso de la Unión Europea. Este eje de interacción se ha mantenido constante y resulta válido hacer notar que es aquí donde también la administración Obama trató de apoyarse para incorporar elementos a la justificación del cambio. El deshielo, una vez anunciado, fue bien recibido por otros actores internacionales, que durante décadas habían expresado que no estaban a favor de la política de aislamiento. La situación entre Estados Unidos y otros gobiernos al respecto revela, entonces, un elemento de interés para aquellos que favorecieron el cambio. El argumento era que Washington no solo había fracasado en sus objetivos con su política tradicional, sino que además se había puesto en una situación de aislamiento respecto a la comunidad internacional.

Al respecto del último punto, la percepción entre varios funcionarios dentro de la administración, en ambos periodos presidenciales, era que la política de aislamiento hacia Cuba no solo era fallida en cuanto a promover el cambio de régimen en la isla, sino que también debía leerse en el contexto general de las relaciones entre Estados Unidos y otros gobiernos de América Latina. Por ejemplo, Clinton, hacia el final del primer periodo presidencial, recomendó al presidente examinar la cuestión del embargo debido a que “[...] estaba frenando nuestra agenda en América Latina.”⁷⁴⁶ En otras palabras, la política de aislamiento hacia Cuba, según esta lectura, era una limitación para promover los intereses de Estados Unidos en la región.⁷⁴⁷ No es casualidad que varias medidas importantes, como aquellas en materia de

⁷⁴⁵ El Vaticano, “Comunicado de la Secretaría de Estado”, 17 de diciembre de 2014, URL: <https://bit.ly/3Waoe48>, consulta el 26 de mayo de 2023.

⁷⁴⁶ Hillary Clinton, *Hard Choices*, *Op. Cit.*, p. 265.

⁷⁴⁷ Mark Landler, *Op. Cit.*, p. 375.

relajamiento de restricciones en viajes y remesas en 2009, se hayan anunciado en vísperas de encuentros importantes para Estados Unidos en el marco regional, como la Cumbre de las Américas. De hecho, el anuncio de que el presidente tenía la intención de remover a Cuba de la lista de Estados promotores del terrorismo se realizó en el contexto de dicho evento llevado a cabo en Panamá, en abril de 2015, cuatro meses después de la noticia histórica del deshielo.⁷⁴⁸

Así pues, en América Latina, el anuncio del deshielo fue bienvenido de manera generalizada. Desde la Patagonia hasta el Río Bravo, numerosos jefes de Estado celebraron el hito y lo consideraron como un triunfo histórico para Washington y La Habana. Las felicitaciones de presidentes latinoamericanos a ambos gobiernos provinieron tanto de aquellos que mantenían una inclinación, en términos ideológicos, hacia las políticas de Estados Unidos, como era el caso de Juan Manuel Santos, en Colombia, o de Enrique Peña Nieto en México, como también de líderes que desde la década del 2000 mantenían una postura crítica, como Nicolás Maduro, en Venezuela, o Cristina Fernández, en Argentina. Santos expresó que: “[...] es un paso fundamental para la normalización de los dos países que va a repercutir muy bien en el hemisferio.”⁷⁴⁹

En capítulos anteriores, ya se analizó que durante la década de la guerra en contra del terrorismo la percepción era que Washington se había olvidado de otros problemas en América Latina. Esta situación, en conjunto con otros factores, debilitó la posición de Estados Unidos, así como del sistema interamericano en general. Así pues, la nueva política hacia Cuba también tenía el propósito de contribuir a la solución de este problema. Como lo había expresado la administración en el anuncio oficial sobre el deshielo: “[...] nuestro cambio en la política hacia Cuba surge en un momento de renovación de liderazgo en las Américas.”⁷⁵⁰ Quizá los retos más importantes para Washington giraban en torno a las actitudes de otros gobiernos latinoamericanos en el ámbito multilateral en la región, los cuales se agudizaban con la actitud del primero para mantener aislada a Cuba. Prueba de ello eran los constantes desacuerdos respecto a la participación del gobierno de este país en la Cumbre de las Américas como ya se ha señalado.

Es necesario indicar que el asunto de la participación de Cuba en tal foro no dejó de ser tratado por varios de los países de América Latina. Por ejemplo, en la reunión preparatoria en la OEA, durante 2013,

⁷⁴⁸ Anahí Rama y Enrique Andrés Pretel, “Obama y Castro se estrechan las manos en Cumbre de las Américas, se reunirán el sábado”, *Reuters*, 10 de abril de 2015, URL: <https://bit.ly/3N9ErvN>, consulta el 29 de mayo de 2023.

⁷⁴⁹ El Tiempo, “Celebro el coraje del presidente Obama y Gobierno cubano: Santos”, 17 de diciembre de 2014, URL: <https://bit.ly/3oUksaZ>, consulta el 29 de mayo de 2023.

⁷⁵⁰ Office of the Press Secretary, “This April, we are prepared to have Cuba join the other nations of the hemisphere at the Summit of the Americas”, *The White House*, 17 de diciembre de 2014, URL: <https://bit.ly/42gQX0J>, consulta el 1 de junio de 2023.

los delegados de Nicaragua, Venezuela, Ecuador, Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, entre otros, apoyaron que se invitara a Cuba, lo que devino en la conformación de una comisión especial que asesoraría a Panamá al respecto.⁷⁵¹ El mismo mensaje por parte de latinoamericanos se repitió cuando Cuba y Estados Unidos restablecieron relaciones en julio de 2015, cuyo énfasis se centraba en que esta reconciliación no solo era buena para esos dos gobiernos, sino para la región en general. En suma, el deshielo con Cuba, desde la perspectiva de la administración Obama, tenía el potencial de convertirse en un elemento favorable para las relaciones de Washington en el hemisferio, en el sentido de que removía un irritante en un momento de relativa debilidad de la posición estadounidense.

Es interesante reflexionar sobre el hecho de que en diversas ocasiones, en el discurso de Obama y de algunos funcionarios cercanos como Clinton y Rhodes,⁷⁵² aparezca la idea de vincular el acercamiento hacia Cuba como un método que también contribuye a fortalecer la posición de Estados Unidos en América Latina en circunstancias de cuestionamiento a su liderazgo y de problemas del sistema interamericano. ¿Fue una manera de incorporar elementos de importancia regional al plan de cambio? Es posible que así sea, pero también hay evidencia de que los reclamos por parte de los gobiernos latinoamericanos o la oposición al embargo, incluso de países de otros continentes, han existido desde décadas atrás. Como lo planteó Kissinger desde los años setenta del siglo pasado: el asunto de Cuba solo es importante para los Estados Unidos en la medida en que tiene el potencial de facilitar las relaciones con otros países de América Latina.⁷⁵³

Sin embargo, es necesario matizar el efecto de tal situación, pues al parecer tiene una importancia más bien relacionada con procesos concretos a nivel multilateral, como lo es la organización de la Cumbre de las Américas y las controversias constantes que, desde 2012, han girado en torno a qué países se invitan y cuáles quedan fuera. En términos de los efectos en las relaciones bilaterales, otras perspectivas deben ser tomadas en cuenta. De acuerdo con Martha Bárcena, embajadora de México en Estados Unidos de 2019 a 2021, toda “[...] América Latina se ha opuesto siempre al embargo a Cuba. Así han votado los gobiernos de la región en Naciones Unidas. Le hemos dicho a los Estados Unidos que el embargo no ayuda a nadie. Sí se aborda el tema en consultas políticas y conversaciones con los congresistas. No

⁷⁵¹ OAS, “Committee to Advise Panama on Possible Invitation to Cuba to Attend VII Summit of the Americas”, 6 de junio de 2013, URL: <https://bit.ly/3IXNjII>, consultado el 30 de mayo de 2023.

⁷⁵² *Cfr.*, p. 313. Ben Rhodes también destaca en sus memorias que durante las cumbres la delegación estadounidense se enfrentaba sistemáticamente a reclamos de los gobiernos latinoamericanos por la política de Estados Unidos hacia Cuba.

⁷⁵³ *Cfr.*, p. 272.

obstante, es más difícil presionar de tal forma para que se amplíe la cooperación con Cuba.”⁷⁵⁴ A nivel bilateral, según la embajadora, sería difícil que el asunto cubano dificulte las interacciones entre Washington y los gobiernos de la región, pues ello iría en detrimento de los intereses de algunos de ellos.⁷⁵⁵

Por otra parte, en el caso de la Unión Europea el deshielo también fue bien recibido. Federica Mogherini incluso expresó que la normalización entre Estados Unidos y Cuba era alentadora para la UE, pues para ese momento Bruselas ya tenía un diálogo político y de cooperación con Cuba. El cambio impulsado por Obama, en efecto, fue la llave para dinamizar las relaciones entre La Habana y Bruselas. En 2016, en vísperas de la visita de Obama a la isla, la UE y Cuba firmaron un acuerdo también para normalizar relaciones. Tras casi dos años de negociaciones, el acuerdo fue catalogado como el inicio de una nueva era en las relaciones de estos actores, pues más de una década atrás la UE había adoptado una “posición común”, producto de la situación negativa de derechos humanos y libertades políticas en Cuba, lo que produjo en 2003 la suspensión de la cooperación y el establecimiento de sanciones. Así pues, lo negociado en 2016, según Mogherini, representaba el fin de la postura común.⁷⁵⁶

No obstante, el acuerdo fue objeto de un largo proceso de ratificación por parte de todos los miembros de la unión. En ese sentido, y ante el cambio de administración en Estados Unidos conjugado con otros acontecimientos más apremiantes en Europa del Este, el instrumento pronto enfrentó dificultades. Esto sucedió en la administración Trump, cuando miembros de la administración, del *lobby* y otros activistas, lograron influir para evitar la ratificación del acuerdo.⁷⁵⁷ Lituania era el único país de la UE que faltaba por ratificarlo, pero en febrero de 2020 surgieron obstáculos. En entrevista anónima, una especialista en relaciones entre Europa del Este y América Latina comenta que actores a favor del continuo aislamiento de Cuba cabildearon para que Lituania bloqueara la ratificación, posiblemente a cambio de

754

Entrevista a Martha Bárcena Coqui, quien se desempeñó como embajadora de México en Estados Unidos durante los primeros años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2019-2021). Entre otros puestos destacados, Bárcena ha servido como representante de México ante agencias de la ONU basadas en Ginebra; además, fue embajadora de México en el Reino de Dinamarca (2004-2013) y en Turquía (2013). En la actualidad se desempeña como asesora *senior* en el *Americas Program* del *Center for Strategic and International Studies* en Estados Unidos.

⁷⁵⁵ *Ibid.* En cuanto a las circunstancias actuales, Bárcena reafirma: “En este momento yo creo que prevalecen los intereses bilaterales en todos los países. En México es más claro. Aunque esto no quiere decir que para México y para muchos países latinoamericanos no sea importante la apertura estadounidense hacia Cuba y sobre todo el fin del embargo.”

⁷⁵⁶ News Wires, “EU, Cuba sign historic deal to normalise relations”, *France 24*, 12 de marzo de 2016, URL: <https://bit.ly/43yesDE>, consulta el 1 de junio de 2023.

⁷⁵⁷ BNS, “Pompeo asks Lithuania to block EU's Cuba deal”, *LRT.LT*, 6 de marzo de 2020, URL: <https://bit.ly/3IXoPZT>, consulta el 1 de junio de 2023. Véase también: BNS, “Cuban activists call on Lithuania to block EU pact with Havana”, *LRT.LT*, 25 de febrero de 2020, URL: <https://bit.ly/3oMNRxu>, consulta el 2 de junio de 2023.

que Washington considerara algunas medidas para fortalecer la defensa del país báltico.⁷⁵⁸ Esto sucedió en un contexto en el que la situación entre Rusia y Ucrania se volvió más tensa como consecuencia de la invasión a Crimea en 2014. De esta forma, incluso en la dimensión internacional, la coalición opositora demostró efectividad para operar políticamente en el sentido de revertir el legado de Obama.

A nivel global, en el ámbito de la ONU también se celebró el cambio de política. Ban Ki Moon, el entonces secretario general, consideró positiva la noticia del deshielo y expresó que la ONU estaba lista para ayudar a ambos países a cultivar buenas relaciones.⁷⁵⁹ En la ya tradicional protesta anual en el seno de la Asamblea General, en octubre de 2016 por primera vez en la historia se aprobó una resolución a favor del levantamiento del embargo económico sin votos en contra. Solo Estados Unidos e Israel se abstuvieron. Cuando Samantha Power, la entonces representante estadounidense ante la ONU, explicó la postura de su delegación puso énfasis en la justificación oficial para el cambio de política, relativa a lo disfuncional de mantener los esfuerzos para aislar a Cuba. Power además expresó que en vez de “[...] aislar a Cuba, como el presidente Obama ha dicho en varias ocasiones, nuestra política ha aislado a Estados Unidos [...]”.⁷⁶⁰

En suma, en la dimensión internacional, tanto a nivel regional como global, persistieron los factores de índole permisivo para el cambio durante el segundo mandato de Obama. En América Latina también se mantuvo, al menos para efectos en el ámbito multilateral, la lógica previa de seguir incluyendo el tema de la participación de Cuba en la Cumbre de las Américas. Dicho esto, existe evidencia de que la política de cambio hacia Cuba también representaba, desde la perspectiva de la Casa Blanca, una llave para reforzar el liderazgo internacional de Estados Unidos, en el entendido de que era un reclamo importante, y sistemático, realizado por otros actores en la región. Con todo, como ya se señaló en el caso de la UE, la oposición también en este ámbito logró operar en contra del legado de Obama una vez que Trump llegó al poder.

9.3 El incrementalismo, la reversión y el futuro

Los cambios en la política exterior estadounidense hacia Cuba durante la administración Obama pueden medirse a partir del concepto propuesto en este trabajo. En este sentido, el curso de acción solo cambió

⁷⁵⁸ Entrevista, en calidad de anónima, con especialista en relaciones entre América Latina y Europa del Este.

⁷⁵⁹ UN News, “Ban Ki-moon hails decision by US, Cuba to normalize relations”, *United Nations*, 17 de diciembre de 2017, URL: <https://bit.ly/3MPdJHw>, consulta el 3 de junio de 2023.

⁷⁶⁰ Noticias ONU, “ONU aprueba resolución contra bloqueo a Cuba sin votos en contra por primera vez en la historia”, *Naciones Unidas*, 26 de octubre de 2016, URL: <https://bit.ly/42vTULe>, consulta el 2 de junio de 2023.

incrementalmente, pues al no haber desmantelamiento del embargo se obstaculizó el posible impulso para generar cambios significativos y ligados en todos los sectores funcionales que configuran un determinado patrón de comportamiento. A diferencia del caso chino, los avances en términos de *engagement* también carecen de fuertes elementos de consolidación, pues la ausencia de una motivación estratégica que sea pilar de un nuevo consenso, entre los que desean mantener el aislamiento y los que prefieren la relajación del embargo, ha obstaculizado el desarrollo nuevos intereses en el ámbito político o en el societal. Dada esta situación, la reversión de la política durante la administración de Donald Trump fue significativa. Además, el tema de democracia y derechos humanos ha seguido siendo importante, lo que se conjuga con el mantenimiento de un régimen autoritario en la isla incluso después de que Raúl Castro dejara el poder para que le sustituyera Miguel Díaz-Canel a partir de abril de 2018.

Ahora bien, el tema de la relación entre Cuba y las otras grandes potencias es importante a la luz de la tesis central de este trabajo. Cuba dejó de ser un asunto de orden estratégico para Washington cuando la Guerra Fría terminó. La evidencia presentada respecto al periodo bipolar revela que en diferentes ocasiones Estados Unidos planteó la posibilidad de transitar hacia una política de *engagement* solo si La Habana cumplía dos condiciones: romper la alianza con la Unión Soviética y dejar de exportar la revolución en África y América Latina. No obstante, tras la caída del Muro de Berlín en 1989 los temas de democracia y derechos humanos sustituyeron a aquellos de orden estratégico como componentes esenciales del comportamiento estadounidense hacia Cuba. ¿El advenimiento del sistema multipolar y la presencia de potencias extracontinentales pueden volver a poner a Cuba en las prioridades estratégicas de Estados Unidos? En la última parte de ese apartado se explora este problema.

9.3.1 El legado de Obama y la reversión de Trump

El legado de Obama pudiera identificarse en el hecho de que el restablecimiento de relaciones perduró, además de que se reforzó relativamente la idea de que es necesario pensar alternativamente respecto a Cuba. Resulta pertinente ofrecer un breve repaso de tal legado, así como de lo que significó que el presidente del cambio dejara el poder. En el *sector funcional político-diplomático* es en donde se puede identificar el cambio mayor, como ya se señaló, pues el producto de la negociación secreta devino en la normalización de relaciones diplomáticas a partir de julio de 2015. A diferencia de la etapa previa, el contacto oficial pudiera significar que gradualmente los canales de comunicación se refuercen y que la desconfianza se atenué. Derivado de este hito, el contacto entre ambos gobiernos produjo cerca de 20 acuerdos bilaterales en diversos temas, lo cual pudiera representar las semillas iniciales para un efecto

derrame en el futuro. En octubre de 2016 Obama presentó una directiva presidencial que delineaba los objetivos a mediano plazo de su política de *engagement*: incremento de las interacciones entre gobiernos; mayor contacto entre sociedades y conectividad; expansión del comercio; apoyo a la reforma económica en la isla; colaboración para aumentar el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, incluidas las políticas, sin forzar el cambio de régimen; y realizar esfuerzos para integrar a Cuba al sistema regional e internacional.⁷⁶¹

Sin embargo, la dimensión político-diplomática no estuvo exenta de tensiones y vaivenes en los años siguientes. La llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos en enero de 2017 significó una “reversión” significativa de lo avanzado por la administración anterior en los sectores funcionales hacia el final de su periodo. Con el triunfo del republicano para ocupar la Casa Blanca, en buena medida, los congresistas de línea dura adquirieron mayor influencia en la nueva administración. Por ejemplo, desde la perspectiva de la embajadora Bárcena, el senador Marco Rubio fue uno de los actores que influyó de manera determinante en la política hacia Cuba. En este sentido, en el ámbito político diplomático Washington decidió una vez más “enfriar” la relación y se incrementaron las fricciones a la luz de la influencia de Cuba sobre la situación en Venezuela y Nicaragua. El resultado fue que la administración Trump decidió bajar de nivel la comunicación entre los diplomáticos cubanos y los estadounidenses. Las palabras de la embajadora Bárcena ilustran tal situación, pues en esas circunstancias: “[...] el embajador cubano me llegó a pedir, en algunas ocasiones, que hablara con el Departamento de Estado sobre algunos temas”, dado que enfrentaba dificultades para encontrar interlocutores clave en esa institución del Ejecutivo.⁷⁶²

Por otra parte, en septiembre de 2017 la administración Trump decidió reducir el personal de la embajada estadounidense en La Habana, lo que derivó en la suspensión casi total del procesamiento de visas y el debilitamiento general de las funciones de tal entidad. Esto se debió a una misteriosa situación en la que funcionarios empezaron a reportar problemas de salud manifestados por síntomas como dolores de cabeza, pérdida de memoria, mareos, entre otros. El llamado “síndrome de La Habana” se convirtió en un tema controvertido debido a la falta de información respecto a sus causas. Algunos actores han sugerido que tales incidentes fueron causados por ataques perpetrados por el gobierno de otra gran potencia, mientras que las instancias gubernamentales estadounidenses han sido mucho más cautas y no han llegado

⁷⁶¹ Office of the Press Secretary, “Presidential Policy Directive -- United States-Cuba Normalization”, *The White House*, 14 de octubre de 2016, URL: <https://bit.ly/43izIh3>, consulta el 15 de noviembre de 2023.

⁷⁶² Entrevista con la embajadora Martha Bárcena.

a conclusiones similares.⁷⁶³ Sea como fuere, el hecho es que esta fue otra situación que contribuyó al nuevo enfriamiento en este sector funcional.

En cuanto al relajamiento de sanciones, que corresponden a los sectores *económico* y *social*, la administración Obama se orientó a establecer medidas incrementales para relajarlas. Como ya se señaló, la lógica incremental de tales decisiones inicio desde el primero año de Obama como presidente en 2009. En 2011, 2015 y 2016 la Casa Blanca continuó esta línea y se relajaron más las restricciones en viajes, remesas, comercio, contactos pueblo a pueblo, telecomunicaciones y servicios financieros y bancarios. No obstante, todo esto se logró con fundamento en medidas ejecutivas, pues la administración Obama no planteó una estrategia más robusta dirigida a tratar este asunto en el ámbito legislativo, lo que probablemente hubiera planteado la posibilidad de una verdadera reestructuración dado el alcance que tiene la red de sanciones en diferentes sectores. Considerando que el desmantelamiento del embargo implica necesariamente trabajar con el Congreso, el legado de Obama al respecto resultó ser débil institucionalmente. Con todo, en términos de acuerdos bilaterales en la etapa post deshielo la lógica fue prometedora, pues ambos gobiernos firmaron acuerdos en materia de restablecimiento del servicio postal, aviación civil, agricultura, cooperación en salud y lucha contra el cáncer, migración (fin a la política de pies secos, pies mojados), reclamaciones (sobre propiedades estadounidenses y aspectos legales al respecto), asuntos de regulación económica y energías renovables.

Sin embargo, en junio de 2017 el presidente Trump anunció el regreso relativo a la política de sanciones mediante un memorándum presidencial que prácticamente reemplazaba los objetivos establecidos por Obama en 2016. La administración Trump volvió a condicionar la profundización del cambio a que el gobierno cubano demostrara avances respecto a cuestiones como liberación de prisioneros políticos, fin de actividades represivas y encarcelamientos injustos, y deportar a estadounidenses fugitivos en la isla.⁷⁶⁴ Si bien Trump no revirtió en un principio todo lo establecido por Obama en materia de relajamiento de sanciones, y respecto a acuerdos importantes como el migratorio (así como la continuación del diálogo al respecto en 2017 y 2018), el tono hacia una línea para restablecer una política de aislamiento fue marcado. Entre los cambios más destacados planteados por el memorándum se encuentran: reimposición de restricciones para que individuos llevaran a cabo viajes con fines educativos y la

⁷⁶³ Julian E. Barnes, “C.I.A. to Expand Inquiry Into Mysterious Health Episodes Overseas”, *The New York Times*, 4 de marzo de 2021, URL: <https://bit.ly/3TaAD0A>, consulta el 18 de septiembre de 2023.

⁷⁶⁴ U.S. Department of State, “Strengthening the Policy of the United States Toward Cuba”, National Security Presidential Memorandum NSPM-5 del 16 de junio de 2017, *Federal Register*, vol. 82, núm. 202, 20 de octubre de 2017, URL: <https://bit.ly/46MWtdJ>, consulta el 26 de octubre de 2023.

prohibición para realizar transacciones con compañías controladas por los servicios de inteligencia, militares y de seguridad cubanos.

Hacia 2019, la política promovida por Trump adquirió las características, en cuanto a orientación, de aquella previa a la administración Obama, pues se establecieron nuevas medidas para continuar con la reversión. La justificación fue que La Habana no mostraba voluntad para llevar a cabo reformas en favor de las libertades y los derechos humanos, además de que estaba contribuyendo a la represión llevada a cabo por los regímenes autoritarios de Nicaragua y Venezuela, por lo que era necesario cortar los recursos que obtenía como consecuencia del relajamiento de sanciones.⁷⁶⁵ En consecuencia, en abril de 2019, el presidente advirtió que, si La Habana seguía otorgando apoyo al régimen de Maduro para llevar a cabo acciones represivas, se reinstalaría el embargo económico completamente.⁷⁶⁶ En esas circunstancias, durante los próximos dos años se reinstalaron una serie de sanciones y se establecieron nuevas. Entre las más destacadas: se eliminaron los viajes para fines educativos; se prohibieron los viajes por crucero, los vuelos comerciales a cualquier punto del territorio cubano, salvo a La Habana, y la capacidad para que estadounidenses se hospedaran en centenares de hoteles y residencias privadas; se volvieron a poner límites a remesas (1,000 dólares cada cuarto de año y prohibición para que las recibieran ciertos funcionarios o miembros del partido comunista y sus familiares), además de eliminar en este rubro la categoría de donativos y prohibir a nuevas instituciones para que pudieran facilitar el envío de dinero (como *Western Union*); se impusieron restricciones en materia comercial y financiera, especialmente relacionadas con las exportaciones venezolanas de petróleo a Cuba; se impulsaron demandas en contra de presuntas prácticas de tráfico en propiedades confiscadas en territorio cubano; y se restringió la emisión de visas a funcionarios del gobierno, incluido Raúl Castro.⁷⁶⁷

Ahora bien, es importante señalar que los efectos concretos de la política de Obama fueron positivos en algunos aspectos y en otros moderados en tales sectores. No obstante, los cambios de su sucesor tuvieron consecuencias en el sentido negativo. En primera instancia, entre 2009 y 2019 las remesas se incrementaron en más del 100%, de 1.7 mil millones de dólares a 3.7 mil millones, respectivamente. Esta cifra cayó a 2.7 mil millones en 2020 con motivo del aumento de las restricciones de la administración

⁷⁶⁵ John R. Bolton, entonces asesor de seguridad nacional, identificó a los gobiernos de Cuba, Venezuela y Nicaragua como la “troika” de la tiranía. John R. Bolton, “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Administration’s Policies in Latin America”, *National Archives*, 2 de noviembre de 2018, URL: <https://bit.ly/4827h8X>, consulta el 12 de octubre de 2023.

⁷⁶⁶ Francisco Ordoñez, “Trump Threatens ‘Full and Complete Embargo’ against Cuba for Meddling in Venezuela”, *The Miami Herald*, 30 de abril de 2019.

⁷⁶⁷ Mark P. Sullivan, “Cuba: U.S. Policy in the 116th Congress and Through the Trump Administration”, *Congressional Research Service*, 22 de enero de 2021, URL: <https://bit.ly/489Uz8l>, consulta el 6 de noviembre de 2023, pp. 27-32.

Trump y la pandemia.⁷⁶⁸ En segundo lugar, en materia de comercio (ver Gráfica 2), las exportaciones de bienes estadounidenses, que en su mayoría se componen de productos agrícolas, han tenido fluctuaciones con tendencia a la baja: entre 2009 y 2011, se redujeron de 532.8 millones de dólares a 363 millones; en 2012 se incrementaron a 464 millones, pero empezaron a caer gradualmente hasta llegar a 185.7 millones en 2015. Tras el deshielo empezaron a repuntar hasta llegar a 286.5 millones en 2019. Sin embargo, al siguiente año se redujeron otra vez hasta los 176.7 millones, aunque para 2022 aumentaron a 371.6 millones. Las importaciones se incrementaron de 1.3 millones en 2018 a 14.9 millones en 2020, pero se redujeron a 5.6 millones en 2022.⁷⁶⁹ En tercera instancia, en la parte social se estima que el número de viajeros estadounidenses a Cuba se elevó de 92 mil en 2014 a aproximadamente 637 mil en 2018. Por otra parte, los cubanos que viven en Estados Unidos también se beneficiaron de la política de Obama, pues cerca de 600 mil visitaron Cuba en este último año. En ambos rubros las cifras empezaron a reducirse significativamente a partir de 2019 con el regreso de las sanciones. En el caso de viajeros estadounidenses el número se redujo a 500 mil en 2019 y para 2020, antes de la implementación de las medidas para enfrentar la pandemia, volvió a caer cerca del 64%.⁷⁷⁰

En el *sector de seguridad* los cambios promovidos por Obama fueron una continuación de la política que desde la administración Carter se empezó a implementar, con lo que la agenda respecto a un gran abanico de temas se ensanchó a lo largo de las décadas posteriores, aunque esta tendencia encontró un periodo relativamente difícil con la administración Bush. En este sentido, tras el deshielo funcionarios estadounidenses y cubanos negociaron un número importante de acuerdos. Entre noviembre de 2015 y enero de 2017 los acuerdos bilaterales alcanzados fueron respecto a proteger áreas marítimas y otros asuntos en este rubro; delimitación de la frontera marítima en el golfo de México; preparación y respuesta para derrames petroleros; operaciones de búsqueda y rescate; aplicación de la ley y asuntos relacionados con el servicio federal de agentes aéreos; cooperación en contra del narcotráfico, así como en materia medioambiental, conservación de vida salvaje, meteorología y sismología, entre los más destacados.⁷⁷¹ Los contactos bilaterales también sirvieron para atender asuntos como lucha en contra del terrorismo y tráfico de personas. Otro de los cambios más significativos fue la eliminación de Cuba de la lista de Estados promotores del terrorismo internacional del Departamento de Estado en mayo de 2015, como se señaló en apartados anteriores.

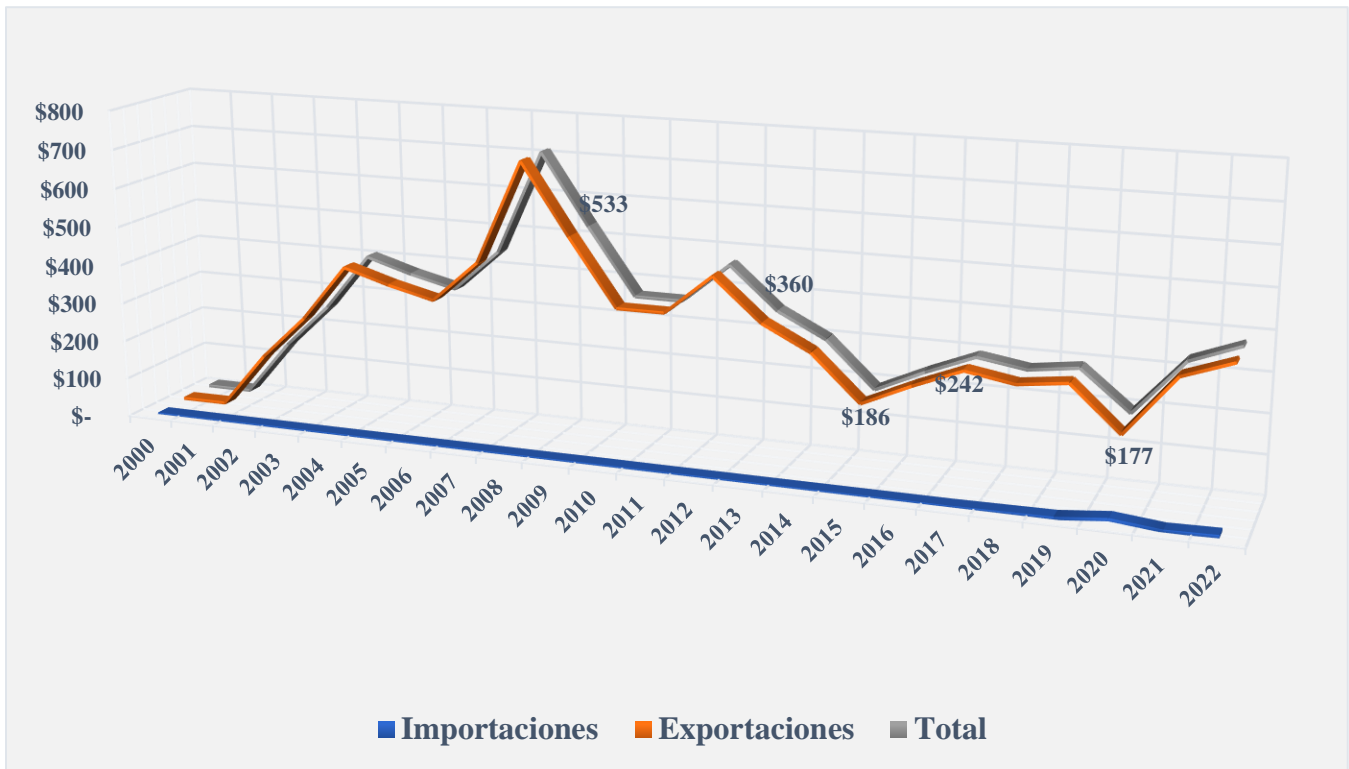
⁷⁶⁸ *Ibid.*, p. 36.

⁷⁶⁹ U.S. Census Bureau, "Trade in Goods with Cuba", URL: <https://bit.ly/38OLbuJ>, consulta el 25 de octubre de 2023.

⁷⁷⁰ Mark P. Sullivan, "Cuba: U.S. Policy in the 116th Congress and Through the Trump Administration", *Op. Cit.*, pp. 35-37.

⁷⁷¹ *Ibid.*, p. 23.

Gráfica 2. Comercio de bienes entre Estados Unidos y Cuba (2000-2022)



Elaboración propia con datos de U.S. Census Bureau, “Trade in Goods with Cuba”, URL: <http://bit.ly/38OLbuJ>, consulta el 16 de enero de 2021.

Durante la administración Trump este sector funcional también sufrió decisiones orientadas a la reversión, aunque en los primeros años se mantuvo la lógica del *engagement* en temas de interés mutuo. En 2017 y 2018 la administración continuó con el diálogo en el marco de la Comisión Bilateral para tratar diferentes temas en las áreas previamente mencionadas, aunado a que se incorporaron cuestiones de derechos humanos, ciberseguridad y el asunto de los presuntos ataques a personal de la embajada estadounidense que devinieron en el llamado “síndrome de La Habana”. A pesar de ello, este rubro también se enfrió a partir de 2019 con el endurecimiento de la administración Trump respecto a la “troika” Cuba, Venezuela y Nicaragua. De esta forma, en enero de 2021 el gobierno estadounidense designó al gobierno de Cuba como promotor del terrorismo internacional. El Departamento de Estado argumentó que el gobierno cubano seguía otorgando apoyo al Ejército de Liberación Nacional colombiano, así como a miembros de las FARC, protegía a fugitivos estadounidenses, no cooperaba con Washington en cuanto a luchar en contra del terrorismo y, además, ejecutaba acciones desestabilizadoras a nivel regional. A este último respecto, se integró el tema de que el aparato de seguridad e inteligencia cubano mantenía su apoyo al

régimen de Maduro en sus actividades represivas. Esta decisión implicó establecer sanciones en contra de actores que comerciaron bienes sensibles con Cuba, la prohibición de exportar o vender a Cuba bienes en materia de defensa y controles para aquellos de uso dual.⁷⁷²

En suma, gran parte del legado de Obama fue revertido por la siguiente administración. La excepción más importante a esta tendencia fue que Trump no decidió una nueva ruptura de relaciones diplomáticas. No obstante, las características centrales de la política entre 2017 y 2021 se orientaron más hacia la idea del aislamiento que del *engagement*. En los años de pandemia, a pesar de que actores políticos en Estados Unidos abogaron por un nuevo relajamiento de sanciones para apoyar al pueblo cubano en la crisis, la administración Trump se negó a flexibilizar su postura. En los años siguientes, el cambio de administración no fue suficiente, con la victoria de un candidato demócrata en las elecciones de 2020, para retomar el tema en favor de continuar con las ideas que el primer presidente afroamericano en Estados Unidos intentó impulsar respecto a Cuba.

9.3.2 ¿Cuba como problema estratégico en el futuro?

En la actualidad, con la administración Biden y otros actores del sistema político, el caso de Cuba ha descendido significativamente en la lista de prioridades. Por un lado, la presidencia de Biden tuvo que dirigir su atención a otros temas más importantes desde el inicio, tales como la pandemia, la crisis económica, la invasión rusa a Ucrania y, posteriormente, el conflicto en Medio Oriente. Por el otro, Biden al inicio de su presidencia decidió hacer una revisión de la política con miras a ajustarla, aunque manifestó que el pilar sería el tema de derechos humanos. En ese sentido, tras las acciones del gobierno cubano para reprimir protestas en julio de 2021, la Casa Blanca reaccionó con el establecimiento de sanciones, en materia financiera y de visas, en contra de funcionarios en la isla que se identificaron como responsables: del sector militar y del Ministerio del Interior específicamente.⁷⁷³ Así, la falta de voluntad por parte de La Habana para salvaguardar los derechos humanos y promover libertades políticas puso algunos límites ante la posibilidad del inicio de un nuevo periodo de relajamiento.

A pesar de esto, la Casa Blanca anunció nuevos cambios, otra vez incrementales, en mayo de 2022 orientados a mejorar las condiciones de vida del pueblo cubano. Dentro de este nuevo paquete de medidas, entre las más destacadas se encuentran esfuerzos para reforzar la capacidad de procesamiento de visas en

⁷⁷² U.S. Embassy in Cuba, “U.S. Announces Designation of Cuba as a State Sponsor of Terrorism”, 11 de enero de 2021, URL: <https://bit.ly/3Nhw4y1>, consulta el 5 de septiembre de 2023.

⁷⁷³ Joseph R. Biden, “Statement by President Joseph R. Biden, Jr. on Continuing Crackdown in Cuba”, *The White House*, 22 de julio de 2021, URL: <https://bit.ly/3RvtJIB>, consulta el 20 de octubre de 2023.

la embajada estadounidense en La Habana, la reautorización de viajes grupales con fines educativos, en el marco de los programas pueblo a pueblo, la eliminación de la prohibición para realizar vuelos más allá de la capital cubana, así como el restablecimiento de un programa migratorio en beneficio de la reunificación familiar. Por otra parte, en materia de remesas se reautorizaron aquellas etiquetadas como donaciones, especialmente agrícolas y para fines médicos, y se volvieron a relajar los límites en cuanto a cantidad y frecuencia para envíos entre familiares. Cabe mencionar que también se destinaron recursos, aproximadamente 5 millones de dólares, para aumentar la capacidad de los ciudadanos cubanos en cuanto a rodear los sistemas de censura en materia de comunicaciones.⁷⁷⁴ En suma, estas decisiones estuvieron orientadas a revertir parcialmente la política de Trump. En cierto sentido, durante la última década la política hacia Cuba puede ilustrarse con la analogía de un péndulo: dependiendo de quién está al frente de la Casa Blanca las medidas incrementales van hacia la continuación del aislamiento o hacia la propuesta de relajar aspectos del embargo con la democratización y el liberalismo como horizonte.

Dadas estas circunstancias, y con base en lo desarrollado a lo largo de esta tesis, la reflexión en torno a las posibilidades de una reestructuración consolidada de política hacia Cuba necesariamente se remite a dos factores diferentes. En primer lugar, un escenario para que ese nivel de cambio sea posible consistiría en que el gobierno de Cuba transite hacia un régimen político de tipo liberal. Este factor sería un elemento que pudiera contribuir a la posibilidad de una transformación significativa del comportamiento estadounidense, debido a que desde la década de 1990 ha sido un objetivo de política exterior. No obstante, la tendencia en el comportamiento del gobierno cubano, en los últimos años, sugiere que es poco probable que la democracia liberal se desarrolle en el corto plazo. Otro factor sería que, de manera gradual, el asunto de Cuba se vincule con alguna dimensión regional de importancia estratégica para Estados Unidos, de tal forma que el cambio encuentre una justificación más potente. En apartados anteriores ya se analizó que diferentes actores, incluidos el propio Obama y miembros de su gabinete, han asociado el cambio de política hacia Cuba como un elemento que puede favorecer la posición de Estados Unidos en América Latina. Sin embargo, y a pesar de que en el discurso Obama intentó incorporar este elemento, los resultados sugieren que tal idea no es lo suficientemente fuerte para incidir en el debate sobre la política hacia Cuba a nivel interno. ¿Es posible que la influencia de otras grandes potencias en América Latina desempeñe un papel importante en el contexto de la relación entre Estados Unidos y Cuba?

⁷⁷⁴ The White House, “Background Press Call By Senior Administration Officials On New Cuba Policy”, Press Briefings, 16 de mayo de 2022, URL: <https://bit.ly/41bsR8X>, consulta el 22 de octubre de 2023.

Para algunos observadores tal posibilidad no es clara, pues se argumenta que en general los estadounidenses al parecer están centrando su atención en otros asuntos. De acuerdo con la embajadora Bárcena, Cuba no es central para varios empresarios y *think tanks* en ese contexto. Lo que le interesa a este tipo de actores estadounidenses respecto a América Latina son temas como migración, en el que México y Centroamérica desempeñan un papel importante; el crimen organizado y el tráfico de fentanilo; y la presencia de China en la región:

Cuba no es relevante a la luz del equilibrio entre Estados Unidos y China. Venezuela, Brasil y Argentina sí lo son. La preocupación de Estados Unidos respecto al futuro de las relaciones económicas con América Latina se asocia también con el acceso a minerales raros: la competencia entre ambas potencias se vincula al hecho de que la región es muy rica en este aspecto. Además, China es importante por el tema de tecnología y las implicaciones en seguridad nacional (como el caso de Huawei, la red 5G, entre otras cosas). Otro asunto son las inversiones en energía e infraestructura. Pero, sobre todo, hay preocupación respecto a qué tecnologías van a adquirir y qué tan comprometidos los gobiernos en América Latina estarán con la transformación industrial para luchar contra el cambio climático. La pregunta es: ¿Se va a adquirir la tecnología china o la estadounidense?⁷⁷⁵

¿Cuál es la dinámica entre Cuba y las otras grandes potencias? Para responder a esta pregunta y aclarar el panorama quizá sea necesario poner en contexto cómo Cuba se ha relacionado con Estados que son percibidos por Estados Unidos como competidores. En primera instancia, después de la disolución de la Unión Soviética en 1991 las relaciones entre Cuba y Rusia estuvieron caracterizadas tanto por el congelamiento como por la reactivación paulatina de los contactos. A partir de la primera década del nuevo milenio, la relación mantuvo periodos de enfriamiento y acercamiento gradual, pero no fue hasta 2004 que el estrechamiento de lazos ha sido sostenido. Entre 2012 y 2015, en el contexto de la profundización de contactos al más alto nivel, la relación entró en una nueva etapa que se percibe como la mejor desde los tiempos de Guerra Fría, pues se acordaron distintas líneas de acción para promover el comercio, las inversiones y la cooperación en el ámbito económico, social, cultural y tecnológico. El inicio

⁷⁷⁵ Entrevista con la embajadora Martha Bárcena.

de este nuevo periodo estuvo marcado por el interés de Rusia de redoblar esfuerzos para construir asociaciones estratégicas que favorezcan su posición de cara a promover un orden multipolar.⁷⁷⁶

En materia comercial y otros asuntos financieros, la relación ha tendido a mejorar. En términos comerciales, lo que vende Rusia a Cuba son principalmente vehículos motorizados, refacciones y petróleo; este último especialmente a partir de 2017 en el marco de los esfuerzos de Cuba por diversificar sus proveedores de energía. Cuba, por su parte, exporta principalmente azúcar, ron, café y cigarrillos. Las exportaciones rusas crecieron casi tres veces entre 2015 y 2018, de 87 millones de dólares a 373 millones, solo para reducirse a 187 millones el siguiente año. Las exportaciones cubanas no son significativas, pues han representado una tendencia a la baja: de 61.4 millones de dólares en 2014 a 15.3 millones en 2019. Al parecer, durante la pandemia y en el contexto del conflicto entre Rusia y Ucrania este rubro sufrió un retroceso. En términos generales, no obstante, el intercambio comercial entre ambos países sigue siendo modesto, a pesar de que se triplicó tres veces entre 2021 y 2022, alcanzando la cifra de 450 millones.⁷⁷⁷ Esto ha posicionado a Rusia dentro de los primeros diez socios comerciales de Cuba de manera consistente en los últimos años (en 2019 fue el quinto lugar). Por otra parte, desde 2014 el gobierno ruso condonó aproximadamente el 90% de la deuda que Cuba tenía desde la era en la que la Unión Soviética fungía como su principal benefactor. Los gobiernos acordaron que La Habana pagaría el 10% restante (aproximadamente 3.2 mil millones de dólares) en un plazo de diez años, lo cual sería invertido en la isla en proyectos de interés mutuo.⁷⁷⁸

Respecto al rubro de inversión y cooperación en distintas áreas también la tendencia es de estrechamiento de lazos. En este aspecto sobresale el ámbito energético. En el periodo 2017-2019, algunas compañías rusas, como *Zarubezhneft* y *Rosneft Oil*, decidieron emprender proyectos de exploración y producción petrolera en Cuba, mientras que *Gazprom* mostró interés en 2018 para construir una planta termoeléctrica y vender gas. Por otra parte, en septiembre de 2019 ambos gobiernos firmaron una hoja de ruta para profundizar la vinculación entre empresas energéticas en el marco de un programa cubano para desarrollar la seguridad energética. Los rusos también contribuyeron al desarrollo de infraestructura para la generación de energía eléctrica, en el marco de un megaproyecto entre la compañía cubana

⁷⁷⁶ Víctor Manuel Rodríguez Etcheverry, “Estado actual y perspectivas de las relaciones bilaterales entre Cuba y Rusia”, *Política Internacional-Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”*, vol. 2, núm. 8, octubre-diciembre de 2020, p. 73.

⁷⁷⁷ Nelson Acosta y Dave Sherwood, “Russia and Cuba ink deals to revitalize communist-run island's ailing economy”, *Reuters*, 19 de mayo de 2023, URL: <https://bit.ly/3t60DzB>, consulta el 4 de octubre de 2023.

⁷⁷⁸ The Guardian, “Russia writes off \$32bn Cuban debt in show of brotherly love”, 10 de julio de 2014, URL: <https://bit.ly/3Tdl7kE>, consulta el 5 de noviembre de 2023.

Energoimport y la rusa *Inter Rao-Export LLC*. En cuanto a colaboración en temas de transporte, los rusos han participado en proyectos en las ramas automotriz, especialmente para el suministro y ensamblaje de vehículos de pasajeros y de carga. Además, la cooperación también se ha dado respecto a desarrollo y modernización de la infraestructura ferroviaria y marítima (modernización de puertos y entrenamiento de especialistas), así como colaboración en el aérea de aeronavegabilidad de los aviones de la flota cubana. En turismo Rusia ocupó el tercer lugar en 2019 y, como se verá adelante, se planea incrementar el flujo de turistas rusos a Cuba. La aportación rusa al respecto se desarrolla también mediante la promoción de programas para que trabajadores de las empresas que operan en Cuba realicen viajes de placer y con fines médicos. Otras áreas de cooperación son la ciencia y la tecnología, la agricultura, la formación de recursos humanos y la salud.⁷⁷⁹

Respecto a cuestiones de defensa y alta tecnología, de interés para observadores estadounidenses, los contactos entre cubanos y rusos se pueden caracterizar como simbólicos, aunque en áreas específicas existen desarrollos importantes. En primer lugar, a partir de 2014, especialmente en el contexto del deshielo entre La Habana y Washington, la presencia de agentes de inteligencia rusos en la isla captó la atención de los estadounidenses. Hacia finales de 2016, Moscú y La Habana firmaron un acuerdo para apoyar la modernización del sector defensa cubano y en 2018 se aprobó un préstamo de 50 millones de dólares para la compra de dispositivos militares rusos y partes de repuesto.⁷⁸⁰ Por otra parte, en un reporte de la Agencia de Inteligencia y Defensa de Estados Unidos (DIA por sus siglas en inglés) al Poder Legislativo, en febrero de 2019, se señaló que Rusia era ya el principal socio de Cuba en términos de seguridad, así como de Venezuela y Nicaragua, lo cual parecía ser una tendencia que se reforzaría.⁷⁸¹ En este sentido, en el documento se indicó que Rusia planeaba construir una estación de navegación por satélite GLONASS.⁷⁸² Finalmente, el reporte también alertó que Moscú estaría buscando establecer, de manera permanente, una base logística naval en Cuba. Hasta ese momento, con base en un acuerdo de 2013, los buques militares rusos ya podían utilizar puertos cubanos para recarga de combustible y operaciones de mantenimiento.

En el contexto de los efectos económicos de la pandemia y, especialmente, partir del inicio de la invasión rusa a Ucrania, la relación entre Moscú y La Habana ha encontrado motivaciones para

⁷⁷⁹ Víctor Manuel Rodríguez Etcheverry, *Op. Cit.*, pp. 74-78.

⁷⁸⁰ Chairman's Press, "Luego de que Militares Rusos Aterrizaran en Caracas, Menéndez Solicita Determinación Sobre Posible Sanciones Rusas para Venezuela, Cuba y Nicaragua", *U.S. Senate Committee on Foreign Relations*, 26 de marzo de 2019, URL: <https://rb.gy/4y4ign>, consulta el 25 de noviembre de 2023.

⁷⁸¹ *Ibid.*

⁷⁸² Mark P. Sullivan, "Cuba: U.S. Policy in the 116th Congress and Through the Trump Administration", *Op. Cit.*, p. 17.

profundizarse, como consecuencia del incremento de las sanciones estadounidenses a ambos países en los últimos años y de la crisis de escasez cubana respecto a alimentos, combustible y medicinas. En mayo de 2023 se llevaron a cabo varias reuniones de alto nivel que produjeron cerca de 30 acuerdos para facilitar el comercio y la inversión. Una característica esencial de este plan fue que Cuba les otorgará acceso preferencial a los inversionistas rusos al mercado cubano. Con estos acuerdos se esperan fortalecer las industrias, y las ventas hacia Rusia, de azúcar y ron, asegurar el abastecimiento de trigo y petróleo hacia Cuba, así como aumentar el flujo de turistas en la isla. Un dato importante es que Rusia planea abastecer anualmente a Cuba con cerca de 1.64 millones de toneladas de petróleo y productos derivados.⁷⁸³

La alineación entre ambos gobiernos en asuntos de política internacional también ha sido una tendencia en las últimas décadas, pues durante las intervenciones militares de Rusia en Georgia, en 2008, en Crimea, 2014, y en Ucrania, a partir de febrero de 2021, Cuba ha respaldado la posición de Moscú. Se puede concluir, entonces, que si bien en el aspecto económico, de inversiones, de cooperación y de seguridad los contactos entre Rusia y Cuba pueden caracterizarse como modestos, lo cierto es que se enmarcan en una tendencia hacia la profundización, en la medida en que condiciones como el aislamiento internacional promovido por Occidente y los efectos de la pandemia, especialmente en el caso cubano, fungen como condiciones que motivan el estrechamiento de lazos.

Ahora bien, las relaciones entre Cuba y la RPC mejoraron solo a partir del fin de la Guerra Fría, dado que anteriormente la asociación entre La Habana y Moscú representó un obstáculo para la profundización de lazos, a pesar de que el gobierno liderado por Fidel Castro fue el primero en reconocer a la RPC en el continente americano durante los años sesenta. En la década de los noventa, los cubanos trataron de buscar el apoyo chino tras la disolución de la Unión Soviética, pero el escepticismo de ambos lados respecto a la orientación de política económica de cada uno pronto atenuó tal posibilidad: los chinos esperaban reformas en Cuba en dirección de la construcción de un socialismo de mercado, mientras que Fidel Castro criticaba la apertura de la RPC. Sin embargo, a partir de 2004, la tendencia que ha caracterizado a la relación bilateral ha sido en general positiva, especialmente respecto a la interacción comercial y de inversiones, aunque con oscilaciones.

En el ámbito del comercio, la RPC se posicionó en 2021 como uno de los tres principales socios comerciales de Cuba, al lado de Venezuela y España. El comercio con estos países en su conjunto representó en ese año cerca del 36% del total de la isla. La RPC es uno de los principales proveedores de

⁷⁸³ Reuters, “Cuban officials return from Russia with promises of oil, renewed tourism”, 20 de junio de 2023, URL: <https://rb.gy/6zyz75>, consulta el 2 de noviembre de 2023.

Cuba, pero también un importante destino de los productos cubanos, especialmente primarios. El valor total de la interacción comercial entre los dos países ha mostrado una tendencia de relativa desaceleración en la última década, debido a las dificultades económicas que ha experimentado Cuba en el contexto de la reimposición de sanciones en la era Trump, la crisis venezolana y la pandemia: de 2.3 mil millones de dólares en 2015 (uno de los puntos más altos), pasando por 1.76 mil millones en 2017, a 1.02 mil millones en 2021. Las exportaciones chinas a Cuba se han reducido en más del 50% en el periodo 2017-2021, de 1.36 mil millones a 576 millones, mientras que las cubanas se han mantenido aproximadamente en el rango de los 400 millones. Cuba vende al mercado chino principalmente minerales metalíferos, escorias, cenizas, níquel y sus derivados, azúcar, mariscos y tabaco. Los principales productos que exporta la RPC, a su vez, son equipo eléctrico y sus refacciones, como reproductores de sonido y dispositivos de imagen; maquinaria, reactores nucleares, aplicaciones mecánicas (y repuestos); vehículos y refacciones; y, entre otras cosas, artículos farmacéuticos.⁷⁸⁴

En cuanto a inversiones, en 2020 se estimó que el total de inversión extranjera directa de origen chino en Cuba alcanzó los 140 millones de dólares. Por otra parte, en ese mismo año se firmaron más de 35 proyectos en los que participarían empresas chinas con un valor estimado de 314 millones. Cabe señalar que los dos países firmaron desde 1995 un acuerdo bilateral que incluye la cláusula de nación más favorecida, lo que garantiza la protección de inversionistas cubanos y chinos, así como de compañías legalmente establecidas en cualquiera de los dos países.⁷⁸⁵ Como se puede constatar, las cifras ejemplifican que la inversión china en Cuba todavía es muy poca. Es preciso señalar que todavía no está claro si la RPC ha superado su escepticismo respecto al entorno de negocios en Cuba, como consecuencia de los pocos avances en materia de reformas y las complejidades para invertir. No obstante, desde 2014 la participación china en diversos proyectos se ha dinamizado relativamente. Aunado a esto, en una reunión entre Xi Jinping y Díaz-Canel en 2018 se manifestó la voluntad para reforzar la cooperación en producción de bienes biofarmacéuticos, turismo, energía, comercio, educación, cultura y agricultura, y se invitó a Cuba a participar en la iniciativa la Franja y la Ruta, promocionada por la RPC, que consiste en el desarrollo de infraestructura en diferentes partes del mundo.⁷⁸⁶

⁷⁸⁴ Véase: China Briefing Team, “China-Cuba: Bilateral Trade and Investment Prospects”, *China Briefing*, 22 de noviembre de 2022, URL: <https://shorturl.at/ltHLP>, consulta el 25 de noviembre de 2023; Mark Frank, “Chinese exports to Cuba hit lowest level in decade last year: data”, *Reuters*, 27 de enero de 2020, URL: <https://rb.gy/nkcbwx>, consulta e 25 de noviembre de 2023.

⁷⁸⁵ China Briefing Team, *Op. Cit.*

⁷⁸⁶ Xinhua, “China Focus: Xi holds talks with Cuban president to advance ties”, 8 de noviembre de 2018, URL: <https://rb.gy/cuhuds>, consulta el 24 de noviembre de 2023.

Así pues, en el sector de comunicaciones y transportes la participación china en el desarrollo de infraestructura para internet es importante, aunque también existen otros ámbitos en los que tiene presencia. Según un reporte de 2019, desarrollado por la Fuerza de Trabajo para el Internet en Cuba del Departamento de Estado de Estados Unidos, en el rubro de comunicaciones destaca que la RPC “[...] domina el sector de telecomunicaciones cubano [...]”, lo que representa un reto para las firmas estadounidenses, debido a que éstas no tienen las ventajas de las chinas en cuanto a apoyo de su gobierno mediante paquetes de financiamiento para la exportación. Por otra parte, además de colaborar con la instalación de puntos de conectividad Wi-Fi en el territorio, la compañía china *Huawei* fue clave en el desarrollo de la columna vertebral de la infraestructura de comunicaciones por internet. También, los chinos fueron un actor protagónico en la construcción del cable marino ALBA-1, que conecta a América del Sur con la isla, mientras que otras compañías como *ZTE* y *TP Link* tienen una participación importante respecto a la venta de módems.⁷⁸⁷ La compañía *Haier*, por su parte, ha invertido en Cuba para construir una planta que ensambla dispositivos como *tablets* y computadoras portátiles. En transportes, la compañía *China Communications Construction Company Limited* ganó el contrato para modernizar el segundo puerto más importante que se encuentra al este de la isla, Santiago de Cuba, en 2015. A partir de 2019 el proyecto de modernización concluyó. En este caso, los chinos contribuyeron a construir un muelle y el valor del contrato fue de aproximadamente 120 millones de dólares.

En sectores como el energético y el minero existe el potencial para más contactos y colaboración como consecuencia de la complementariedad de ambos países. Respecto a energía, desde hace varios años las compañías chinas han invertido en Cuba, pero recientemente se han involucrado en más proyectos. En lo que refiere a perforación de pozos petroleros, la empresa *Great Wall Drilling* (subsidiaria de la *China National Petroleum Corp* o CNPC) se ha posicionado desde 2005 como un contratista importante para la industria energética cubana. En el periodo 2019-2021 los dos gobiernos acordaron el inicio de varios proyectos para atender las necesidades energéticas de Cuba y apoyar su transición hacia energías renovables, con tecnologías de nueva generación. En 2019, se inició un proyecto conjunto de energía solar entre la empresa china *Shanghai Electric Corporation* y la británica *Hive Energy* en la Zona Especial de Desarrollo de Mariel. Otro ejemplo es la construcción de varias plantas de energía de biomasa, son

⁷⁸⁷ Bureau of Western Hemisphere Affairs, “Cuba Internet Task Force: Final Report”, *U.S. Department of State*, 16 de junio de 2019, URL: <https://rb.gy/dfn50p>, consulta el 4 de noviembre de 2023.

programas financiados por el China Eximbank.⁷⁸⁸ Además, en 2021, Cuba se unió a la iniciativa Asociación Energética de la Franja y la Ruta que impulsa la cooperación en el sector. En cuanto a minería también existen oportunidades dada la relación de necesidades y recursos, pues este sector es de gran interés para la RPC si se toma en cuenta lo que demanda su industria. De esta forma, la empresa *China Minmetals Corp* ha mantenido sus operaciones en la isla debido a las reservas cubanas de minerales como el níquel y el cromo.

Cabe destacar que en el ámbito de cooperación los dos países han logrado sinergias. En los sectores de biotecnología y farmacéutico, los proyectos conjuntos han contribuido a la generación de productos para el tratamiento de enfermedades como el cáncer, la hepatitis, así como otros avances con aplicación en la agricultura. Otro ejemplo es la construcción de un parque biotecnológico en China, para la investigación en medicina, llevada a cabo por BioCubaFarma y *Guanxi Fukang*. En materia de los proyectos conjuntos también son interesantes: el *Brain Mapping Project* operado por Cuba, China y Canadá o el *Joint Cuba-China Laboratory for Frontier Research in Translational Neuroethology*, que se concentra en el tratamiento de distintas enfermedades mentales y neurodegenerativas. Un sector adicional con potencial es el del turismo, en el que ambos gobiernos han firmado memorándums de entendimiento para promover los viajes de chinos a Cuba, aunque debido a las restricciones impuestas durante la pandemia este rubro todavía no se dinamiza del todo.⁷⁸⁹

Ahora bien, las dimensiones de política y seguridad contrastan relativamente en tanto que la primera es más clara dados los posicionamientos de ambos países en temas internacionales. En materia política, Cuba ha apoyado el principio de una sola China, a pesar de que en años recientes las últimas administraciones en Estados Unidos empiezan a sugerir la apertura de un debate respecto a redoblar esfuerzos para la defensa de Taiwán. Al respecto, la ideología, y sus elementos simbólicos, y la configuración de la competencia en el entorno multipolar, entre la RPC y Estados Unidos, podrían fungir como factores que contribuyan a la consolidación de la relación entre los chinos y cubanos en los años siguientes. Por otra parte, las relaciones en el ámbito de seguridad entre ambos Estados se han caracterizado por la secrecía y la falta de detalles, a pesar de que existe contacto relativamente frecuente entre funcionarios que lideran las instituciones respectivas, con el propósito de desarrollar confianza entre las fuerzas armadas y continuar con la cooperación. De interés especial para Estados Unidos, en este

⁷⁸⁸ Fulton Armstrong, “Cuba-China Relations. Solidarity and Pragmatism”, en Hope Bastian, Philip Brenner, John M. Kirk y William M. LeoGrande, *Contemporary Cuba. The Post-Castro Era*, tercera edición, Lanham, Rowman & Littlefield, 2023, p. 243.

⁷⁸⁹ China Briefing Team, *Op. Cit.*

ámbito no se han podido identificar cambios importantes en cuanto a temas como entrenamiento o transferencia de equipo militar,⁷⁹⁰ a pesar de que recientemente algunos observadores han argumentado que la RPC planea construir una base de espionaje, ubicada aproximadamente a 100 millas de Florida, y un campo de entrenamiento militar que implicaría la posibilidad de establecer soldados chinos en territorio cubano.⁷⁹¹ Con respecto a esta situación, algunos funcionarios estadounidenses, incluidos del sector militar, han expresado dudas sobre la precisión de tal información.⁷⁹²

De acuerdo con Armstrong, el futuro de la relación depende de al menos tres factores. En primera instancia, la divergencia entre los dos sistemas económicos podría hacer que los chinos no consideren profundizar la relación en este ámbito, a menos que los cubanos continúen con las reformas iniciadas a partir de 2011 y que mejoren su capacidad de pago. En segundo lugar, la consolidación de Xi Jinping, para servir un tercer periodo como máximo líder a partir de octubre de 2022, podría atenuar el escepticismo tradicional chino respecto al sistema cubano, dado que la tendencia es orientar a su gobierno para competir con Estados Unidos a nivel global por influencia, lo que flexibilizaría su posición en materia de otorgar más créditos y posicionarse como un actor de equilibrio frente a Washington y su política de aislamiento hacia la isla. Finalmente, un cambio en la política de Estados Unidos en dirección hacia retomar el rumbo que planteó Obama tendría un efecto en el flujo de recursos en Cuba, lo que probablemente abonaría a la mejora del intercambio con la RPC.⁷⁹³

En conclusión, el análisis de la presencia de las grandes potencias extracontinentales en Cuba revela al menos dos situaciones. Por un lado, en la medida que Estados Unidos fortalece la política de aislamiento hacia Rusia y Cuba las relaciones entre los gobiernos de estos países tienden a estrecharse, lo que refuerza la tendencia iniciada desde al menos hace una década. Por el otro, la presencia de la RPC en Cuba tiende a favorecer los aspectos económicos y comerciales, aunque el modelo cubano y el pragmatismo chino en cuanto a negocios es un factor que pudiera estar frenando la agilización de la relación. Además, las dificultades de la economía cubana en los últimos años son otra circunstancia por considerar. A pesar de esto, en ambos casos la tendencia en las últimas décadas está caracterizada por el fortalecimiento gradual de la presencia de ambas potencias en Cuba. En este sentido, en la medida en que la competencia multipolar se consolide en el sistema internacional, y si las relaciones entre estos tres

⁷⁹⁰ Fulton Armstrong, *Op. Cit.*, p. 242.

⁷⁹¹ Warren P. Strobel *et al.*, “Beijing Plans a New Training Facility in Cuba, Raising Prospect of Chinese Troops on America’s Doorstep”, *The Wall Street Journal*, 20 de junio de 2023, URL: <https://shorturl.at/bpx68>, consulta el 5 de noviembre de 2023.

⁷⁹² Matt Spetalnick y Dave Sherwood, “China to build spy base in Cuba, WSJ says; US and Cuba cast doubt on report”, *Reuters*, 8 de junio de 2023, URL: <https://shorturl.at/adgT1>, consulta el 5 de noviembre de 2023.

⁷⁹³ Fulton Armstrong, *Op. Cit.*, p. 243.

actores se profundizan en el mediano plazo, Cuba podría convertirse otra vez en asunto de orden estratégico para Estados Unidos, de tal forma que las consideraciones para la formulación de política en Washington ya no estén totalmente ancladas a factores internos.

Conclusiones del capítulo 9

La administración Obama logró en el segundo periodo presidencial un hecho histórico en su intento por romper con el pasado de la relación bilateral con Cuba. Los procesos de cambio no son fáciles y la evidencia mostrada en las páginas anteriores ilustra la serie de obstáculos y limitaciones a los que los agentes se enfrentaron en la fase de implementación del cambio (o de rompimiento con la política previa como se nombra en el marco conceptual de este trabajo). No obstante, el alcance del cambio en los sectores funcionales de la política previa, principalmente, fue limitado e incremental, pues el pilar de la política de aislamiento—el embargo—continuó, sin olvidar que las perspectivas de su levantamiento en todo momento fueron limitadas debido al poder de la oposición y al hecho de que el Ejecutivo no puede finalizarlo sin aprobación del Congreso. En la dimensión de alcance geográfico, el cambio ya tenía de por sí el potencial de profundizarse y consolidarse, por ejemplo, con el acuerdo entre Cuba y la UE, pero incluso ahí pronto se asomaron signos de reversión.

Si analizamos el éxito a partir de los tres ejes de interacción, solo el primero entre la Casa Blanca y Cuba, en el marco de sus negociaciones, resulta con una evaluación positiva. En dicho eje, la lógica que fundamentó el cambio, basada en la percepción de fracaso de la conducta previa, le dio ímpetu al esfuerzo por acercarse con La Habana para negociar las diferencias y hacer más fácil la ruta hacia la normalización de las relaciones diplomáticas. En este sentido, se lograron superar relativamente los obstáculos relacionados con la falta de confianza, pero también encontró sus límites derivados de las reacciones de La Habana, especialmente en lo relativo a lo lento y gradual de sus reformas hacia la apertura. Al parecer, la perspectiva real de una reestructuración de política, por parte de Estados Unidos, siguió dependiendo de la calidad autoritaria del régimen cubano, lo que contrasta de manera importante con el caso chino.

En el segundo eje es donde se encuentra la clave para entender el incrementalismo y la posterior reversión. A pesar de que a nivel de opinión pública general, y en especial respecto a las preferencias de las nuevas generaciones de cubano estadounidenses en particular, la coalición opositora siguió siendo efectiva en limitar el cambio propuesto por Obama. Esto se explica en función de que, a pesar de ser una minoría, el grupo pro *statu quo* tiene la capacidad de controlar la narrativa del debate público y está posicionado como un actor clave en el Congreso. Los fundamentos de dicha influencia pueden

identificarse a partir de la capacidad de movilización de recursos, que se analizó en capítulos anteriores, para explicar el vínculo entre el *lobby* y los legisladores a partir del financiamiento a campañas electorales; el estatus e importancia de Florida en las elecciones; la posición que ocupan varios de los legisladores a favor de la continuación del aislamiento de Cuba; y, finalmente, la falta de una justificación de orden estratégico por parte de la Casa Blanca que hubiera dado ímpetu para abrir frentes de batalla, para cultivar lazos con la oposición con el fin de romper el bloque y, en general, para tomar riesgos sin temer las represalias políticas. En otras palabras, el acercamiento con Cuba era importante para Obama, pero no lo suficiente para arriesgarse a abrir otros frentes políticos internos so pena de poner en riesgo el resto de su agenda y la gobernabilidad en general.

En el tercer eje es quizá donde se encuentra el potencial de encontrar justificaciones de índole estratégico si la configuración de factores internacionales y el propio curso de las relaciones entre grandes potencias contribuyen a ello. No obstante, en la época de Obama la idea de que Cuba es un elemento importante para mejorar la posición de Estados Unidos en América Latina también tiene límites y dista mucho de ser similar a la idea de acercarse a la RPC, durante los años setenta, para mejorar la posición global de Estados Unidos *vis a vis* la Unión Soviética. Este factor no es suficiente para desencadenar un proceso de cambio que tenga las posibilidades de romper coaliciones internas que se oponen y sembrar las semillas de un nuevo consenso. Con todo, a nivel interno el análisis demostró que existen actores con intereses para formar coaliciones e incluso para cabildear con el Ejecutivo a favor del cambio. El grupo de congresistas, liderados por el senador Leahy, es un ejemplo de ello, pues se mostró perseverante y creativo para proponer medidas efectivas en favor de solucionar problemas concretos y superar constreñimientos. Otros sectores que tienen el potencial para respaldar una nueva política son el agrícola exportador y el farmacéutico, pues mediante los vínculos en el Congreso sistemáticamente apoyaron el relajamiento del embargo, especialmente a partir de iniciativas en el Senado.

Lo interesante, no obstante, es que la correlación de fuerzas entre la administración Obama y la coalición opositora es también clave para entender la interacción entre la primera y otros promotores del cambio. Tal interacción estuvo caracterizada por la renuencia de la administración a dinamizar el proceso, por la resistencia a las propuestas de estos otros actores y, en general, por una actitud cautelosa y escéptica de la potencial cobertura política que promotores alternativos hubieran podido proveer. Con todo, es hasta el final de su mandato que Obama alentó a la coalición que favoreció el acercamiento a seguir trabajando para profundizarlo, aunque ya sin tiempo para que él mismo la respaldara. En suma, el *fait accompli* derivado del cambio en el sector funcional político-diplomático, tras la normalización, no fue suficiente

para crear un escenario resistente a la reversión, que finalmente sucedió cuando Trump tomó posesión como presidente a partir de enero de 2017 y que se aceleró a partir de 2019.

Finalmente, cabe señalar que en el análisis las consideraciones internas tienden a dominar la formulación y conducción de la política hacia Cuba, dado que la fortaleza de la oposición y el factor Florida son factores que limitaron el ímpetu de cambio. El desmantelamiento del embargo requiere de un proceso difícil en el Congreso, que no todos los líderes están dispuestos a enfrentar por los riesgos políticos a nivel interno. En este sentido, en el mediano y/o largo plazo las posibilidades del cambio de política dependen de que Cuba se democratice o de que adquiera una importancia estratégica para Estados Unidos que permita a los agentes de cambio debilitar a los opositores. El advenimiento de la multipolaridad pudiera contribuir a ello, aunado a que la presencia de Rusia y la RPC en Cuba se ha reforzado gradualmente en los últimos años. Esto, no obstante, dependerá de que la tendencia se mantenga y de que tal situación sea percibida por los estadounidenses como un detonante para la articulación de una nueva política.

Conclusiones

El resultado del proceso de cambio en la política exterior estadounidense hacia la RPC durante los años setenta ilustra una situación de reestructuración limitada, en el sentido de que el patrón de comportamiento estadounidense presentó transformaciones vinculadas en todos los sectores funcionales: político diplomático, mediante el reconocimiento mutuo y el establecimiento de relaciones diplomáticas en 1979; económico-comercial, con el desmantelamiento del embargo y el empuje de la normalización a lo largo de esa década y la siguiente; social-cultural, que derivado del fin de la política de aislamiento y del embargo la interacción entre diferentes sociedades se intensificó; y finalmente en el estratégico/seguridad, el cual también presentó cambios fundamentales, especialmente respecto a la denuncia estadounidense del tratado de asistencia mutua con Taiwán y a considerar a Beijing como un aliado tácito para contener a la URSS. Es limitada porque estos cambios se realizaron respecto a un receptor de política (la RPC) con efectos distintos en otros (la URSS, Vietnam, Taiwán, Japón, Francia, Gran Bretaña, entre otros). Estas modificaciones se consolidaron institucionalmente y abrieron una nueva etapa de relativa estabilidad, con periodos de cambios incrementales en las siguientes décadas.

La política exterior de Estados Unidos hacia Cuba durante la era Obama ilustra un caso de cambio incremental. Es decir, el patrón de comportamiento de Washington respecto a Cuba hacia el final del periodo de estudio no presenta grandes modificaciones, vinculadas entre sí, en los sectores funcionales: el político diplomático presenta un cambio en tanto que se restablecen relaciones diplomáticas; el económico-comercial solo presenta modificaciones menores, respecto a administraciones pasadas, en el tema de la flexibilización para que estadounidenses pudieran viajar, enviar remesas o hacer negocios en general en Cuba (el embargo no se desmanteló); de las limitaciones del sector anterior se desprenden pocos cambios en las interacciones sociales; en el ámbito de seguridad continuaron con avances y retrocesos a partir de la cooperación en desastres naturales, migración y temas de narcotráfico, como ya había sucedido anteriormente desde la administración Carter. Con todo, algunos de los cambios menores fueron revertidos por el próximo presidente que llegó a la Casa Blanca.

Con base en la literatura sobre cambio en política exterior, se pusieron a prueba dos hipótesis que otros autores han propuesto a partir de estudios comparados:

- El cambio en la política exterior de un Estado se presenta cuando los líderes perciben una amenaza y solo una nueva política puede responder a ella.

- El cambio se presenta cuando los líderes estiman que la política previa ha fallado en conseguir los objetivos. En este sentido, las alternativas a dicha política pueden resultar ser menos costosas.

Los hallazgos del análisis indican que el caso de Estados Unidos-RPC presenta rasgos que pueden vincularse con las dos hipótesis anteriores, pero también particularidades que pueden mejorarlas o incluso modificarlas en aras de incrementar la precisión. El caso en relación con Cuba solo presenta la percepción de fracaso en la política previa como motor para pensar en el cambio (en el discurso de Obama y otros promotores esta idea es sistemática).

Con ayuda de tales enfoques teóricos, en este trabajo se propone pensar el cambio como un proceso político que genera tensiones. En otras palabras, el cambio mayor y consolidado (reestructuración) en política exterior es un acontecimiento relativamente raro, debido a que genera resistencias y conflictos entre los actores que lo promueven y aquellos que favorecen el *statu quo*. Por otra parte, las inercias institucionales y aquellas incrustadas en la dinámica de las interacciones entre Estados generan otras restricciones que deben ser sometidas a un análisis sistematizado para comprender el problema, especialmente en aquellas situaciones en las que se parte del distanciamiento hacia el estrechamiento de vínculos (*rapprochement/engagement*).

En el marco de análisis que esta tesis propone se considera la relación entre agente y estructura para identificar los motores del cambio en ambos casos, pero también los márgenes de maniobra o libertad de los agentes. El marco consiste en analizar varios ejes que incorporan factores posibles que pueden fungir como fuerzas de cambio o resistencias:

- Factores relativos a la estructura o las situaciones histórico/contextuales. Redes de condicionantes: (1) internacionales, (2) relativas al régimen político y de (3) recursos.
- Factores relativos a la agencia: (4) interacciones entre los agentes de cambio y los receptores de política y entre (5) los primeros y otros actores que se oponen o que se presentan como aliados.

En primera instancia, los casos son de una naturaleza similar en tanto que se trata de situaciones en las que Estados Unidos intentó pasar de la distancia al acercamiento (*disengagement/rapprochement*). Esta característica no es menor, pues la dinámica del proceso presentó muchos escenarios similares en los que existen percepciones negativas del receptor de política (imagen de adversario o enemigo); este último mantiene un régimen político que va en contra de los valores estadounidenses; la desconfianza en las

interacciones se debió a décadas de hostilidad entre ambos gobiernos; la necesidad de conducir secretamente las negociaciones dada la existencia de actores que tienen intereses respecto a que continúe la política previa; así como la participación de otros Estados y actores que dirigen sus esfuerzos hacia influir en Washington tanto para cambiar o mantener la política.

Ahora bien, otro conjunto de características *similares* se presenta en forma de factores alternativos de explicación utilizando el marco de análisis:

Red de condicionantes internacionales. Existen al menos dos situaciones contextuales que son similares en ambos casos. En primer lugar, tanto hacia finales de los años sesenta como a la llegada de Obama, en 2009, existió una percepción de declive relativo en el poder de Estados Unidos a nivel global derivado, principalmente, de problemas económicos y de intervenciones militares que le desgastaron. En segunda instancia, la estructura de opiniones de otros Estados u actores (aliados o socios de otro tipo) respecto a la política de aislamiento de Washington hacia la RPC y Cuba fue un factor permisivo: hacia finales de los años sesenta y principios de los setenta el apoyo de otros Estados para que Washington mantuviera su política de no reconocer a la RPC en la ONU, y de mantenerla aislada del orden internacional en general, desapareció casi totalmente, por lo que se empezó a sentir cierta presión al respecto, al grado que en los primeros años de esa década Beijing logró el apoyo internacional para resolver el problema de la representación en dicho organismo; de igual forma, tanto a nivel global como en el ámbito regional latinoamericano, Estados Unidos ya no tenía apoyo para mantener una fuerza multilateral en aras de reforzar su política de aislamiento hacia Cuba. De hecho, hacia 2009 en la OEA se abrogó la resolución VI de 1962, con la cual se excluyó al gobierno de la isla del sistema interamericano; por otra parte, desde los años noventa en el marco de la Asamblea General de la ONU simbólicamente la comunidad internacional ha votado en contra del embargo.

Red de condicionantes del régimen político. Existen una serie de similitudes importantes en este nivel. En primer lugar, las preferencias de la opinión pública estadounidense en los dos casos se encontraban en un momento de transición que iban de apoyar el aislamiento a considerar su flexibilización, lo cual constituye un factor permisivo para el cambio. Además, en ambos casos existieron obstáculos que se asemejan, en el sentido de que son los más controvertidos para solucionar en términos de política interna: Cuba y el embargo; la RPC y Taiwán. Dichas situaciones fueron puntos clave en el proceso de interacción entre ambos Estados en la fase de acercamiento, pues tanto Cuba como la RPC tenían como prioridad extraer concesiones en esos temas. Una característica similar adicional es la cuestión de los

líderes: Nixon como republicano tenía ciertas ventajas para acabar con la política de aislamiento y contención hacia la RPC, dado que fueron los demócratas quienes presuntamente “la habían perdido” durante la administración Truman, además de llegar también a la presidencia con un discurso de cambio, principalmente respecto a la guerra de Vietnam y hacia el continente asiático en general; Obama, por otra parte, también fue considerado como un símbolo del cambio estadounidense después de la unilateralidad de la administración Bush y de todos los problemas internacionales y económicos que se produjeron en esos años, además de haber sido favorecido en las elecciones por una nueva generación de cubano estadounidenses en Florida.

Red de recursos. En ambos casos, los hallazgos de la investigación muestran que la política previa resultó ser costosa en materia de mantener el capital político a nivel internacional para que otros Estados siguieran el liderazgo estadounidense. También resultó ser costosa en términos de imagen y credibilidad a nivel global.

Ahora bien, el otro conjunto de factores relacionados con las interacciones entre agentes también muestra breves momentos de similitud:

Interacciones entre la Casa Blanca y el receptor de la política (Beijing y La Habana): en ambos casos existe un ambiente de desconfianza y sospechas respecto a las intenciones del otro, lo cual produjo resistencias a la hora de ofrecer concesiones para hacer evolucionar el acercamiento. El proceso tuvo que mantenerse en secreto durante diversos episodios para evitar que otros actores interesados en el *statu quo*, en ambos Estados, descarrilaran las negociaciones.

Interacciones entre la Casa Blanca y actores (que resisten o que son posibles aliados): en ambos casos la Casa Blanca tuvo que conducirse de manera cuidadosa para no alentar o reforzar las posturas de los opositores. Por un lado, los decisores tuvieron que forzar a la burocracia (especialmente al Departamento de Estado) para que generara análisis alternativos al patrón de comportamiento previo. Este proceso no fue lineal y la Casa Blanca constantemente se enfrentó a las resistencias institucionales. Por el otro, se tuvo que involucrar con actores en el Congreso y en la arena política en general para tratar de generar debate. La Casa Blanca trató de construir alianzas para darle solidez a la nueva política. Esto incluyó la participación de otros actores como mediadores, facilitadores o incluso voces que le ayudaron a legitimar el nuevo enfoque.

Ahora bien, las diferencias también pueden analizarse con base en el orden anterior. Los efectos de la estructura bipolar en el primer caso son importantes, en el sentido de que en esas circunstancias era

más probable que existieran situaciones que afectaran los intereses estratégicos de las grandes potencias, lo que pudo provocar la percepción de amenazas y/u oportunidades que influyeron en la toma de decisiones y la implementación de la política. En el segundo caso, la administración Obama inició en lo que muchos teóricos identifican como un proceso de transición hacia la multipolaridad. No obstante, el periodo pos Guerra Fría, durante el cual la política estadounidense se concentró significativamente en la promoción de los valores liberales, y sus efectos en el comportamiento estadounidense persisten como inercia de las décadas anteriores, en el sentido de priorizar, en general, los objetivos para la exportación de la democracia y los derechos humanos en el exterior. Ello implicó que estas metas tuvieran más fortaleza en las interacciones de este gobierno respecto a otros, a diferencia de la que tuvieron en un ámbito de competencia estratégica frente a otra superpotencia como lo fue durante la Guerra Fría. Esto no quiere decir que durante la bipolaridad Estados Unidos no persiguiera tales objetivos, sino que su importancia en la escala de prioridades era mucho menor y su gobierno estaba dispuesto a tolerar y relacionarse con regímenes autoritarios mucho más fácil, siempre que no estuvieran aliados con su competidor.

De manera inversa al punto anterior, la principal diferencia en el nivel de condicionantes internos es la importancia que tiene Cuba y la RPC. Para muchos especialistas y miembros del *establishment*, Cuba es un asunto doméstico y no de política exterior, debido al peso que tiene el *lobby* cubano, y la comunidad de cubano estadounidenses en general, y su vinculación también con el papel que desempeña Florida en las elecciones. Se puede argumentar que la RPC también fue un asunto de la misma importancia en el plano doméstico durante los años cincuenta. Tal situación se puede vincular perfectamente con el fenómeno del macartismo y el impacto de “la pérdida de China” en las elecciones en general, aunque el peso de este asunto fue disminuyendo internamente, así como también sucedió con el poder del *lobby* pro-Taiwán hacia la década de los setenta.

De estas diferencias se deriva la explicación a la pregunta de por qué en un caso existe reestructuración mientras que en el otro solo hubo incrementalismo, en el sentido en que se define en este trabajo. La respuesta se vincula con la hipótesis relativa a la noción de amenaza. Como ya se planteó anteriormente, el hallazgo principal es que el detonante del cambio, y la justificación construida posteriormente por los actores para sostenerlo doméstica e internacionalmente, tiene que ver con la percepción de una situación *de importancia estratégica* para la posición de Estados Unidos en el sistema internacional. Se define imperativo estratégico en el marco de este análisis como una situación en la que un Estado percibe una amenaza o una oportunidad, que puede afectarle significativamente y que irremediamente también tiene consecuencias sobre su posición en el sistema internacional, de la cual

se genera una alternativa en política exterior capaz de responder ante tal contexto. Por otra parte, la importancia del concepto es contingente a la severidad de una coyuntura caracterizada por la crisis, derivada de fuentes internas o externas. Es en este sentido que el trabajo contribuye a la literatura sobre cambio en política exterior, pues la evidencia señala que no necesariamente fue una amenaza lo que percibieron los líderes estadounidenses en los años setenta para cambiar la política hacia la RPC, sino que el matiz puede hacerse a partir de la noción de necesidad estratégica, que puede englobar amenazas y/u oportunidades, con implicaciones en la posición del Estado en la estructura sistémica. Tal noción también incorpora lógicamente la cuestión de la evaluación sobre el fracaso de una política previa, pues en un momento de crisis la configuración de condiciones puede presentar la necesidad de cambiar una política que no es apta para tal contexto. En otras palabras, esta propuesta de variable independiente como contribución al problema del cambio en política exterior tiene el potencial de integrar las dos hipótesis extraídas de la literatura y, además, ser más precisa en las explicaciones.

La segunda contribución a la literatura tiene que ver con la manera en que la noción de necesidad estratégica opera, a la luz del vínculo entre agente y estructura, pues su sola existencia en el entorno no detona automáticamente el cambio. Es decir, amenazas u oportunidades son tales en la medida en que son percibidas y utilizadas en un sentido. En el caso chino, el imperativo estratégico se asoció, desde la perspectiva estadounidense, con el cisma sino-soviético. Tanto Kissinger como Nixon observaron cuidadosamente la evolución de dicha situación para después concluir que la agudización de ese problema representaba una oportunidad para Estados Unidos: una alianza tácita con la RPC aumentaría la capacidad de negociación de Estados Unidos frente a la URSS y también ayudaría, en teoría, a resolver otros problemas geopolíticos significativos en un contexto de relativo declive. Lo interesante de este caso es que el cisma-sino soviético evolucionó a lo largo de los años sesenta y era un proceso que no generaba mayor interés para los actores institucionales y políticos estadounidenses, en términos de percibirlo como un factor para ajustar la política exterior. Paradójicamente, la idea de explotar el cisma no se había originado con Nixon y Kissinger, sino a principios de los años cincuenta, cuando también empezó a generarse una tendencia por parte de Estados Unidos hacia el “titoísmo” o a tolerar regímenes comunistas en tanto no estuvieran aliados con la URSS. No obstante, hacia la década de los sesenta ya no era una situación que se considerara para pensar alternativamente la política. Con todo, es esta idea la que fundamenta la viabilidad para promover el cambio y el motor del inicio del proceso de aproximación, pues son Kissinger y Nixon quienes toman esta situación del entorno y la convierten en una justificación de

Estado para iniciar una nueva era en las relaciones internacionales de Estados Unidos. Ahí es donde se observa el vínculo entre estructura y agencia.

La importancia de este factor radica en que crea un sentido de urgencia en el contexto de la posición de Estados Unidos en los años setenta, lo que a su vez genera voluntad política en Kissinger y Nixon, pero también en Ford y Carter en la medida en que la percepción de oportunidad estratégica se refuerza como consecuencia del comportamiento soviético. En otras palabras, este sentido de urgencia se puede observar en las interacciones entre Beijing y la Casa Blanca, así como entre ésta y los actores que se oponen: por un lado, la Casa Blanca no condiciona a Beijing para que modifique su régimen político como parte de las negociaciones en el proceso de acercamiento y la creación de la alianza tácita, y a su vez está dispuesta a ofrecer concesiones que son de interés fundamental para Beijing, como lo es la cuestión de Taiwán y, en menor medida, la cuestión económica respecto al embargo. Por el otro, la Casa Blanca está dispuesta a reparar los daños producidos, o asumir los costos, por dichas concesiones a nivel doméstico y con el gobierno de Taiwán, aunque de manera limitada.

En este punto, es pertinente señalar la tercera y última aportación a la literatura concerniente a la manera en que la variable independiente produce el cambio. En este sentido, el mecanismo causal en el caso Estados Unidos-RPC puede identificarse a partir de la potencia que tiene el imperativo estratégico para debilitar las resistencias en los ejes de interacción. Es necesario recordar que en el eje Washington-Beijing el matrimonio por conveniencia estuvo fundamentado en la necesidad de ambos gobiernos para contener a la URSS, lo que fue suficiente para mantener la relación incluso en épocas de crisis internas que amenazaban con descarrilar el rumbo propuesto por Nixon y Mao después de febrero de 1972. En el eje de análisis concerniente a los promotores del cambio-opositores, el imperativo estratégico evolucionó de tal forma que produjo el debilitamiento gradual de los opositores, de tal forma que para finales de los años setenta era claro que había un nuevo consenso. En otras palabras, la justificación del cambio en este caso fue suficiente para que, gradualmente, una oposición de tipo ideológica fuera superada y, en cierto sentido, dividida entre aquellos fervientes anticomunistas y aquellos más antisoviéticos o pro-RPC.

De manera destacada, y con base a otro de los objetivos de este trabajo, esta división estuvo influenciada por las estrategias y acciones de los promotores, quienes con la bandera de la necesidad estratégica cultivaron los fundamentos de la nueva política en diferentes sectores del *establishment*: mediante forzar al Departamento de Estado y otras agencias para que desarrollaran un pensamiento alternativo; integrar a otros actores políticos, como congresistas, para que se expusieran a la complejidad, y posibles beneficios, de la alianza tácita; controlar al más alto nivel los temas sensibles, al mismo tiempo

de que se derramaban los temas técnicos de la relación bilateral a otras instancias del Ejecutivo para generar consenso; y, entre otras cosas, utilizar los tiempos institucionales a su favor.

Ahora bien, hacia finales de la década de 1970 surgió otro interés que posteriormente se convirtió en pilar fundamental de la relación: el económico. Cabe que destacar que, de manera contraintuitiva, no es la parte estadounidense la que elevó este interés a un nivel que motivara la mejora de relaciones con Beijing. De hecho, la evidencia sugiere que, durante gran parte del proceso de cambio, los intereses económicos no fueron una consideración en la conducción de la política, pues su función fue más de auxilio para generar una lógica positiva en favor de la normalización. Del lado de Beijing, sin embargo, sí existieron más elementos para elevar estas consideraciones a nivel prioritario una vez que Deng Xiaoping consolidó su poder e impulsó su proyecto de modernización, necesitado de recursos, capital y tecnología de Occidente. Hacia finales de los años setenta, y considerando la apertura de la China continental, es cuando la administración Carter empezó a incorporar estos elementos.

En el caso de Obama no existió la necesidad de orden estratégico, aunque algunos elementos del comportamiento y del discurso de su administración revelan que la posición de Estados Unidos en América Latina se consideró como parte de la motivación para el cambio. No obstante, es difícil identificar si la Casa Blanca consideró esta situación como un elemento central de tal justificación. Los signos son relativamente complejos, pues algunas medidas que señalaban cambios se anunciaron en contextos en los que Estados Unidos quería reforzar su posición respecto a América Latina, pero tampoco se nota un fuerte énfasis a nivel doméstico de esta situación en el discurso. En este último ámbito, el motor principal para impulsar el cambio fue la noción de fracaso de una política que no ha dado los resultados esperados. Por lo tanto, dada la falta de un imperativo estratégico claro, que priorice el pragmatismo sobre la ideología, la política de Obama persiguió el objetivo de cambiar al régimen cubano, aunque con base en el poder suave. Así, lo único que cambió respecto a la administración Bush fue la estrategia para conseguirlo. Es necesario señalar que la situación regional en América Latina pudiera tener el potencial de convertirse, en el futuro, en una motivación estratégica para pensar alternativamente la política hacia la isla, en la medida en que Cuba represente valor para Estados Unidos en el marco de la competencia con una potencia extracontinental. El fortalecimiento gradual de la presencia rusa y china en América Latina, en general, y en Cuba, en particular, pudiera provocar el replanteamiento de los objetivos de política, más allá de las consideraciones internas y respecto a las del liberalismo.

La falta de tal imperativo y la continuación del objetivo de democratizar Cuba se vieron reflejados en las interacciones entre la Casa Blanca y La Habana, así como entre la primera, los opositores y otros

actores involucrados. En primer lugar, el condicionante de la democracia es un elemento que pone límites a las posturas de ambos gobiernos: Estados Unidos demandó avances por parte de La Habana en términos de liberalización política y económica para poder hacer concesiones; Cuba quería ver voluntad política en términos de negociar el embargo sin que ello afectara su soberanía. El evento que estranguló el proceso de acercamiento en el primer periodo presidencial fue la detención de Alan Gross, derivada de sus actividades en el contexto de un programa del USAID (para la promoción de la democracia), lo cual resulta revelador al momento de conceptualizar las diferencias entre ambos casos. En segunda instancia, la Casa Blanca se mostró a veces alineada con el discurso de la oposición para no hacer concesiones frente a un régimen autoritario y otras veces titubeante para promover un nuevo rumbo más flexible, aunque con el mismo propósito de perseguir el cambio de régimen. El resultado es una interacción con La Habana caracterizada por la desconfianza mutua e internamente una falta de determinación para librar batallas y consolidar los cambios a nivel institucional, lo cual revela las razones para entender la “fácil” reversión de política cuando llega Trump a la Casa Blanca en enero de 2017.

Ahora bien, para finalizar solo es necesario mencionar algunos límites del trabajo que pueden representar, a su vez, ideas para la agenda de investigación en este cuerpo de literatura. El análisis no tuvo como objetivo presentar una propuesta teórica en estricto sentido, sino solamente contribuir a los esfuerzos previos para lograr un entendimiento más preciso de este problema, poco investigado, en el subcampo de análisis de política exterior. De esta manera, se propone solamente un marco de análisis que produjo la refinación de las hipótesis mencionadas en párrafos anteriores. Así, las contribuciones en términos de la operacionalización de la variable dependiente—respecto a la noción de incrementalismo y reestructuración basada en sectores funcionales y geopolíticos—e independiente—coyuntura crítica e imperativo estratégico—así como de la identificación del mecanismo causal, pueden ser vistos como elementos susceptibles de ser puestos a prueba en futuros análisis. Es decir, el trabajo no sostiene que en todos los casos de cambio en política exterior la(s) hipótesis se compruebe(n) al cien por ciento. Por lo tanto, la validez externa solo puede mejorarse en la medida en que existan más análisis comparados que presenten características diversas, como el tipo de régimen político de los Estados, su posición en el sistema internacional, el tipo de proceso (acercamiento/rompimiento o activismo/aislacionismo, por mencionar solo algunos) y la fortaleza o debilidad de las resistencias y oportunidades. En conclusión, no se propone una teoría del cambio en política exterior, pero tampoco se presenta una postura totalmente escéptica respecto a la conformación de una en el futuro. Al final de cuentas, el esfuerzo por teorizar es

un producto directo de los motores de la investigación: la curiosidad y la necesidad de comprender de manera sistematizada lo complejo de la realidad.

Entrevistas

Armstrong, Fulton. Entrevista con Fulton Armstrong, quien entre 1980 y 1984 trabajó para el representante republicano Jim Leach (Iowa), en el Congreso de Estados Unidos. Posteriormente, entre los puestos más destacados, Armstrong sirvió como Director para Asuntos Interamericanos en el Consejo de Seguridad Nacional (1995-1997); fue Funcionario Nacional de Inteligencia para América Latina (2000-2004), posición *senior* dentro de la comunidad inteligencia de Estados Unidos; y fue miembro *senior* del *staff* para América Latina, de julio de 2008 a octubre de 2011, en el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, encabezado por John Kerry.

Bárcena, Martha. Entrevista a Martha Bárcena Coqui, quien se desempeñó como embajadora de México en Estados Unidos durante los primeros años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2019-2021). Entre otros puestos destacados, Bárcena ha servido como representante de México ante agencias de la ONU basadas en Ginebra; además, fue embajadora de México en el Reino de Dinamarca (2004-2013) y en Turquía (2013). En la actualidad se desempeña como asesora *senior* en el *Americas Program* del *Center for Strategic and International Studies* en Estados Unidos.

Hershberg, Eric. Entrevista a Eric Hershberg, quien es académico de la *American University*, especialista en las relaciones entre Estados Unidos y Cuba.

LeoGrande, William M. Entrevista con William M. LeoGrande, académico en la *American University*, quien es especialista en la relación bilateral Estados Unidos-Cuba.

Rieser, Tim. Entrevista con Tim Rieser, quien se desempeñó como asesor *senior* en asuntos de política exterior del senador demócrata, por Vermont, Patrick Leahy, en el Congreso de Estados Unidos, de 1995 a 2023.

Torres, Ricardo. Entrevista con el Dr. Ricardo Torres, quien es un académico especialista en economía cubana.

Entrevista, en calidad de anónima, a especialista en relaciones entre América Latina y Europa del Este.

Referencias

Bibliografía utilizada

Alden, Chris y Amnon Aran, *Foreign Policy Analysis: New Approaches*, Nueva York, Routledge, 2011.

Almond, Gabriel A., *American People and Foreign Policy*, Nueva York, Harcourt, Brace and Company, 1950.

Bachrack, Stanley D., *The Committee of One Million. "China Lobby" Politics, 1953-1971*, Nueva York, Columbia University Press, 1976.

Barnett, Arthur Doak, *Communist China and Asia: Challenge to American Policy*, Nueva York, Harper, 1960.

Bastian, Hope, Philip Brenner, John M. Kirk y William M. LeoGrande, *Contemporary Cuba. The Post-Castro Era*, tercera edición, Lanham, Rowman & Littlefield, 2023.

Benjamin, Jules R., *The United States and the Origins of the Cuban Revolution: An Empire of Liberty in an Age of National Liberation*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

Bonsal, Philip W., *Cuba, Castro and the United States*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1971.

Brzezinski, Zbigniew, *Power and Principle. Memoirs of the National Security Adviser. 1977-1981*, Nueva York, Farrar, Straus & Giroux, 1983.

Campbell, David, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, edición revisada, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998.

Carlsnaes, Walter, Thomas Risse y Beth Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Los Ángeles, Sage, 2002.

Carlsnaes, Walter y Stefano Guzzini (eds.), *Foreign Policy Analysis*, volumen II, Londres, Sage Publications, 2011.

Carter, Jimmy, *Keeping Faith: Memoirs of a President*, Nueva York, Bantam Books, 1982.

Chang, Gordon H., *Fateful Ties. A History of America's Preoccupation with China*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2015.

Chang, Gordon H., *Friends and Enemies: The United States, China, and the Soviet Union*, Stanford, Stanford University Press, 1990.

Clinton, Hillary R., *Hard Choices*, edición Kindle, Nueva York, Simon & Schuster, 2014.

Covarrubias, Ana, *Cambio de siglo. La política exterior de la apertura económica y política*, tomo IX de la colección Blanca Torres (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, D.F., El Colegio de México, 2010.

Donovan, Robert J., *Tumultuous Years: The Presidency of Harry S. Truman, 1949-1953*, Nueva York, W. W. Norton & Company, 1982.

Erikson, Daniel P., *The Cuba Wars: Fidel Castro, the United States, and the Next Revolution*, Nueva York, Bloomsbury Press, 2008.

Esherick, Joseph W. (ed.), *Lost Chance in China*, Nueva York, Random House, 1974.

Foot, Rosemary, *The Practice of Power: U.S. Relations with China Since 1949*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

Foot, Rosemary, *The Wrong War. American Policy and the Dimensions of the Korean Conflict, 1950-1953*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1985.

Giddens, Anthony, *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge, Reino Unido, Polity Press, 1986.

Gleijeses, Piero, *Conflicting Missions: Havana, Washington, and Africa, 1959-1976*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2002.

Goh, Evelyn, *Constructing the U.S. Rapprochement with China, 1961-1974. From "Red Menace" to "Tacit Ally"*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.

Harding, Harry, *A Fragile Relationship. The United States and China since 1972*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1992.

Hershberg, Eric y William M. LeoGrande (eds.), *A New Chapter in US-Cuba Relations. Social, Political, and Economic Implications*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2016.

Holsti, Kalevi J. *et.al.*, *Why Nations Realign. Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*, Londres, George Allen & Unwin, 2016.

Hudson, Valerie M., *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*, tercera edición, Nueva York, Rowman & Littlefield, 2020.

Janis, Irving L., *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes*, Boston, Houghton Mifflin, 1972.

Jervis, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976.

Kaufman, Victor, *Confronting Communism: US and British Policies toward China*, Columbia, Missouri, University of Missouri Press, 2001.

Kennedy, Paul, *Auge y caída de las grandes potencias*, Barcelona, Plaza y Janés, 1994.

King, Gary, Robert O. Keohane y Sidney Verba, *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, Princeton University Press, 1994.

Kirby, William C., Roberto S. Ross y Gong Li (eds.), *Normalization of US-China Relations: An International History*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2005.

Kissinger, Henry, *China*, edición Kindle, Barcelona, Random House, 2011.

Kissinger, Henry, *Diplomacy*, Nueva York, Simon & Schuster, 1994.

Kissinger, Henry, *The White House Years. The First Volume of His Classic Memoirs*, edición Kindle, Nueva York, Simon & Schuster Paperbacks, 1979.

Koehn, Peter H. y Xiao-huan Yin (eds.), *The Expanding Roles of Chinese Americans in U.S.-China Relations: Transnational Networks and Trans-Pacific Interactions*, Nueva York, Routledge, 2015.

Koen, Ross Y., *The China Lobby in American Politics*, Nueva York, Harper & Row Publishers, 1974.

Kusnitz, Leonard, *Public Opinion and Foreign Policy: America's China Policy, 1949-1979*, Westport, Greenwood, 1984.

Landler, Mark, *Alter Egos. Hillary Clinton, Barack Obama, and the Twilight Struggle Over American Power*, Nueva York, Random House, 2016.

LeoGrande, William M. y Peter Kornbluh, *Back Channel to Cuba. The Hidden History of Negotiations Between Washington and Havana*, edición Kindle, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2015.

Leopold, Richard W. y Theodore R. Miller, *The Growth of American Foreign Policy. A History*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1962.

Lerche, Charles O., *Foreign Policy of the American People*, tercera edición, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1967.

Long, Simon, *Taiwan: China's Last Frontier*, Londres, Macmillan Press, 1991.

López Segrera, Francisco, *The United States and Cuba: From Closest Enemies to Distant Friends*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2017.

Lumbers, Michael, *Piercing the Bamboo Curtain: Tentative Bridge-Building to China during the Johnson Years*, Manchester, Manchester University Press, 2008.

MacFarquhar, Roderick, *Sino-American relations, 1949-71*, Nueva York, Praeger, 1972.

Macmillan, Margaret, *Nixon and Mao: The Week that Changed the World*, Nueva York, Random House, 2007.

Mahan, Alfred T., *The Interest of America in Sea Power. Present and Future*, edición Kindle, Read Books, 2013.

Mann, James, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, From Nixon to Clinton*, Nueva York, Alfred Knopf, 1999.

McMahon, Robert J., *Dean Acheson and the Creation of an American World Order*, Washington, D.C., Potomac Books, 2009.

Mearsheimer, John J., *The Great Delusion. Liberal Dreams and International Realities*, New Haven, Yale University Press, 2018.

Mearsheimer, John J. y Stephen M. Walt, *The Israel Lobby and U. S. Foreign Policy*, Nueva York, Farrar, Straus & Giroux, 2007.

Mill, John Stuart, *A System of Logic. Ratiocinative and Inductive. Being a Connected View of the Principles of Evidence and the Methods of Scientific Investigation*, editado por J.M. Robson, Toronto, University of Toronto Press, 1974.

Miller, James N. *et al.* (eds.), *Assessing U. S. Strategic Options*, Washington, D. C., Center for a New American Security, 2008.

Morison, Samuel Eliot, Henry Steele Commager y William E. Leuchtenburg, *Breve Historia de los Estados Unidos*, traducción de Odón Durán D'Onion, Faustino Ballvé y Juan José Utrilla, cuarta edición, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2013.

Morgenthau, Hans J., *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, séptima edición, Nueva York, McGraw-Hill, 2006.

Nixon, Richard M., *The Memoirs of Richard Nixon*, edición EPUB, Nueva York, Simon and Schuster.

Nye Jr., Joseph S., *The Future of Power*, edición Kindle, Nueva York, Public Affairs, 2011.

Paterson, Thomas G. (ed.), *Kennedy's Quest for Victory: American Foreign Policy, 1961-1963*, Nueva York, Oxford University Press, 1989.

Paul, T. V. (ed.), *Accommodating rising powers: past, present and future*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2016.

Przeworski, Adam y Henry Teune, *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Malabar, Florida, Robert E. Krieger Publishing Company, 1970.

Qiu, Jin, *The Lin Biao Incident in the Cultural Revolution*, Stanford, Stanford University Press, 1999.

Rhodes, Ben, *The World As It Is: A Memoir of the Obama White House*, edición digital, Nueva York, Random House, 2018.

Rosati, Jerel A., Joe D. Hagan y Martin W. Sampson III (eds.), *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*, Columbia, Carolina del Sur, University of South Carolina Press, 1994.

Rosenau, James N. (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, Nueva York, The Free Press of Glencoe, 1969.

Russett, Bruce, *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

Rytz, Henriette M., *Ethnic Interest Groups in US Foreign Policy-Making. A Cuban-American Story of Success and Failure*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2013.

Sartori, Giovanni, *Cómo hacer Ciencia Política. Lógica, método y lenguaje en las Ciencias Sociales*, coordinado por Jorge Islas, traducción de Miguel Ángel Ruíz de Azúa, Madrid, Taurus, 2011.

Schoultz, Lars, *That Infernal Little Cuban Republic. The United States and the Cuban Revolution*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2009.

Skocpol, Theda, *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Nueva York, Cambridge University Press, 1979.

Torres, Blanca, *De la guerra al mundo bipolar*, tomo VII de la colección Blanca Torres (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, D.F., El Colegio de México, 2010.

Tsou, Tang, *America's Failure in China*, Chicago, University of Chicago Press, 1963.

United States Government Printing Office, *Public Papers of the Presidents of the United States. Jimmy Carter, 1979. Book I-January 1 to June 22, 1979*, Washington, D.C., Office of the Federal Register, National Archives and Records Service, 1980.

United States Government Printing Office, *Public Papers of the Presidents of the United States. Richard Nixon. Containing the Public Messages, Speeches, and Statements of the President. 1970*, Washington, D.C., Office of the Federal Register, National Archives and Records Service, 1971.

United States Publishing Office, *Public Papers of the Presidents of the United States. Barack Obama, 2009, Book 1*, Washington, D.C., Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration, 2010.

U.S. Department of State, *Issues in United States Foreign Policy. No. 4. People's Republic of China*, Washington, D.C., Office of Media Services, 1972.

U.S. Department of State, *United States Relations with China with Special Reference to the Period 1944-1949*, Washington, D.C., Office of Public Affairs, Division of Publication, 1949.

U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, *The United States and Communist China in 1949 and 1950: The Question of Rapprochement and Recognition. A Staff Study Prepared for the Use of the Committee on Foreign Relations. United States Senate*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1973.

Waltz, Kenneth, *Theory of International Politics*, Nueva York, McGraw-Hill, 1979.

Welch, David, *Painful Choices. A Theory of Foreign Policy Change*, Princeton, Princeton University Press, 2005.

Wharton, Francis, (ed.), *A Digest of the International Law of the United States, taken from documents issued by Presidents and Secretaries of State, and from Decisions of Federal Courts and Opinions of Attorneys-General*, vol. I, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1886.

Wilson, Ernest J. (ed.), *Diversity and U.S. Foreign Policy. A Reader*, Nueva York, Routledge, 2004.

Wiseman, Geoffrey (ed.), *Isolate or Engage: Adversarial States, US Foreign Policy, and Public Diplomacy*, Stanford, Stanford University Press, 2015.

Wittkopf, Eugene R., Christopher M. Jones y Charles W. Kegley, *American Foreign Policy. Pattern and Process*, séptima edición, Belmont, Thomson Wadsworth, 2008.

Woods, Randall Bennett, *J. William Fulbright, Vietnam, and the Search for a Cold War Foreign Policy*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998.

Xu, Guangqui, *Congress and the US-China Relationship*, Akron, University of Akron Press, 2007.

Yafeng, Xia, *Negotiating With the Enemy: US-China Talks During the Cold War, 1949-1972*, Bloomington, Indiana University Press, 2006.

Zebich-Knos, Michele y Nicol Heather, *Foreign Policy Toward Cuba: Isolation Or Engagement?*, Lanham, Lexington Book, 2005.

Publicaciones periódicas y literatura gris

Achilleos-Sarll, Columba, "Reconceptualising Foreign Policy as Gendered, Sexualised and Racialised: Towards a Postcolonial Feminist Foreign Policy (Analysis)", *Journal of International Women's Studies*, vol. 19, núm. 1, 2018, pp. 34-49.

Allison, Graham T., "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", *American Political Science Review*, vol. 63, núm.3, 1969, pp. 689–718.

Ascoli, Max, "Starting the Job", *The Reporter*, VI, 15 de abril de 1952.

Auxier, G. W., "The Propaganda Activities of the Cuban Junta in Precipitating the Spanish-American War, 1895-1898", *The Hispanic American Historical Review*, vol. 19, núm. 3, 1939, pp. 286-305.

Bell, Jason S., "Violation of International Law and Doomed U.S. Policy: An Analysis of the Cuban Democracy Act", *The University of Miami Inter-American Law Review*, vol. 25, núm. 1, invierno de 1993, pp. 77-129.

Bonsal, Phillip W., "Cuba, Castro and the United States", *Foreign Affairs*, vol. 45, núm. 2, enero de 1967, pp. 260-276.

Brenner, Phillip y Eric Hershberg, "Washington's Asia Pacific Response to a Changing Hemispheric Order", *Pensamiento Propio*, núm. 39, 2014, pp. 139-162.

Brody, R.A., "How the Vietnam War May Affect the Election", *Society*, vol. 5, núm. 10, 1968, pp. 16-23.

Cannon, Lou, "Goldwater Warns President Against Abandoning Taiwan", *The Washington Post*, 15 de abril de 1975.

Castro Martínez, Pedro, "Una estrategia internacional contra la ley Helms-Burton", *Foro Internacional*, vol. XXXVII, núm. 2, abril-junio de 1997, pp. 274-292.

Chang, Jaw-ling Joanne, "United States-China Normalization: An Evaluation of Foreign Policy Decision Making", *Maryland Series in Contemporary Asian Studies*, vol. 1986, núm. 4, artículo 1, 1986.

Clark, Lesley, "More Democrats oppose lifting Cuban travel ban", *The Miami Herald*, 7 de noviembre de 2009.

Collier, David y James E. Mahon Jr., "Conceptual 'Stretching' Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis", *American Political Science Review*, vol. 87, núm. 4, 1993, pp. 845-855.

Eckstein, Susan, "The Personal Is Political: The Cuban Ethnic Electoral Policy Cycle", *Latin American Politics and Society*, vol. 51, núm. 1., pp. 119-148.

Goldmann, Kjell, "Change and Stability in Foreign Policy: Detente as a Problem of Stabilization", *World Politics*, vol. 34, núm. 2, 1982, pp. 230-266.

Grzybowski, Kazimierz, "Control of U.S. Trade With China: An Overview", *Law and Contemporary Problems*, vol. 38, núm. 2, Trade with China, verano-otoño de 1973, pp. 175-181.

Haas, Richard N., "The Age of Nonpolarity. What Will Follow U.S. Dominance", *Foreign Affairs*, vol. 87, no. 3, mayo-junio de 2008, pp. 44-56.

Hermann, Charles F., "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy", *International Studies Quarterly*, vol. 34, núm. 1, 1990, pp. 3-21.

Hermann, Margaret G. *et al.*, "Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals", *International Studies Review*, vol. 3, núm. 2, 2001, pp. 83-132.

Hershberg, James G., "The United States, Brazil, and the Cuban Missile Crisis, 1962 (Part 1)", *Journal of Cold War Studies*, vol. 6, núm. 2, 2004, pp. 3-20.

Hershberg, James G., "The United States, Brazil, and the Cuban Missile Crisis, 1962 (Part 2)", *Journal of Cold War Studies*, vol. 6, núm. 3, 2004, pp. 5-67.

Houn, Franklin W., "Reunification deadlocked: The United States, China and Taiwan", *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, vol. 9, núm. 4, 1977, pp. 16-36.

Jervis, Robert, "Do Leaders Matter and How Would We Know", *Security Studies*, vol. 22, núm. 2, 2013, pp. 153-179.

Kissinger, Henry, "The United States and Latin America, the New Opportunity: Speech, Houston", *U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, Office of Media Services*, 1 de marzo de 1975.

Lake, Anthony, "Confronting Backlash States", *Foreign Affairs*, vol. 73, núm. 2, marzo-abril de 1994, pp. 45-55.

Legler, Thomas, "A story within a story: Venezuela's crisis, regional actors, and Western hemispheric order upheaval", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 109, enero-junio de 2020, pp. 135-156.

LeoGrande, William M., "A Policy Long Past Its Expiration Date: US Economic Sanctions Against Cuba", *Social Research*, vol. 82, núm. 4, invierno de 2015, pp. 939-966.

Lijphart, Arend, "Comparative Politics and the Comparative Method", *American Political Science Review*, vol. 65, núm. 3, 1971, pp. 682-693.

Mansfield, Mike, "International Responsibilities: Reappraisal and Reapportionment", Remarks at the Symposium, University of Arkansas, 9 de marzo de 1968.

Mayer, William G., "Trends: American Attitudes toward Cuba", *The Public Opinion Quarterly*, vol. 65, núm. 4, invierno de 2001, pp. 585-606.

Morgan, H. Wayne, "The DeLome Letter: A New Appraisal", *The Historian*, vol. 26, núm. 1, 1963, pp. 36-49.

Morley, Morris H., "The United States and the Global Economic Blockade of Cuba: A Study in Political Pressure on America's Allies", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 17, núm. 1, marzo de 1984, pp. 25-48.

Niklasson, Tomas, "Regime Stability and Foreign Policy Change: Interaction between Domestic and Foreign Policy in Hungary 1956-1994", Tesis doctoral, Department of Political Science, Lund University, 2006.

Obama, Barack H., "Our main goal: Freedom in Cuba." *Miami Herald*, 21 de agosto de 2007.

Obama, Barack H., "Renewing American Leadership", *Foreign Affairs*, vol. 86, núm. 4, julio-agosto de 2007, pp. 2-16.

Ordoñez, Francisco, "Trump Threatens 'Full and Complete Embargo' against Cuba for Meddling in Venezuela", *The Miami Herald*, 30 de abril de 2019.

Putnam, Robert, "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games", *International Organization*, vol. 42, núm. 3, 1988, pp. 427-460.

Robinson, Piers, "The CNN Effect: Can the News Media Drive Foreign Policy?", *Review of International Studies*, vol. 25, núm. 2, abril de 1999, pp. 301-309.

Rodríguez Etcheverry, Víctor Manuel, "Estado actual y perspectivas de las relaciones bilaterales entre Cuba y Rusia", *Política Internacional-Instituto Superior de Relaciones Internacionales "Raúl Roa García"*, vol. 2, núm. 8, octubre-diciembre de 2020, pp. 72-84.

Roy, Joaquín, "Las dos leyes Helms-Burton: contraste de la actitud de los Estados Unidos ante la Unión Europea y Cuba", *Foro Internacional*, vol. XLIII, núm. 3, julio-septiembre de 2003, pp. 719-743.

Rusk, Dean, "Chinese-American Friendship", *Vital Speeches of the Day*, vol. 17, 15 de junio de 1951.

Schilling, Warner R., "U.S. Strategic Nuclear Concepts in the 1970's: The Search for Sufficiently Equivalent Countervailing Party", *International Security*, vol. 6, núm. 2, invierno de 1981, pp. 49-79.

Sheng, Michael M., "America's Lost Chance in China? A Reappraisal of Chinese Communist Policy Toward the United States Before 1945", *The Australian Journal of Chinese Affairs*, núm. 29, enero de 1993, pp. 135-157.

Sheng, Michael M., "The United States, the Chinese Communist Party, and the Soviet Union, 1948-1950: A reappraisal", *Pacific Historical Review*, vol. 63, núm. 4, noviembre de 1994, p. 521-536.

Sieg, Kent G., "The 1968 Presidential Election and Peace in Vietnam", *Presidential Studies Quarterly*, vol. 26, núm. 4, invierno de 1996, pp. 1062-1080.

Stein, Janice G., "Political Learning by Doing: Gorbachev as Uncommitted Thinker and Motivated Learner", *International Organization*, vol. 48, núm. 2, 1994, pp. 155–183.

Strange, Susan, "The Dollar Crisis 1971", *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, vol. 48, núm. 2, abril de 1972, pp. 191-216.

Streeter, Stephen M., "Interpreting the 1954 U.S. Intervention in Guatemala: Realist, Revisionist, and Postrevisionist Perspectives", *The History Teacher*, vol. 34, núm. 1, noviembre de 2000, pp. 61-74.

U.S. Congress, "Congressional Record: Proceedings and Debates of the 82d Congress. First Session", vol. 97, parte 4, 26 de abril de 1951.

U.S. Congress, "Congressional Record—Senate", vol. 117, parte 29, 28 de octubre de 1971.

U.S. Congress, "Congressional Record—Senate", vol. 117, parte 29, 1 de noviembre de 1971.

U.S. Government Printing Office, "Report of the Joint Committee on Congressional Operations Pursuant to Section 402(a)(2) of the Legislative Reorganization Act of 1970 Identifying Court Proceedings and Actions of Vital Interest to the Congress", Washington, D.C., 1 de septiembre de 1979.

Vanderbush, Walt y Patrick J. Haney, "Policy toward Cuba in the Clinton Administration", *Political Science Quarterly*, vol. 114, núm. 3, otoño de 1999, pp. 387-408.

Voeten, Erik, "Resisting the Lonely Superpower: Responses of States in the United Nations to U.S. Dominance", *The Journal of Politics*, vol. 66, núm. 3, agosto de 2004, pp. 729-754.

Wong, Kam S., "The Cuban Democracy Act of 1992: The Extraterritorial Scope of Section 1706(a)", *University of Pennsylvania Journal of International Business Law*, vol. 14, núm. 4, invierno de 1994, pp. 651-682.

Zakaria, Fareed, "The Future of American Power. How America Can Survive the Rise of the Rest", *Foreign Affairs*, vol. 87, núm. 3, mayo-junio de 2008, pp. 18-44.

Zhai, Qiang, "Crisis and Confrontation: Chinese-American Relations during the Eisenhower Administration", *Journal of American-East Asian Relations*, vol. 9, núm. 3, otoño-invierno de 2000, pp. 221-249.

Fuentes electrónicas

Acosta, Nelson y Dave Sherwood, "Russia and Cuba ink deals to revitalize communist-run island's ailing economy", *Reuters*, 19 de mayo de 2023, URL: <https://bit.ly/3t60DzB>, consulta el 4 de octubre de 2023.

AFP, "Innocence and experience. Hillary Clinton wins another debate", *The Economist*, 26 de julio de 2007, URL: <http://bit.ly/3g2fx3p>, consulta el 10 de noviembre de 2022.

AP, AFP y Reuters, "Cuba acusa a Obama de 'intensificar' el bloqueo impuesto a la isla desde los años 60", *La Jornada*, 8 de octubre de 2013, URL: <https://bit.ly/3C5u2ed>, consulta el 8 de enero de 2023.

Archibold, Randal C., "Cuba Gives 15-Year Prison Term to American", *The New York Times*, 12 de marzo de 2011, URL: <http://bit.ly/3GEyu7b>, consulta el 9 de noviembre de 2022.

Associated Press, “Alan Gross: captive American in Cuba writes President Obama requesting aid”, *The Guardian*, 3 de diciembre de 2013, URL: <https://bit.ly/3C3Eh2L>, consulta el 6 de mayo de 2023.

Associated Press, “Cuba has freed all 53 prisoners in historic deal, says Obama administration”, *The Guardian*, 12 de enero de 2015, URL: <https://bit.ly/3qiZbIp>, consulta el 20 de mayo de 2023.

Associated Press, “Former USAid worker Alan Gross goes on hunger strike in Cuban prison,” *The Guardian*, 8 de abril de 2014, URL: <https://bit.ly/43waawq>, consulta el 14 de abril de 2023.

Associated Press, “Jury Clears Cuban Exile of Charges That He Lied to U.S.”, *The New York Times*, 8 de abril de 2011, URL: <http://bit.ly/3AKTUvB>, consulta el 24 de noviembre de 2022.

Associated Press, “Obama responds to questions from Cuban blogger”, *The Guardian*, 19 de noviembre de 2009, URL: <http://bit.ly/3E50wWz>, consulta el 13 de noviembre de 2022.

Baker, Peter, “U.S. to Restore Full Relations With Cuba, Erasing a Last Trace of Cold War Hostility”, *The New York Times*, 17 de diciembre de 2014, URL: <https://bit.ly/3Cb10fL>, consulta el 25 de mayo de 2023.

Bardach, Ann Louise y Larry Rohter, “A Bomber’s Tale: Decades of Intrigue; Life in the Shadows, Trying to Bring Down Castro”, *The New York Times*, 13 de julio de 1998, URL: <http://bit.ly/3tpHEN2>, consulta el 13 de noviembre de 2022.

Barnes, Julian E., “C.I.A. to Expand Inquiry Into Mysterious Health Episodes Overseas”, *The New York Times*, 4 de marzo de 2021, URL: <https://bit.ly/3TaAD0A>, consulta el 18 de septiembre de 2023.

BBC, “Nace la hija de espía cubano liberado en EE. UU.”, 6 de enero de 2015, URL: <https://bit.ly/43u59EG>, consulta el 20 de marzo de 2023.

Biden, Joseph R. “Statement by President Joseph R. Biden, Jr. on Continuing Crackdown in Cuba”, *The White House*, 22 de julio de 2021, URL: <https://bit.ly/3RvtJIB>, consulta el 20 de octubre de 2023.

Binder, David, “Closer China Ties Urged by Jackson”, *The New York Times*, 9 de julio de 1974, URL: <https://bit.ly/44U9LoU>, consulta el 30 de julio de 2023.

BNS, “Cuban activists call on Lithuania to block EU pact with Havana”, *LRT.LT*, 25 de febrero de 2020, URL: <https://bit.ly/3oMNRxu>, consulta el 2 de junio de 2023.

BNS, “Pompeo asks Lithuania to block EU's Cuba deal”, *LRT.LT*, 6 de marzo de 2020, URL: <https://bit.ly/3IXoPZT>, consulta el 1 de junio de 2023.

Bolton, John R., "Beyond the Axis of Evil: Additional Threats from Weapons of Mass Destruction", *The Heritage Foundation*, 6 de mayo de 2002, URL: <http://herit.ag/2LT3tSw>, consulta el 16 de enero de 2020.

Bolton, John R., “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Administration’s Policies in Latin America”, *National Archives*, 2 de noviembre de 2018, URL: <https://bit.ly/4827h8X>, consulta el 12 de octubre de 2023.

Bureau of Western Hemisphere Affairs, “Cuba Internet Task Force: Final Report”, *U.S. Department of State*, 16 de junio de 2019, URL: <https://rb.gy/dfn50p>, consulta el 4 de noviembre de 2023.

Bush, George, “Our Deal With Peking: All Cost, No Benefit”, *The Washington Post*, 24 de diciembre de 1978, URL: <https://bit.ly/3ObzpOJ>, consulta el 12 de julio de 2023.

Bush, George W., “Remarks Announcing the Initiative for a New Cuba”, *The American Presidency Project*, 20 de mayo de 2002, URL: <https://bit.ly/3T1yTqr>, consulta el 4 de enero de 2020.

Butterfield, Fox, “Free Congressional Trips to Taiwan Are Linked to the Nationalist Government”, *The New York Times*, 18 de octubre de 1975, URL: <https://bit.ly/44RhILm>, consulta el 28 de julio de 2023.

Bzdek, Vincent, y Aaron Blake, “McCain compares Obama-Castro handshake to Chamberlain-Hitler”, *The Washington Post*, 10 de diciembre de 2013, URL: <https://bit.ly/3O5VQWV>, consulta el 2 de abril de 2023.

Calmes, Jackie y William Neuman, “Americas Meeting Ends With Discord Over Cuba”, *The New York Times*, 15 de abril de 2012, URL: <http://bit.ly/3XuKPRh>, consulta el 18 de noviembre de 2022.

Calzon, Frank, “The Castro’s Captive. Why Appeasing Havana Won’t Free Alan Gross”, *Foreign Affairs*, 11 de febrero de 2013, URL: <http://bit.ly/3UIKOal>, consulta el 8 de noviembre de 2022.

Castro, Fidel, “Discurso pronunciado por el Comandante Fidel Castro Ruz, en la magna concentración popular, en el Palacio Presidencial, el 21 de enero de 1959”, versión taquigráfica de las oficinas del primer ministro, *Gobierno de Cuba*, URL: <http://bit.ly/3bmUmV9>, consulta el 2 de diciembre de 2020.

Castro, Fidel, "Speech given by Dr. Fidel Castro Ruz, President of the Republic of Cuba, at the extraordinary session of the National Assembly of People's Power", *Cuba.cu*, 26 de junio de 2002, URL: <https://bit.ly/3nHaEe1>, consulta el 16 de enero de 2020.

Carter, Jimmy, "President Carter's Cuba Trip Report", *The Carter Center*, 20 de mayo de 2002, URL: <http://bit.ly/2XDUojk>, consulta el 4 de enero de 2020.

Carter, Jimmy, “Trip Report by Former U.S. President Jimmy Carter to Cuba, March 28-30, 2011”, *The Carter Center*, 1 de abril de 2011, URL: <http://bit.ly/3BdojmL>, consulta el 4 de noviembre de 2022.

Cawthorne, Andrew y Brian Ellsworth, “Latin America rebels against Obama over Cuba”, *Reuters*, 14 de abril de 2012, URL: <http://bit.ly/3Evvqh6>, consulta 22 de noviembre de 2022.

Chairman’s Press, “Luego de que Militares Rusos Aterrizaran en Caracas, Menéndez Solicita Determinación Sobre Posible Sanciones Rusas para Venezuela, Cuba y Nicaragua”, *U.S. Senate Committee on Foreign Relations*, 26 de marzo de 2019, URL: <https://rb.gy/4y4ign>, consulta el 25 de noviembre de 2023.

China Briefing Team, “China-Cuba: Bilateral Trade and Investment Prospects”, *China Briefing*, 22 de noviembre de 2022, URL: <https://shorturl.at/ltHLP>, consulta el 25 de noviembre de 2023.

CNN, “Clinton to ease restrictions on Cuba. Lines of communication opened to ‘promote democracy’”, 6 de octubre de 1995, URL: <https://cnn.it/33gizu9>, consulta 8 de enero de 2022.

CNN, “Raúl Castro: Cuba ready ‘to discuss everything’ with U.S.”, 17 de abril de 2009, URL: <http://bit.ly/3g1xqiK>, consulta el 13 de noviembre de 2022.

CNN Wire Staff, “Richardson to seek release of American jailed in Cuba”, *CNN*, 8 de septiembre de 2011, URL: <http://bit.ly/3u61UDD>, consulta el 14 de octubre de 2022.

Commission for Assistance to a Free Cuba, "Report to the President", *U.S. Department of State*, mayo de 2004, URL: <https://bit.ly/3Rfen4e>, consulta el 13 de enero de 2020.

Congressional Cuba Democracy Caucus, “Letter from the Congressional Cuba Democracy Caucus to President Obama”, *U.S. Congressman Mario Diaz-Balart*, 25 de marzo de 2009, URL: <http://bit.ly/3GNBIp1>, consulta el 22 de noviembre de 2022.

Crowley, Philip J., “Daily Press Briefing”, *U.S. Department of State*, 1 de abril de 2010, URL: <http://bit.ly/3GLJzDG>, constula el 24 de noviembre de 2022.

Dahlburg, John-Thor, “Boat Hijacked Out of Cuba Returns Home”, *Los Angeles Times*, 3 de abril de 2003, URL: <http://lat.ms/38N7Pni>, consulta el 15 de enero de 2021.

DeYoung, Karen, “Alan Gross, U.S. contractor held in Cuba, goes on hunger strike”, *The Washington Post*, 8 de abril de 2014, URL: <https://bit.ly/3MEWKYf>, consulta el 12 de mayo de 2023.

Doherty, Carroll J., “GOP Tiptoes Around Contradictions In Blasting Clinton’s Actions On China”, *CNN*, 8 de junio de 1998, URL: <https://bit.ly/3T5KHrO>, consulta el 2 de septiembre de 2023.

El País, “Cuba rechaza entrar en la OEA después de 47 años”, 3 de junio de 2009, URL: <http://bit.ly/3Az4Psa>, consulta el 18 de noviembre de 2022.

El Tiempo, “Celebro el coraje del presidente Obama y Gobierno cubano: Santos”, 17 de diciembre de 2014, URL: <https://bit.ly/3oUksaZ>, consulta el 29 de mayo de 2023.

El Universo, “Latinoamericanos piden a Obama que mejore vínculos”, 5 de noviembre de 2008, URL: <http://bit.ly/3hG0E7d>, consulta el 12 de noviembre de 2022.

El Vaticano, “Comunicado de la Secretaría de Estado”, 17 de diciembre de 2014, URL: <https://bit.ly/3Waoc48>, consulta el 26 de mayo de 2023.

Federal Register, “28 FR 6974”, *National Archives*, 9 de julio de 1963, URL: <https://bit.ly/34xHKsF>, consulta el 10 de enero de 2022.

Felter, Claire y Renwick Danielle. "U.S.-Cuba Relations", *Council on Foreign Relations*, 29 de septiembre de 2017, URL: <https://bit.ly/49gLOut>, consulta el 13 de mayo de 2020.

Frank, Mark, “Chinese exports to Cuba hit lowest level in decade last year: data”, *Reuters*, 27 de enero de 2020, URL: <https://rb.gy/nkcbwx>, consulta e 25 de noviembre de 2023.

Gallup, “Cuba”, URL: <https://bit.ly/3fc0GiZ>, consulta el 22 de diciembre de 2021.

Gladstone, Rick, “Majority of Americans Favor Ties With Cuba, Poll Finds”, *The New York Times*, 10 de febrero de 2014, URL: <https://bit.ly/3GeWzA4>, consulta el 4 de septiembre de 2023.

Glass, Andrew, “White House and Kremlin clash over Cuba, July 9, 1960”, *Politico*, 7 de septiembre de 2018, URL: <https://politi.co/3HD3YHW>, consulta el 6 de enero de 2022.

González, Miguel, “Obama a Zapatero: ‘Hay que calmar los mercados’”, *El País*, 13 de mayo de 2010, URL: <http://bit.ly/3GN5tGB>, consulta el 23 de noviembre de 2022.

Gordon, Michael R., “Kerry Strikes Delicate Balance in Havana Trip for Embassy Flag-Raising”, *The New York Times*, 14 de agosto de 2015, URL: <https://bit.ly/45HRbRu>, consulta el 6 de marzo de 2023.

Greenwald, Glenn, Ewen MacAskill y Laura Poitras, “Edward Snowden: the whistleblower behind the NSA surveillance revelations”, *The Guardian*, 11 de junio de 2013, URL: <https://bit.ly/3N46c91>, consulta el 26 de mayo de 2023.

Grenier, Guillermo J., "The 1991 FIU Cuba Poll- The 1991 FIU Cuba Poll-Views on Policy Options toward Cuba Held by Cuban-American Residents of Dade County, Florida", *Cuban Research Institute, Florida International University*, 1991, URL: <https://bit.ly/3feExQT>, consulta el 3 de enero de 2021.

Grenier, Guillermo J. y Hugh Gladwin, "The 2000 FIU Cuba Poll", *Cuban Research Institute, Florida International University*, 2000, URL: <https://bit.ly/3feExQT>, consulta el 10 de enero de 2021.

Grenier, Guillermo J. y Hugh Gladwin, "The 2004 FIU Cuba Poll", *Cuban Research Institute, Florida International University*, 2004, URL: <https://bit.ly/3feExQT>, consulta el 10 de enero de 2022.

Grenier, Guillermo J. y Hugh Gladwin, “The 2007 FIU Cuba Poll”, *Cuban Research Institute, Florida International University*, 2007, URL: <https://bit.ly/3feExQT>, consulta el 10 de enero de 2022.

Haven, Paul, “Cuba, US try talking, but face many obstacles”, *AP News*, 21 de junio de 2013, URL: <https://bit.ly/42wP8gW>, consulta el 27 de abril de 2023.

Helmke, Gretchen, “‘Cuba: A New Start,’ October 12-December 31, 2014”, *Foreign Affairs*, 20 de abril de 2015, URL: <https://bit.ly/43zRgoE>, consulta el 20 de mayo de 2023.

Hounshell, Blake, “Obama cozying up to Cuba? Not so much”, *Foreign Policy*, 2 de abril de 2010, URL: <http://bit.ly/3UI8Is1>, consulta el 24 de noviembre de 2022.

Human Rights Watch, “Statement to US House of Representatives Committee on Agriculture on Cuba”, 11 de marzo de 2010, URL: <https://bit.ly/3z3aR3E>, consulta el 21 de octubre de 2022.

Israel, Esteban, “Analysis—Haiti quake may be opening for US-Cuba cooperation”, *Reuters*, 20 de enero de 2010, URL: <http://bit.ly/3ADSaEv>, consulta el 24 de noviembre de 2022.

John F. Kennedy Presidential Library and Museum, “Remarks of Senator John F. Kennedy at Democratic Dinner, Cincinnati, Ohio, October 6, 1960”, URL: <https://bit.ly/32JOKCn>, consulta el 18 de octubre de 2021.

Johnson, Tim, "Reich vows to defend Cuba embargo", *The Miami Herald*, 13 de marzo de 2002, URL: <https://bit.ly/3oKHg80>, consulta el 15 de enero de 2020.

Johnston, Richard J. H., “Nixon Gives Reds Warning on Atom; Asserts Any New Aggression in Pacific Will Be Met by Nuclear Weapons”, *The New York Times*, 18 de marzo de 1955, URL: <https://nyti.ms/3g4PF2K>, consulta el 12 de mayo de 2021.

Justia, “Goldwater v. Carter, 444 U.S. 996 (1979)”, 13 de diciembre de 1979, URL: <https://bit.ly/43NBJ4b>, consulta el 20 de julio de 2023.

Justia, “Regan v. Wald”, 28 de junio de 1984, URL: <https://bit.ly/3HTE17a>, consulta el 4 de enero de 2022.

Kampeas, Ron, “House letter presses Cuba on Alan Gross”, *Jewish Telegraphic Agency*, 24 de marzo de 2010, URL: <https://bit.ly/3RfLYLx>, consulta el 22 de octubre de 2022.

Kennedy, John F., “Proclamation 3447-Embargo on All Trade with Cuba”, *The American Presidency Project*, 3 de febrero de 1962, URL: <https://bit.ly/34tfkQy>, consulta el 12 de enero de 2022.

Kennedy, John F., "Statement on Cuba by Senator John F. Kennedy", *The American Presidency Project*, 20 de octubre de 1960, URL: <http://bit.ly/39h18sJ>, consulta el 2 de enero de 2021.

Kennedy, Paul, "American Power Is on the Wane", *The Wall Street Journal*, 14 de enero de 2009, URL: <https://on.wsj.com/3GflQIJ>, consulta el 28 de diciembre de 2021.

Klein, Ezra, "The rise of the filibuster: An interview with Barbara Sinclair", *The Washington Post*, 26 de diciembre de 2009, URL: <http://bit.ly/3EHT5oJ>, consulta el 25 de noviembre de 2022.

Lacey, Marc, "Cuban Government Vows to Release 52 Prisoners", *The New York Times*, 7 de julio de 2010, URL: <http://bit.ly/3GQusIP>, consulta el 10 de noviembre de 2022.

Londoño, Ernesto, "Alan Gross and the Cuban Five: A Timeline", *The New York Times*, 2 de noviembre de 2014, URL: <http://bit.ly/3XpNOKU>, consulta el 3 de noviembre de 2022.

Londoño, Ernesto, "How a Cuban Spy and His Wife Came to Be Expectant Parents", *The New York Times*, 22 de diciembre de 2014, URL: <https://bit.ly/3q6ffNx>, consulta el 18 de febrero de 2023.

Lopez, Mark H. y Paul Taylor, "Latino Voters in the 2012 Election", *Pew Research Center*, 7 de noviembre de 2012, URL: <https://pewrsr.ch/45xCAbc>, consulta el 30 de mayo de 2023.

MacAskill, Ewen y Suzanne Goldenberg, "McCain accuses Obama of being soft on Cuba", *The Guardian*, 20 de mayo de 2009, URL: <http://bit.ly/3E3p7uT>, consulta el 12 de noviembre de 2022.

Marquis, Christopher, "Striving to Punish Cuba, U.S. Expels 14 of Its Diplomats", *The New York Times*, 14 de mayo de 2003, URL: <http://nyti.ms/3qeZSgG>, consulta el 16 de enero de 2020.

Marx, Gary, "Tougher U.S. Policy Curtails Aid to Cubans", *Chicago Tribune*, 10 de octubre de 2005, URL: <http://bit.ly/3oRAZqX>, consulta el 16 de enero de 2021.

Masters, Jonathan, “U.S. Foreign Policy Powers: Congress and the President”, *Council on Foreign Relations*, 2 de marzo de 2017, URL: <https://on.cfr.org/3w4QkaQ>, consulta el 2 de abril de 2021.

Meehan, Bernadette, “Rescission of Cuba as a State Sponsor of Terrorism”, *The White House*, 29 de mayo de 2015, URL: <https://bit.ly/3N9L14f>, consulta el 24 de mayo de 2023.

Menendez, Robert, “Declaraciones del senador Robert Menendez sobre la resolución de cuba en la OEA,” *Bob Menendez. United States Senator for New Jersey*, 3 de junio de 2009, URL: <https://bit.ly/3ORbRQW>, consulta el 5 de mayo de 2023.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, "The Cuban Government submits to the United States a set of proposals for bilateral agreements on migratory issues, cooperation in drug interdiction and a program to fight terrorism", *Cuba.cu*, 17 de marzo de 2002, URL: <https://bit.ly/3ieWejX>, consulta el 15 de enero de 2020.

Mitchell, Robert, "A 'Pearl Harbor in politics': LBJ's stunning decision not to seek reelection", *The Washington Post*, 31 de marzo de 2018, URL: <http://wapo.st/3o4AJUz>, consulta el 20 de enero de 2021.

Morales, Emilio, “Cuba: \$2.6 Billion in Remittances in 2012”, *Havana Times*, 11 de junio de 2013, URL: <http://bit.ly/3bELiem>, consulta el 16 de enero de 2021.

Morello, Carol y Karen DeYoung, “Secret U.S.-Cuba diplomacy ended in landmark deal on prisoners, future ties”, *The Washington Post*, 17 de diciembre de 2014, URL: <https://bit.ly/3oH685A>, consulta el 28 de mayo de 2023.

Muñoz, Juan Andrés, “Texto completo del discurso de Raúl Castro sobre el acercamiento con Estados Unidos”, *CNN*, URL: <https://bit.ly/43I4sI9>, consulta el 5 de mayo de 2023.

Nasaw, Daniel, “US prosecutors charge Cuban exile over role in bombings”, *The Guardian*, 9 de abril de 2009, URL: <http://bit.ly/3UPiHGw>, consulta el 13 de noviembre de 2022.

National Archives, “The Constitution of the United States: A Transcription”, America’s Founding Documents, URL: <https://bit.ly/3y4ayn7>, consulta el 15 de abril de 2021.

National Archives, “The Electoral College. It’s a Process, not a Place”, URL: <https://bit.ly/3HSKPSA>, consulta el 10 de enero de 2022.

News Wires, “EU, Cuba sign historic deal to normalise relations”, *France 24*, 12 de marzo de 2016, URL: <https://bit.ly/43yesDE>, consulta el 1 de junio de 2023.

Nixon, Richard M., “Asia after Viet Nam”, *Foreign Affairs*, 1 de octubre de 1967, URL: <https://bit.ly/3sx1KI1>, consulta el 25 de enero de 2022.

Nixon, Richard M., “Nixon’s Report to Congress on Foreign Policy”, *The New York Times*, 19 de febrero de 1970, URL: <https://nyti.ms/3JUz67R>, consulta el 10 de enero de 2022.

Nixon, Richard M., “Richard Nixon Announces He Will Visit China”, *University of Southern Carolina, US-China Institute*, 15 de julio de 1971, URL: <https://bit.ly/3yLUCbK>, consulta el 2 de mayo de 2022.

Noticias ONU, “ONU aprueba resolución contra bloqueo a Cuba sin votos en contra por primera vez en la historia”, *Naciones Unidas*, 26 de octubre de 2016, URL: <https://bit.ly/42vTULe>, consulta el 2 de junio de 2023.

OAS, “Committee to Advise Panama on Possible Invitation to Cuba to Attend VII Summit of the Americas”, 6 de junio de 2013, URL: <https://bit.ly/3IXNjII>, consultado el 30 de mayo de 2023.

OAS, “Sixteenth Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs. Serving as Organ of Consultation in Application of the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance”, 29 de julio de 1975, URL: <https://bit.ly/3r5y0xr>, consulta el 14 de noviembre de 2021.

Obama, Barack H., “Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union”, *The American Presidency Project*, 20 de enero de 2015, URL: <http://bit.ly/3GIKtki>, consulta el 23 de noviembre de 2022.

Obama, Barack H., “President Barack Obama’s Inaugural Address”, *The White House*, 21 de enero de 2009, URL: <http://bit.ly/3WZ1v31>, consulta el 13 de noviembre de 2022.

Obama, Barack H., "Renewing U.S. Leadership in the Americas, Policy on Cuba", *Voices without Votes*, 23 de mayo de 2008, URL: <https://bit.ly/46VnMDN>, consulta el 12 de junio de 2020.

Obama, Barack H., “Statement by the President on Cuba Policy Changes”, *The White House*, 17 de diciembre de 2014, URL: <https://bit.ly/42gQX0J>, consulta el 6 de abril de 2023.

OEA, "Carta Democrática Interamericana", 11 de septiembre de 2001, URL: <http://bit.ly/39L9oSe>, consulta el 3 de enero de 2021.

OEA, “Novena Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Acta final”, 26 de julio de 1964, URL: <https://bit.ly/34MP3Nq>, consulta el 5 de enero de 2022.

OEA, “OAS Revokes Resolution Suspending Membership of Cuba in the Inter-American System”, 3 de junio de 2009, URL: <http://bit.ly/3XpEbf6>, consulta el 18 de noviembre de 2022.

OEA, “Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Acta final”, 31 de enero de 1962, URL: <https://bit.ly/34MP3Nq>, consulta el 5 de enero de 2022.

OECD, “Main Determinants and Impacts of Foreign Direct Investment onf China’s Economy”, *OECD Working Papers on International Investment*, diciembre de 2000, URL: <https://bit.ly/41aqWBb>, consulta el 5 de septiembre de 2023.

Office of the Coordinator for Counterterrorism, “Country Reports on Terrorism 2008”, *U.S. Department of State*, 30 de abril de 2009, URL: <http://bit.ly/3Ez9VGa>, consulta el 15 de noviembre de 2022.

Office of the Director of National Intelligence, "Global Trends 2025. A Transformed World", *National Intelligence Council*, noviembre de 2008, URL: <https://bit.ly/33hNq9R>, consulta el 3 de noviembre de 2021.

Office of the Historian, "3. Memorandum From President Nixon to his Assistant for National Security Affairs (Kissinger)", *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China*, volume XVII, 1969-1972, *U.S. State Department*, 1 de febrero de 1969, URL: <https://bit.ly/3yVNDL1>, consulta el 4 de mayo de 2021.

Office of the Historian, "4. Memorandum of Discussion at the 369th Meeting of the National Security Council", *Foreign Relations of the United States, 1958-1960, American Republics*, volume V, *U.S. Department of State*, 19 de junio de 1958, URL: <https://bit.ly/32U9uY9>, consulta el 12 de diciembre de 2021.

Office of the Historian, "5. Memorandum of Conversation", *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China*, volume XIII, *U.S. Department of State*, 8 de febrero de 1977, URL: <https://bit.ly/44qAPeV>, consulta el 10 de julio de 2023.

Office of the Historian, "7. Memorandum From Robert Pastor of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)", *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, Mexico, Cuba, and the Caribbean*, volume XXIII, *U.S. Department of State*, 8 de marzo de 1977, URL: <https://bit.ly/3K0GNJS>, consulta el 28 de octubre de 2021.

Office of the Historian, "9. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter", *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China*, volume XIII, *U.S. Department of State*, 14 de febrero de 1978, URL: <https://bit.ly/3Q0JwbA>, consulta el 12 de julio de 2023.

Office of the Historian, "9. Presidential Directive/NSC-6", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, Mexico, Cuba, and the Caribbean, volume XXIII, *U.S. Department of State*, 15 de marzo de 1977, URL: <https://bit.ly/3pBHibw>, consulta el 2 de diciembre de 2021.

Office of the Historian, "10. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 17 de febrero de 1973, URL: <https://bit.ly/3JT8s0H>, consulta el 15 de mayo de 2023.

Office of the Historian, "12. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 17-18 de febrero de 1973, URL: <https://bit.ly/3PWpG1j>, consulta el 15 de mayo de 2023.

Office of the Historian, "13. Minutes of the Senior Review Group Meeting", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 15 de mayo de 1969, URL: <http://bit.ly/38Tf5Oz>, consulta el 18 de enero de 2021.

Office of the Historian, "14. National Security Decision Memorandum 17", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 26 de junio de 1969, URL: <https://bit.ly/3lmT3JE>, consulta el 25 de marzo de 2022.

Office of the Historian, "16. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 8 de marzo de 1977, URL: <https://bit.ly/44qAPeV>, consulta el 20 de julio de 2023.

Office of the Historian, "23. Response to National Security Study Memorandum 14", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 8 de agosto de 1969, URL: <http://bit.ly/3iqSqwm>, consulta el 18 de enero de 2021.

Office of the Historian, "25. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, Southeast Asia and

the Pacific, volume XXII, *U.S. Department of State*, 23 de junio de 1978, URL: <https://bit.ly/3Ql2Mka>, consulta el 20 de julio de 2023.

Office of the Historian, "25. Paper Prepared in the Policy Planning Council", Foreign Relations of the United States, 1964-1968, China, volume XXX, *U.S. State Department*, 14 de abril de 1964, URL: <https://bit.ly/34wMZ8Z>, consulta el 6 de mayo de 2021.

Office of the Historian, "26. Memorandum From Lindsey Grant and Hal Saunders of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 21 de agosto de 1969, URL: <https://bit.ly/3rB8MuS>, consulta el 25 de marzo de 2022.

Office of the Historian, "26. Memorandum From Secretary of State Vance to President Carter", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 15 de abril de 1977, URL: <https://bit.ly/3qadTlj>, consulta el 25 de julio de 2023.

Office of the Historian, "27. Memorandum From William Hyland of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 28 de agosto de 1969, <https://bit.ly/3OnMZj7>, consulta el 20 de abril de 2022.

Office of the Historian, "28. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 28 de agosto de 1969, URL: <https://bit.ly/3O5gS6q>, consulta el 25 de marzo de 2022.

Office of the Historian, "29. Editorial Note", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Foundations of Foreign Policy, volume I, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 25 de julio de 1969. URL: <https://bit.ly/336mEkK>, consulta el 10 de enero de 2022.

Office of the Historian, "30. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII,

U.S. Department of State, 6 de junio de 1977, URL: <https://bit.ly/44qAPeV>, consulta el 10 de julio de 2023.

Office of the Historian, "30. Memorandum Prepared for the 303 Committee", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 8 de septiembre de 1969, URL: <http://bit.ly/3nUfPau>, consulta el 17 de enero de 2021.

Office of the Historian, "31. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 14 de junio de 1977, URL: <https://bit.ly/3rqkTL4>, consulta el 5 de julio de 2023.

Office of the Historian, "33. Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 20 de junio de 1977, URL: <https://bit.ly/3Qk4X7v>, consulta el 28 de julio de 2023.

Office of the Historian, "35. Conversation Between President Nixon and his Assistant for National Security Affairs (Kissinger)", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 4 de junio de 1973, URL: <https://bit.ly/43SLsxd>, consulta el 8 de enero de 2023.

Office of the Historian, "38. Letter From President Nixon to Chinese Premier Zhou En-lai", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 19 de junio de 1973, URL: <https://bit.ly/43YTzSQ>, consulta el 8 de enero de 2023.

Office of the Historian, "39. Backchannel Message From the Head of the Liaison Office in China (Bruce) to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 26 de junio de 1973, URL: <https://bit.ly/3NmEOSp>, consulta el 8 de enero de 2023.

Office of the Historian, "40. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 29 de julio de 1977, URL: <https://bit.ly/3OBB69s>, consulta el 24 de julio de 2023.

Office of the Historian, "41. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 6 de julio de 1973, URL: <https://bit.ly/46jx502>, consulta el 15 de enero de 2023.

Office of the Historian, "41. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 30 de julio de 1977, URL: <https://bit.ly/3YcWftU>, consulta el 24 de julio de 2023.

Office of the Historian, "42. Letter From President Kennedy to President Chiang", Foreign Relations of the United States, 1961-1963, Northeast Asia, volume XXII, *U.S. State Department*, 14 de julio de 1961, URL: <https://bit.ly/3unWUYZ>, consulta el 18 de marzo de 2021.

Office of the Historian, "43. Letter From President Carter to Secretary of State Vance", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 18 de agosto de 1977, URL: <https://bit.ly/3QjBLCH>, consulta el 8 de julio de 2023.

Office of the Historian, "43. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 19 de julio de 1973, URL: <https://bit.ly/43QBxSl>, consulta el 20 de enero de 2023.

Office of the Historian, "45. Memorandum From Richard H. Solomon of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 30 de julio de 1973, URL: <https://bit.ly/44dCy6V>, consulta el 15 de enero de 2023.

Office of the Historian, "52. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 17 de diciembre de 1969, URL: <https://bit.ly/3rISjVm>, consulta el 20 de abril de 2022.

Office of the Historian, "52. Telegram From Secretary of State Vance to the Department of State and the White House", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 18 de agosto de 1977, URL: <https://bit.ly/44uyobc>, consulta el 13 de julio de 2023.

Office of the Historian, "55. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, agosto de 1969, URL: <https://bit.ly/44C5LsK>, consulta el 25 de marzo de 2022.

Office of the Historian, "56. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 11 de noviembre de 1973, URL: <https://bit.ly/3Pto3aW>, consulta el 16 de mayo de 2023.

Office of the Historian, "57. Memorandum From Laurence E. Lynn, Jr. and Lindsey Grant of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 2 de enero de 1970, URL: <https://bit.ly/3pVTK2r>, consulta el 20 de abril de 2022.

Office of the Historian, "58. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 12 de noviembre de 1973, URL: <https://bit.ly/43QVgS7>, consulta el 16 de mayo de 2023.

Office of the Historian, "59. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 13 de noviembre de 1973, URL: <https://bit.ly/42ZJS54>, consulta el 23 de enero de 2023.

Office of the Historian, "61. Memorandum From Secretary of State Rogers to President Nixon", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 14 de enero de 1970, URL: <https://bit.ly/3MvH9ci>, consulta el 20 de abril de 2022.

Office of the Historian, "62. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 19 de noviembre de 1973, URL: <https://bit.ly/3XOVOWr>, consulta el 17 de junio de 2023.

Office of the Historian, "63. Memorandum From James C. Thomson, Jr., of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)", Foreign Relations of the United States, 1964-1968, China, volume XXX, *U.S. State Department*, 28 de octubre de 1964, URL: <https://bit.ly/3uBd6pQ>, consulta el 18 de mayo de 2021.

Office of the Historian, "65. Memorandum From Richard H. Solomon of the National Security Council Staff to Secretary of State Kissinger", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 31 de diciembre de 1973, URL: <https://bit.ly/43t7O13>, consulta el 8 de junio de 2023.

Office of the Historian, "72. Memorandum From Secretary of State Rogers to President Nixon", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 10 de marzo de 1970, URL: <https://bit.ly/3rB8MuS>, consulta el 25 de marzo de 2022.

Office of the Historian, "74. Letter From President Nixon to the President of the Republic of China Chiang Kai-shek", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 27 de marzo de 1970, URL: <https://bit.ly/43GgIrY>, consulta el 20 de abril de 2022.

Office of the Historian, "80. Editorial Note", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 14 de enero de 1970, URL: <https://bit.ly/3MvH9ci>, consulta el 20 de abril de 2022.

Office of the Historian, "84. Message to Be Delivered by Major General Vernon A. Walters to the Government of the People's Republic of China", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, junio-julio de 1970, URL: <https://bit.ly/3Q2BCyt>, consulta el 25 de marzo de 2022.

Office of the Historian, "84. Paper Prepared by the National Security Council Staff", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, marzo de 1978, URL: <https://bit.ly/3pMmj2i>, consulta el 6 de julio de 2023.

Office of the Historian, "84. Paper Prepared in the Central Intelligence Agency", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, julio de 1974, URL: <https://bit.ly/44Kc5yh>, consulta el 17 de mayo de 2023.

Office of the Historian, "85. Editorial Note", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, julio-agosto de 1974, URL: <https://bit.ly/3rzfNwo>, consulta el 8 de junio de 2023.

Office of the Historian, "87. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 2 de octubre de 1974, URL: <https://bit.ly/3Dz9D25>, consulta el 8 de junio de 2023.

Office of the Historian, "90. Study Prepared by the Ad Hoc Interdepartmental Regional Group for East Asia and the Pacific", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 12 de noviembre de 1974, URL: <https://bit.ly/3DH00y0>, consulta el 19 de julio de 2023.

Office of the Historian, "94. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 26 de noviembre de 1974, URL: <https://bit.ly/43yvIbf>, consulta el 8 de junio de 2023.

Office of the Historian, "103. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Ford", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 27 de enero de 1975, URL: <https://bit.ly/3K21S8h>, consulta el 14 de junio de 2023.

Office of the Historian, "104. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 10 de febrero de 1971, URL: <https://bit.ly/3Dlh8JP>, consulta el 25 de marzo de 2022.

Office of the Historian, "105. Draft Response to National Security Study Memorandum 106", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 16 de febrero de 1971, URL: <https://bit.ly/3KwxZNR>, consulta el 20 de abril de 2022.

Office of the Historian, "106. Memorandum From W. Richard Smyser and Richard H. Solomon of the National Security Council Staff to Secretary of State Kissinger", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 11 de abril de 1975, URL: <https://bit.ly/3qdqXGG>, consulta el 20 de julio de 2023.

Office of the Historian, "110. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 21 de mayo de 1978, URL: <https://bit.ly/3NY9b1X>, consulta el 6 de julio de 2023.

Office of the Historian, "112. Memorandum From John H. Holdridge of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 9 de abril de 1971, URL: <https://bit.ly/3Y2ucNv>, consulta el 25 de marzo de 2022.

Office of the Historian, "112. Memorandum From the Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs (Habib), the Deputy Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs (Gleysteen), the Director of the Policy Planning Staff (Lord), and Richard H. Solomon of the National

Security Council Staff to Secretary of State Kissinger", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 3 julio de 1975, URL: <https://bit.ly/3DFe1MV>, consulta el 25 de julio de 2023.

Office of the Historian, "113. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 25 de mayo de 1978, URL: <https://bit.ly/44vLXan>, consulta el 6 de julio de 2023.

Office of the Historian, "113. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 12 de abril de 1971, URL: <https://bit.ly/43wy6zu>, consulta el 20 de abril de 2022.

Office of the Historian, "116. National Security Decision Memorandum 105", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 13 de abril de 1971, URL: <https://bit.ly/3rC9jwK>, consulta el 25 de marzo de 2022.

Office of the Historian, "117. Briefing Memorandum From the Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs (Habib), the Deputy Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs (Gleysteen), the Director of the Policy Planning Staff (Lord), and Richard H. Solomon of the National Security Council Staff to Secretary of State Kissinger", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 4 de agosto de 1975, URL: <https://bit.ly/3Y17XYn>, consulta el 14 de julio de 2023.

Office of the Historian, "121. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 20 de octubre de 1975, URL: <https://bit.ly/44t7Ozt>, consulta el 14 de julio de 2023.

Office of the Historian, "122. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 20 de octubre de 1975, URL: <https://bit.ly/3pS9zqF>, consulta el 16 de mayo de 2023.

Office of the Historian, "123. Editorial Note", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, junio de 1978, URL: <https://bit.ly/3Qk4X7v>, consulta el 28 de julio de 2023.

Office of the Historian, "125. Message From the Government of the United States to the Government of the People's Republic of China", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 10 de mayo de 1971, URL: <https://bit.ly/3Q66iPc>, consulta el 25 de marzo de 2022.

Office of the Historian, "126. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 7 de julio de 1978, URL: <https://bit.ly/44N2erM>, consulta el 25 de julio de 2023.

Office of the Historian, "128. Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 11 de agosto de 1978, URL: <https://bit.ly/46VKV9f>, consulta el 6 de julio de 2023.

Office of the Historian, "132. Action Memorandum From the Deputy Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs (East Asia and Pacific Region) (Armacost) to Secretary of Defense Brown", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 7 de septiembre de 1978, URL: <https://bit.ly/3Ymb4KM>, consulta el 16 de julio de 2023.

Office of the Historian, "134. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 2 de diciembre de 1975, URL: <https://bit.ly/3JZpJWj>, consulta el 14 de julio de 2023.

Office of the Historian, "136. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 3 de diciembre de 1975, URL: <https://bit.ly/3PVtLm7>, consulta el 14 de julio de 2023.

Office of the Historian, "139. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 9 de julio de 1971, URL: <https://bit.ly/44AhjwR>, consulta el 25 de marzo de 2022.

Office of the Historian, "140. Briefing Memorandum From the Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs (Habib) to Secretary of State Kissinger", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1973-1976, *U.S. Department of State*, 16 de enero de 1976, URL: <https://bit.ly/46T2B5G>, consulta el 10 de julio de 2023.

Office of the Historian, "140. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 10 de julio de 1971, URL: <https://bit.ly/3OqsthR>, consulta el 25 de marzo de 2022.

Office of the Historian, "144. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 14 de julio de 1971, URL: <https://bit.ly/44Xmruq>, consulta el 25 de marzo de 2022.

Office of the Historian, "144. Telegram From Secretary of State Rusk to the Department of State", Foreign Relations of the United States, 1961-1963, American Republics, volume XII, *U.S. Department of State*, 31 de enero de 1962, URL: <https://bit.ly/49RPumu>, consulta el 6 de octubre de 2021.

Office of the Historian, "145. Memorandum From the Special Assistant to the President's Assistant for National Security Affairs (Inderfurth) to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 16 de octubre de 1978, URL: <https://bit.ly/3OdpOHe>, consulta el 28 de julio de 2023.

Office of the Historian, "146. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1961-1963, American Republics, volume XII, *U.S. Department of State*, 4 de abril de 1962, URL: <https://bit.ly/3F5RJ53>, consulta 15 de diciembre de 2021.

Office of the Historian, "158. Memorandum From Michel Oksenberg of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 30 de noviembre de 1978, URL: <https://bit.ly/3pWTal2>, consulta el 15 de julio de 2023.

Office of the Historian, "159. Backchannel Message From the Chief of the Liaison Office in China (Woodcock) to Secretary of State Vance and the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 4 de diciembre de 1978, URL: <https://bit.ly/3O0VvDg>, consulta el 15 de julio de 2023.

Office of the Historian, "166. Backchannel Message From the Chief of the Liaison Office in China (Woodcock) to Secretary of State Vance and the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 13 de diciembre de 1978, URL: <https://bit.ly/3pX5lyb>, consulta el 15 de julio de 2023.

Office of the Historian, "168. Editorial Note", Foreign Relations of the United States, 1964-1968, China, volume XXX, *U.S. Department of State*, 12 de julio de 1966, URL: <http://bit.ly/39OJwop>, consulta el 18 de enero de 2021.

Office of the Historian, "172. Backchannel Message From the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to the Chief of the Liaison Office in China (Woodcock)", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 13 de diciembre de 1978, URL: <https://bit.ly/3pX5lyb>, consulta el 15 de julio de 2023.

Office of the Historian, "203. Joint Statement Following Discussions With Leaders of the People's Republic of China", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 27 de febrero de 1972, URL: <https://bit.ly/44BsRzS>, consulta el 25 de marzo de 2022.

Office of the Historian, "204. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVIII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 28 de febrero de 1972, URL: <https://bit.ly/3q8iFjp>, consulta el 10 de julio de 2023.

Office of the Historian, "205. Memorandum of Conversation", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 1 de marzo de 1972, URL: <https://bit.ly/472Dk8T>, consulta el 10 de abril de 2023.

Office of the Historian, "209. Minutes of an NSC Review Group Meeting", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Documents on American Republics, volume E-10, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 23 de septiembre de 1969, URL: <https://bit.ly/33dRBDs>, consulta el 20 de diciembre de 2021.

Office of the Historian, "216. Memorandum From Phil Odeen of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 29 de marzo de 1972, URL: <https://bit.ly/3OBIvpj>, consulta el 2 de julio de 2023.

Office of the Historian, "219. Summary of Conclusions of a Special Coordination Committee Meeting", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 19 de febrero de 1979, URL: <https://bit.ly/3rQtmaP>, consulta el 28 de julio de 2023.

Office of the Historian, "222. Telegram From the Embassy in China to the Department of State", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 1 de marzo de 1979, URL: <https://bit.ly/43zc3YQ>, consulta el 15 de julio de 2023.

Office of the Historian, "223. National Intelligence Estimate", Foreign Relations of the United States, 1964-1968, China, volume XXX, *U.S. State Department*, 1 de diciembre de 1966, URL: <https://bit.ly/3wNoNuU>, consulta el 6 de mayo de 2021.

Office of the Historian, "229. Memorandum From Richard H. Solomon of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger)", Foreign Relations of the United States, 1969-1976, China, volume XVII, 1969-1972, *U.S. Department of State*, 9 de junio de 1972, URL: <https://bit.ly/3NOzyXY>, consulta el 15 de mayo de 2023.

Office of the Historian, "233. Memorandum from Secretary of Defense Brown to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 23 de marzo de 1979, URL: <https://bit.ly/3QdfzVS>, consulta el 28 de julio de 2023.

Office of the Historian, "257. Memorandum From the President's Assistant Special Counsel (Goodwin) to President Kennedy", Foreign Relations of the United States, 1961-1963, Cuba, volume X, *U.S. Department of State*, 22 de agosto de 1961, URL: <https://bit.ly/3HS7FtM>, consulta 16 de diciembre de 2021.

Office of the Historian, "263. Memorandum From the Assistant Secretary of State for Policy Planning (Bowie) to the Secretary of State", Foreign Relations of the United States, 1955-1957, China, volume III, *U.S. State Department*, 19 de junio de 1957, URL: <https://bit.ly/2Sb7PHV>, consulta el 25 de marzo de 2021.

Office of the Historian, "295. Telegram From Secretary of Defense Harold Brown to President Carter, Secretary of State Vance, the Deputy Secretary of Defense (Claytor), and the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski)", Foreign Relations of the United States, 1977-1980, China, volume XIII, *U.S. Department of State*, 19 de febrero de 1979, URL: <https://bit.ly/3rSiUQ3>, consulta el 28 de julio de 2023.

Office of the Historian, "322. Editorial Note", Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Dominican Republic; Cuba; Haiti; Guyana, volume XXXII, *U.S. Department of State*, URL: <https://bit.ly/3HM9sQU>, consulta el 18 de noviembre de 2021.

Office of the Historian, "328. Paper Prepared by Alfred Jenkins of the National Security Council Staff", Foreign Relations of the United States, 1964-1968, China, volume XXX, *U.S. Department of State*, 9 de octubre de 1968, URL: <http://bit.ly/2Kz9Muh>, consulta el 18 de enero de 2021.

Office of the Historian, "361. Memorandum From the Ambassador to Pakistan (Locke) to President Johnson", Foreign Relations of the United States, 1964-1968, South Asia, volume XXV, *U.S. Department of State*, 26 de julio de 1966, URL: <https://bit.ly/3JNT0Bv>, consulta el 8 de enero de 2022.

Office of the Historian, "423. Memorandum of Discussion at the 432d Meeting of the National Security Council, Washington, January 14, 1960, 9 a.m.", Foreign Relations of the United States, 1958-1960, Cuba, volume VI, *U.S. Department of State*, 14 de enero de 1960, URL: <http://bit.ly/38T6kUB>, consulta el 10 de diciembre de 2020.

Office of the Historian, "485. Memorandum From the Secretary of State to the President", Foreign Relations of the United States, 1958-1960, Cuba, volume VI, *U.S. Department of State*, 17 de marzo de 1960, URL: <https://bit.ly/3zdrR5Y>, consulta el 18 de septiembre de 2021.

Office of the Historian, "540. Memorandum Prepared in the Department of State", Foreign Relations of the United States, 1958-1960, Cuba, volume VI, *U.S. Department of State*, 30 de junio de 1960, URL: <https://bit.ly/3EPb4Y6>, consulta el 20 de septiembre de 2021.

Office of the Historian, "545. Memorandum of Discussion at the 450th Meeting of the National Security Council", Foreign Relations of the United States, 1958-1960, Cuba, volume VI, *U.S. Department of State*, 7 de julio de 1960, URL: <https://bit.ly/3FQTww8>, consulta el 13 de octubre de 2021.

Office of the Historian, "551. Letter From President Eisenhower to Prime Minister Macmillan", Foreign Relations of the United States, 1958-1960, Cuba, volume VI, *U.S. Department of State*, 11 de julio de 1960, URL: <https://bit.ly/3zm3brX>, consulta el 6 de octubre de 2021.

Office of the Historian, "558. Memorandum of Discussion at the 451st Meeting of the National Security Council", Foreign Relations of the United States, 1958-1960, Cuba, volume VI, *U.S. Department of State*, 15 de julio de 1960, URL: <https://bit.ly/3Hx9VX9>, consulta el 6 de noviembre de 2021.

Office of the Historian, "592. Memorandum From the Secretary of State to the President", Foreign Relations of the United States, 1958-1960, Cuba, volume VI, *U.S. Department of State*, 16 de octubre de 1960, URL: <http://bit.ly/3nzUTFn>, consulta el 2 de enero de 2021.

Office of the Historian, "Memorandum by Mr. Edgar L. McGinnis of the Division of North and West Coast Affairs", Foreign Relations of the United States, 1947, The American Republics, volume VIII, *U.S. Department of State*, 3 de septiembre de 1947, URL: <https://bit.ly/3JQK8es>, consulta el 10 de diciembre de 2021.

Office of the Historian, "Memorandum by the Executive Secretary of the National Security Council (Souers) to the National Security Council", Foreign Relations of the United States, 1949, The Far East and Australasia, volume VII, part 2, *U.S. Department of State*, 30 de diciembre de 1949, URL: <http://bit.ly/2KyY3Ms>, consulta el 19 de enero de 2021.

Office of the Historian, "Memorandum of Conversation, by John L. Topping of the Office of Middle American Affairs", Foreign Relations of the United States, 1952-1954, The American Republics, volume IV, *U.S. Department of State*, 1 de septiembre de 1953, URL: <https://bit.ly/3348D7l>, consulta el 2 de octubre de 2021.

Office of the Historian, "Memorandum of Conversation, by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson)", Foreign Relations of the United States, 1952-1954, United Nations Affairs, volume III, *U.S. State Department*, 2 de julio de 1954, URL: <https://bit.ly/3p1IFlj>, consulta el 28 de mayo de 2021.

Office of the Historian, "Memorandum of Discussion at the 229th Meeting of the National Security Council", Foreign Relations of the United States, 1952-1954, National Security Affairs, volume II, part 1, *U.S. Department of State*, 21 de diciembre de 1954, URL: <https://bit.ly/3G9Hk9z>, consulta el 2 de octubre de 2021.

Office of the Historian, "No. 50. National Intelligence Estimate", Foreign Relations of the United States, 1952-1954, China and Japan, volume XIV, part 1, *U.S. State Department*, 10 de septiembre de 1952, URL: <https://bit.ly/3ijYFUL>, consulta el 20 de mayo de 2021.

Office of the Historian, "No. 163. Memorandum of Discussion at the 177th Meeting of the National Security Council, Washington, December 23, 1953", Foreign Relations of the United States, 1952-1954, China and Japan, volume XIV, *U.S. State Department*, 23 de diciembre de 1953, URL: <https://bit.ly/3yNrKHK>, consulta el 4 de mayo de 2021.

Office of the Historian, "No. 256. Memorandum of Discussion at the 211th Meeting of the National Security Council, Washington, August 18, 1954", Foreign Relations of the United States, 1952-1954, China and Japan, volume XIV, *U.S. State Department*, 18 de agosto de 1954, URL: <https://bit.ly/3fEEdvH>, consulta el 4 de mayo de 2021.

Office of the Historian, "Political conditions in China; United States Army observer section sent to Communist territory; United States interest and concern regarding Kuomintang-Communist relations and negotiations", Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1944, China, volume VI y 1945, China, volume VII, *U.S. State Department*, URL: <http://bit.ly/2XWgqOp>, consulta el 18 de enero de 2021.

Office of the Historian, "The Bay of Pigs Invasion and its Aftermath, April 1961-October 1962", Foreign Relations of the United States, Milestones: 1961-1968, *U.S. Department of State*, URL: <http://bit.ly/39gMWA6>, consulta el 2 de enero de 2021.

Office of the Historian, "The Secretary of State to the United States Representative at the United Nations (Austin)", Foreign Relations of the United States, 1950, The United Nations; The Western Hemisphere, volume II, *U.S. State Department*, 5 de enero de 1950, URL: <https://bit.ly/3yLTPoG>, consulta el 12 de mayo de 2021.

Office of the Historian, "Treaty between the United States and Cuba embodying the provisions defining the future relations of the United States with Cuba contained in the act of Congress approved March 2,

1901, making appropriations for the Army", Foreign Relations of the United States, Papers Relating to the Relations of the United States, With the Annual Message of the President Transmitted to Congress December 6, 1904, *U.S. Department of State*, 2 de marzo de 1901, URL: <http://bit.ly/3b61OUv>, consulta el 5 de diciembre de 2020.

Office of the Historian, "United States Delegation Memorandum of the Restricted Session of the Fourth Tripartite Heads of Government Meeting, Bermuda Mid-Ocean Club, December 7, 1953, 11 a.m.", Foreign Relations of the United States, 1952-1954, United Nations Affairs, volume III, *U.S. State Department*, 7 de diciembre de 1953, URL: <https://bit.ly/3i8buRB>, consulta el 30 de mayo de 2021.

Office of the Press Secretary, "Fact Sheet—Reaching out to the Cuban people", *The White House*, 13 de abril de 2009, URL: <http://bit.ly/3G68Zv7>, consulta el 8 de noviembre de 2022.

Office of the Press Secretary, "Presidential Policy Directive-United States-Cuba Normalization", *The White House*, 14 de octubre de 2016, URL: <https://bit.ly/43izIh3>, consulta el 30 de abril de 2023.

Office of the Press Secretary, "Reaching Out to the Cuban People", *The White House*, 14 de enero de 2011, URL: <http://bit.ly/3WUED4I>, consulta el 9 de noviembre de 2022.

Office of the Press Secretary, "Remarks by the President at the Summit of the Americas Opening Ceremony", *The White House*, 17 de abril de 2009, URL: <http://bit.ly/3ET2Wcw>, consulta el 23 de noviembre de 2022.

Office of the Press Secretary, "This April, we are prepared to have Cuba join the other nations of the hemisphere at the Summit of the Americas", *The White House*, 17 de diciembre de 2014, URL: <https://bit.ly/42gQX0J>, consulta el 1 de junio de 2023.

ONU, "Carta de las Naciones Unidas", URL: <https://bit.ly/3yD4y4N>, consulta el 13 de abril de 2021.

ONU, "The Yearbook of the United Nations", URL: <https://bit.ly/3uwAQB1>, consulta el 30 de abril de 2021.

ONU, “The Yearbook of the United Nations: 1971. Volume 25”, URL: <https://bit.ly/2Tr2nBt>, consulta el 30 de abril de 2021.

Oppman, Patrick, “‘Cuban Five’ spy renounces U.S. citizenship to stay on island”, *CNN*, 6 de mayo de 2013, URL: <https://bit.ly/3NFac0k>, consulta el 14 de marzo de 2023.

Palmer, Doug, “House panel backs ending travel ban on Cuba”, *Reuters*, 30 de junio de 2010, URL: <http://bit.ly/3gEfifb>, consulta el 20 de noviembre de 2022.

Patchen, Carl y Katya Rodriguez, “Travel to Cuba Legislation Mired by Scandal, Fierce Opposition”, *Council on Hemispheric Affairs*, 20 de mayo de 2010, URL: <http://bit.ly/3GMsN7b>, consulta el 25 de noviembre de 2022.

Pew Research Center, “2002 National Survey of Latinos”, 17 de diciembre de 2002, URL: <https://pewrsr.ch/31SofKA>, consulta el 24 de noviembre de 2021.

Powell, Colin, "US Secretary of State Colin L. Powell at the plenary of the General Assembly of the Organization of American States", *OAS*, 9 de junio de 2003, URL: <http://bit.ly/3nTVRwx>, consulta el 16 de enero de 2021.

Rama, Anahí y Enrique Andrés Pretel, “Obama y Castro se estrechan las manos en Cumbre de las Américas, se reunirán el sábado”, *Reuters*, 10 de abril de 2015, URL: <https://bit.ly/3N9ErvN>, consulta el 29 de mayo de 2023.

Reilly, William K. y Megan Reilly Cayten, “Why the U.S. should work with Cuba on oil drilling”, *The Washington Post*, 17 de febrero de 2012, URL: <http://bit.ly/3GH7G6n>, consulta el 24 de noviembre de 2022.

Reuters, “Cuban officials return from Russia with promises of oil, renewed tourism”, 20 de junio de 2023, URL: <https://rb.gy/6zyz75>, consulta el 2 de noviembre de 2023.

Rogin, Josh, “State Department talking to Cuba about oil spill”, *Foreign Policy*, 19 de mayo de 2010, URL: <http://bit.ly/3UXXFG9>, consulta el 24 de noviembre de 2022.

Roy, Nabarun, “Why Did Nehru Want the People’s Republic of China in the United Nations?”, *The Diplomat*, 7 de abril de 2018, URL: <https://bit.ly/3fpCbzv>, consulta el 12 de mayo de 2021.

Schmitt, Eric y Charlie Savage, “Bowe Bergdahl, American Soldier, Freed by Taliban in Prisoner Trade,” *The New York Times*, 31 de mayo de 2014, URL: <https://bit.ly/43fjAfX>, consulta el 5 de febrero de 2023.

Schneiderman, R. M., “Our Man in Havana”, *Foreign Affairs*, 21 de diciembre de 2012, URL: <https://bit.ly/3Upd9mo>, consulta el 9 de noviembre de 2022.

Schneiderman, R.M., “The Imprisonment of Alan Gross and the U.S. Effort to Bring Him Home”, *Foreign Affairs*, 21 de diciembre de 2012, URL: <http://bit.ly/3Upd9mo>, consulta el 8 de noviembre de 2022.

Sherrill, Robert, “Buying American foreign policy”, *The New York Times*, 6 de marzo de 1977, URL: <https://nyti.ms/2Tp3m4V>, consulta el 30 de abril de 2021.

Siegelbaum, Portia, “Cuba accuses Bill Richardson of ‘blackmail’”, *CBS News*, 14 de septiembre de 2011, URL: <http://bit.ly/3EEURa5>, consulta el 28 de octubre de 2022.

Snow, Edgar, “Interview with Mao”, *The New Republic*, 27 de febrero de 1965, URL: <https://bit.ly/3uut1vR>, consulta el 12 de mayo de 2022.

Spetalnick, Matt y Dave Sherwood, “China to build spy base in Cuba, WSJ says; US and Cuba cast doubt on report”, *Reuters*, 8 de junio de 2023, URL: <https://shorturl.at/adgT1>, consulta el 5 de noviembre de 2023.

Strobel, Warren P. *et al.*, “Beijing Plans a New Training Facility in Cuba, Raising Prospect of Chinese Troops on America’s Doorstep”, *The Wall Street Journal*, 20 de junio de 2023, URL: <https://shorturl.at/bpx68>, consulta el 5 de noviembre de 2023.

Sullivan, Mark P., “Cuba: Issues for the 111th Congress”, *Congressional Research Service*, 4 de enero de 2011, URL: <https://bit.ly/3UbqRZ7>, consulta el 25 de noviembre de 2022.

Sullivan, Mark P., “Cuba: Issues and Actions in the 114th Congress”, *Congressional Research Service*, 18 de enero de 2017, URL: <https://bit.ly/3quVQGw>, consulta el 28 de mayo de 2023.

Sullivan, Mark P., “Cuba: U.S. Policy and Issues for the 113th Congress”, *Congressional Research Service*, 29 de enero de 2014, URL: <https://bit.ly/3oIXeVn>, consulta el 30 de abril de 2023.

Sullivan, Mark P., “Cuba: U.S. Policy in the 116th Congress and Through the Trump Administration”, *Congressional Research Service*, 22 de enero de 2021, URL: <https://bit.ly/489Uz8l>, consulta el 6 de noviembre de 2023.

Sullivan, Mark P., “Cuba: U.S. Restrictions on Travel and Remittances”, *Congressional Research Service*, 31 de marzo de 2009, URL: <https://bit.ly/3bItgrs>, consulta el 16 de enero de 2021.

Sullivan, Mark P., “Cuba: U.S. Restrictions on Travel and Remittances”, *Congressional Research Service*, 16 de noviembre de 2018, URL: <https://bit.ly/40Xoo9E>, consulta el 25 de mayo de 2023.

Szulc, Tad, “U.S. Backs U.N. Seat for Peking, Opposes Ousting Taiwan”, *The New York Times*, 3 de agosto de 1971, URL: <https://bit.ly/4705ul3>, consulta el 18 de julio de 2023.

Tanner, Henry, “Senate Unit Acts to Repeal Taiwan Defense Measure”, *The New York Times*, 22 de julio de 1971, URL: <https://bit.ly/3rI1plp>, consulta el 20 de julio de 2023.

Tanner, Henry, “U.S. Warning U.N. on Taiwan Ouster,” *The New York Times*, 12 de octubre de 1971, URL: <https://bit.ly/43DQPJt>, consulta el 16 de julio de 2023.

Teltsch, Kathleen, “Gromyko Meets With Carter After Addressing U.N.”, *The New York Times*, 28 de septiembre de 1977, URL: <https://bit.ly/3QcGjG1>, consulta el 18 de julio de 2023.

The Avalon Project, "Mutual Defense Treaty Between the United States and the Republic of China; December 2, 1954", *Yale Law School. Lillian Goldman Law Library*, URL: <http://bit.ly/35PH3bU>, consulta el 17 de enero de 2021.

The Guardian, “Russia writes off \$32bn Cuban debt in show of brotherly love”, 10 de julio de 2014, URL: <https://bit.ly/3Tdl7kE>, consulta el 5 de noviembre de 2023.

The New York Times, “McGovern to Offer Measure Asking Recognition of Peking”, 21 de marzo de 1971, URL: <https://bit.ly/3O3Pea3>, consulta el 15 de julio de 2023.

The New York Times, “Texts of Nixon’s Address to Newspaper Editors and of Question-and-Answer Period”, 24 de abril de 1960, URL: <https://nyti.ms/34ASeV9>, consulta el 4 de abril de 2021.

The New York Times, “U.S. Spent \$141-Billion In Vietnam in 14 Years”, 1 de mayo de 1975, URL: <https://nyti.ms/32Zn2BH>, consulta el 10 de enero de 2022.

The White House, “2015 U.S. National Security Strategy”, febrero de 2015, URL: <https://bit.ly/3r7SR36>, consulta el 12 de enero de 2022.

The White House, “Background Press Call By Senior Administration Officials On New Cuba Policy”, Press Briefings, 16 de mayo de 2022, URL: <https://bit.ly/41bsR8X>, consulta el 22 de octubre de 2023.

Thomson, James C., "How Could Vietnam Happen? An Autopsy", *The Atlantic*, abril de 1968, URL: <http://bit.ly/3iwwPSU>, consulta el 20 de enero de 2021.

Torbati, Yeganeh June, “House Panel Votes to Ease Cuba Travel Restrictions”, *The New York Times*, 30 de junio de 2010, <https://nyti.ms/3W0koCu>, consulta el 21 de octubre de 2022.

Trotta, Daniel y Matt Spetalnick, “Cuba releases American Alan Gross as U.S. prepares to overhaul Cuba policy,” *Reuters*, 17 de diciembre de 2014, URL: <https://bit.ly/3WLVjM4>, consulta el 25 de abril de 2023.

U.N. General Assembly, "For seventeenth consecutive year, General Assembly overwhelmingly calls for end to United States economic, trade embargo against Cuba", *United Nations*, 29 de octubre de 2008, URL: <http://bit.ly/3szy7Bi>, consulta el 4 de enero de 2021.

UN News, “Ban Ki-moon hails decision by US, Cuba to normalize relations”, *United Nations*, 17 de diciembre de 2017, URL: <https://bit.ly/3MPdJHw>, consulta el 3 de junio de 2023.

University of Virginia, Miller Center, “Conversation with DEAN RUSK, November 12, 1964”. Secret White House Tapes, Lyndon B. Johnson Presidency, URL: <https://bit.ly/3qkPpTE>, consulta el 11 de enero de 2022.

U.S. Census Bureau, “Trade in Goods With China”, URL: <https://rb.gy/konwfo>, consulta el 24 de noviembre de 2023.

U.S. Census Bureau, “Trade in Goods with Cuba”, URL: <http://bit.ly/38OLbuJ>, consulta el 16 de enero de 2021.

U.S. Congress, “Congressional Record. June 30, 1960”, 86o Congreso, 2a Sesión, vol. 106, part 11, pp. 15227-15248, URL: <https://bit.ly/3sPTLUo>, consulta el 4 de octubre de 2021.

U.S. Congress, "H.R.927 – Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996", 104o Congreso (1995-1996), 1 de marzo de 1996, URL: <http://bit.ly/3bLk2e8>, consulta el 1 de enero de 2021.

U.S. Congress, “H.R. 2479—Taiwan Relations Act”, 96o Congreso (1979-1980), 10 de abril de 1979, URL: <https://bit.ly/3rMIFIT>, consulta el 25 de julio de 2023.

U.S. Congress, “H.R.5323 Cuban Democracy Act of 1992”, 102o Congreso (1991-1992), 24 de septiembre de 1992, URL: <https://bit.ly/35NQj0m>, consulta el 4 de enero de 2022.

U.S. Congress, “Omnibus Appropriations Act, 2009—Continued”, 111o Congreso (2009-2010), 10 de marzo de 2009, URL: <http://bit.ly/3gEFhDh>, consulta el 25 de noviembre de 2022.

U.S. Congress, “U.S. Senate Hearing 113-196—National Security and Foreign Policy Priorities in the Fiscal Year 2014 International Affairs Budget”, 113o Congreso (2013-2014), 18 de abril de 2013, URL: <https://bit.ly/3nuAKqo>, consulta el 24 de marzo de 2023.

U.S. Congress, “U.S. Senate Hearing 113-585—National Security and Foreign Policy Priorities in the Fiscal Year 2015 International Affairs Budget”, 113o Congreso (2013-2014), 8 de abril de 2014, URL: <https://bit.ly/3paC4PP>, consulta el 11 de abril de 2023.

U.S. Department of Defense, “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense”, enero de 2012, URL: <https://bit.ly/3MZ3Qb0>, consulta el 24 de diciembre de 2021.

U.S. Department of State, "Adherence to and Compliance With Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments", agosto de 2005, URL: <https://bit.ly/3oM3wOx>, consulta el 15 de enero de 2020.

U.S. Department of State, “Country Reports on Terrorism 2012”, mayo de 2013, URL: <https://bit.ly/43hO0OH>, consulta el 4 de marzo de 2023.

U.S. Department of State, "FY 2009 Congressional Budget Justification for Foreign Operations", 28 de febrero de 2008, URL: <https://bit.ly/2LD1SAX>, consulta el 15 de enero de 2020.

U.S. Department of State, “Strengthening the Policy of the United States Toward Cuba”, National Security Presidential Memorandum NSPM-5 del 16 de junio de 2017, *Federal Register*, vol. 82, núm. 202, 20 de octubre de 2017, URL: <https://bit.ly/46MWtdJ>, consulta el 26 de octubre de 2023.

U.S. Department of Treasury, “Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996”, 12 de marzo de 1996, URL: <https://bit.ly/3qf9UkQ>, consulta 4 de enero de 2022.

U.S. Embassy in Cuba, “U.S. Announces Designation of Cuba as a State Sponsor of Terrorism”, 11 de enero de 2021, URL: <https://bit.ly/3Nhw4y1>, consulta el 5 de septiembre de 2023.

U.S. Government Accountability Office, "Foreign Assistance: U.S. Democracy Assistance for Cuba Needs Better Management and Oversight", 15 de noviembre de 2006, URL: <https://bit.ly/2LPplyr>, consulta el 16 de enero de 2020.

Weissert, Will, “Date set for Cuba-US immigration talks in Havana”, *The Morning Call*, 29 de enero de 2010, URL: <http://bit.ly/3i5Vq53>, consulta el 15 de noviembre de 2022.

Wills, Matthew, “Why Did Nixon Burn the China Hands?”, *JSTOR Daily*, 7 de octubre de 2018, URL: <https://bit.ly/3G4EVxe>, consulta el 3 de enero de 2022.

Xinhua, “China Focus: Xi holds talks with Cuban president to advance ties”, 8 de noviembre de 2018, URL: <https://rb.gy/cuhuds>, consulta el 24 de noviembre de 2023.

Zedong, Mao, "On the People's Democratic Dictatorship", *Marxists.org*, 30 de junio de 1949, URL: <https://bit.ly/39OXC9a>, consulta el 16 de enero de 2021.

Zeleny, Jeff, “Obama, in Miami, Calls for Engaging With Cuba”, *The New York Times*, 24 de mayo de 2008, URL: <https://nyti.ms/3GerKtw>, consulta el 8 de enero de 2022.