



Reajustes en el modelo de dominación: las relaciones entre Estados Unidos y Cuba tras la revolución de 1933

Oscar Zanetti Lecuona

REAJUSTES EN EL MODELO DE DOMINACIÓN: LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CUBA TRAS LA REVOLUCIÓN DE 1933.

Oscar Zanetti Lecuona*

A principios de la década de 1930, el sistema de relaciones creado por los Estados Unidos con Cuba tras su intervención en la guerra de Independencia presentaba claros síntomas de decadencia. El valor del intercambio comercial entre ambos países se había reducido en un 80% entre 1924 y 1933, abatido por el proteccionismo que obstruía la entrada de azúcares cubanos en el mercado norteamericano. El derecho de intervención, instituido por la enmienda Platt, ya no parecía sostenible en el amplio contexto de las relaciones interamericanas, mientras que la organización política que la Isla había adoptado bajo su égida desembocaba en una dictadura brutal.

La sociedad cubana estaba urgida de cambios y éstos afectarían necesariamente sus estrechos y variados nexos con Estados Unidos. En tan crítica coyuntura, la política estadounidense hacia Cuba constituyó un factor de primordial importancia para la determinación del alcance de tales transformaciones.

No es de extrañar, por tanto, que la formulación de dicha política y los resultados de su aplicación hayan sido objeto de un creciente interés historiográfico. Mucho han contribuido esos estudios al mejor conocimiento del proceso en cuestión, pero en unos casos por limitar su análisis a las fuentes norteamericanas y en otros por privilegiar un tipo particular de enfoque causal, lo cierto es que aún queda terreno por desbrozar en este asunto, particularmente para obtener una amplia construcción explicativa.

La crisis cubana; condiciones de su percepción

El desplome de la industria azucarera y la ola de violencia provocada por la dictadura de Gerardo Machado, eran sólo las crestas más visibles de una crisis vasta y compleja.

* Investigador titular, Instituto de Historia de Cuba; profesor titular del Depto. de Historia de Cuba, Universidad de La Habana. Ha publicado recientemente: *Caminos para el azúcar* (1987) y *Los Cautivos de la reciprocidad*.

El descenso del valor de la producción azucarera desde 327 millones de pesos hasta sólo 53 millones en el breve lapso de diez años—1924-1933—, había tenido un efecto devastador en una economía monoprodutora como la de Cuba. Pero más allá de la onda recesiva que abatió uno tras otro a los diferentes sectores económicos de la Isla, la catástrofe azucarera vulneraba en sus más íntimos fundamentos el sistema de relaciones cubano-norteamericano.

La suerte de pacto neocolonial del que había surgido la república cubana tenía en el azúcar uno de sus más sólidos pilares. El abastecimiento del mercado azucarero norteamericano resultaría el principal acicate de la actividad económica en Cuba que, como contrapartida, aplicaría los recursos así obtenidos satisfaciendo de manera creciente sus necesidades de consumo con una amplia gama de mercaderías estadounidenses. Tal fue el mecanismo configurado por el tratado de Reciprocidad Comercial de 1903. Como resultado de su funcionamiento y de la favorable coyuntura creada por la I Guerra Mundial, la economía insular creció a un ritmo cercano al 4% anual entre 1903 y 1924.¹ Este apreciable crecimiento resultaba, empero, extremadamente unilateral, ya que obedeció casi por completo al aumento de la exportación azucarera cuyo valor casi se decuplica en esos 21 años. Estados Unidos, por su parte, llegó a proveer en 1924 el 66% de las importaciones cubanas, totalizando un valor—\$171 millones—siete veces superior al registrado en 1903.

La eficacia demostrada por tan singular mecanismo de “integración” económica presentaba, no obstante, un lado flaco. Si bien Cuba se convirtió en el único abastecedor externo del mercado azucarero norteamericano, aportando algo más del 50% de su consumo a partir de 1913, la porción restante fue cubierta por la producción doméstica—del continente y las posesiones insulares—cuyos índices de crecimiento resultaban proporcionalmente superiores incluso al de las ventas cubanas. Serían precisamente estos productores—principalmente los remolacheros—los que se pondrían en movimiento para desplazar al dulce cubano al sobrevenir la prolongada crisis agrícola de posguerra en E.U. Una sucesión de medidas arancelarias que culmina con la prohibitiva tarifa Hawley-Smoot, se encargó de obstaculizar primero y hacer retroceder después las exportaciones cubanas a Norteamérica. Como simultáneamente el mercado mundial—al cual Cuba destinaba una quinta parte de su producción—ofrecía claras muestras de saturación, se produjo un dramático descenso en los precios del dulce.

Al finalizar los años veinte era evidente que el azúcar no podía continuar sosteniendo la expansión de la economía cubana. Ésta debía reorientarse—diversificarse, fue la expresión acuñada—para producir nuevos renglones exportables o satisfacer el consumo interno sustituyendo importaciones. Pero he aquí

¹ La cifra exacta, 3,8%, ha sido calculada sobre la base de los estimados proporcionados por Julian Alienes en *Características fundamentales de la economía cubana*, La Habana, Banco Nacional de Cuba, 1950. p. 53.

que las estructuras consolidadas durante un cuarto de siglo de incesante crecimiento azucarero, oponían un formidable valladar a esa urgente transformación productiva. Los enormes latifundios que ocupaban las mejores tierras del país —buena parte de ellos en manos norteamericanas— inmovilizaban el recurso indispensable para cualquier producción agrícola alternativa. Por otra parte, los productos nacionales encontraban dificultades para su realización en el mercado interno, dado el privilegiado tratamiento arancelario de que gozaban sus homólogos nortños. El financiamiento constituía un escollo adicional, toda vez que con la virtual desaparición de la banca insular tras el crac de 1920, las finanzas del país habían quedado al arbitrio de los grandes bancos norteamericanos.

A tan intrincada problemática, la dictadura de Machado apenas opuso algunos paliativos. El más encomiado de ellos, la reforma arancelaria de 1927, favoreció la consolidación de ciertos renglones, como el café, y estimuló la aparición de otros, sin provocar una modificación radical en las condiciones del mercado nacional. Dadas las especiales relaciones mercantiles con E.U., el nuevo arancel fue concebido en términos muy cautelosos y sus efectos se verían prácticamente anulados pocos años después, al abatirse sobre Cuba la crisis mundial.²

El otro recurso antirrecesivo empleado por Machado fue un fastuoso plan de Obras Públicas, que tenía el singular atractivo de generar empleos sin dañar ninguno de los intereses establecidos. Para financiar este alto volumen de gasto improductivo, se apeló extensamente a la banca estadounidense, lo cual elevó la deuda externa hasta casi \$150 millones en 1933, onerosa adición a la muy grave situación del país.³

La parálisis del crecimiento azucarero era el detonante de la crisis cubana, pero no su esencia. Esta radicaba realmente en la imposibilidad de propulsar un desarrollo económico alternativo dentro del marco estructural establecido. Imposibilitada de compensar sus desproporciones, la economía cubana recibió inermemente los embates de la crisis mundial de 1929, experimentando la más violenta contracción en el ámbito latinoamericano. Su vasta secuela de desempleo, reducciones salariales y deterioro de las condiciones de vida, atizaría el convulso panorama político nacional.

El gobierno de Gerardo Machado era el resultado de un cuarto de siglo de evolución del sistema político implantado bajo el amparo de la enmienda Platt. Los partidos—básicamente dos, el liberal y el conservador—se disputaban

² El espíritu con el cual trabajó la Comisión Técnica encargada de confeccionar el arancel, fue hecho explícito en su "Exposición de Motivos": "...el nuevo arancel tiene un carácter de ensayo o experimento [...] se ha mantenido una invariable tendencia cautelosa en las innovaciones [...] la protección industrial ha sido acometida con mucha prudencia". Para una valoración de este instrumento véase: María A. Marquéz Dolz "Intereses y contradicciones de clase en torno al problema arancelario cubano. (1920-1927)" *Santiago*(72); 1989. pp. 139-153.

³ "Deuda pública de Cuba. Ascendencia de la deuda y de los bonos en circulación en 31 de octubre de 1934" En: E. Roig de Leuchsenring *Historia de la enmienda Platt*, La Habana, Ed. Ciencias Sociales, 1973. Apéndice "U".

incesantemente el poder en elecciones amañadas o mediante asonadas insurreccionales. Constituida sobre la base del caciquismo y las clientelas, la maquinaria electoral de esos partidos derrochaba demagogia y anudaba múltiples compromisos, despertando las esperanzas de la población para engrosar con ellas su caudal de votos. El botín del triunfador era el presupuesto del estado, fuente de acumulación para una "clase política"—proveniente por lo general de la burguesía media y la intelectualidad carentes de recursos—que no encontraba otra esfera donde aplicar más provechosamente su talento para enriquecerse. Tal sistema sólo podía proporcionar una administración pública ineficiente y extremadamente corrupta, escenario de frecuentes escándalos que daban vida a una prensa bullanguera y codiciosa.

A mediados de los años veinte, ese régimen político había alcanzado un alto grado de descrédito, circunstancia en que emergen a la vida nacional nuevas fuerzas sociales cuya maduración era resultado, en gran medida, del desenvolvimiento económico de las décadas precedentes. En una atmósfera caracterizada por el auge del sentimiento nacionalista, abierta reacción ante el control económico y la ingerencia de los Estados Unidos en el país, la aparición de estos movimientos representativos de las capas medias y la clase obrera constituía un formidable desafío a la tradicional hegemonía oligárquica.

El ascenso de Machado a la presidencia en 1925, materializa el esfuerzo supremo de la oligarquía por restañar su maltrecho poder hegemónico. A tal efecto, el nuevo régimen intentaría conciliar en su programa económico los intereses de los distintos sectores de la burguesía y de las empresas norteamericanas, ofrecería garantías de estabilidad a las capas medias y nuevos empleos a las clases populares, todo ello combinado con una selectiva pero feroz represión contra adversarios políticos y movimientos opositores. Investido de una aureola de eficiencia administrativa, el gobierno de Machado emprendió el reordenamiento de la vida política mediante la fórmula del "cooperativismo", especie de plan estabilizador del acceso a los fondos públicos que garantizaba a los partidos tradicionales el disfrute de una parte alícuota del presupuesto estatal. Con el consenso así logrado, Machado decidió perpetuarse en el poder.

No obstante los éxitos parciales obtenidos durante los primeros cuatro años de su mandato, la dictadura machadista no logró acallar la disidencia de los políticos excluidos del favor gubernamental, y mucho menos aplastar el movimiento popular. Calorizadas por los excesos del régimen y el rápido deterioro de la situación económica, estas fuerzas desencadenaron un movimiento de creciente beligerancia, al cual la dictadura respondió con la represión mas desafortada. Una interminable cadena de huelgas, intentos insurreccionales, actos terroristas y asesinatos, sumergió al país en un clima intolerable de inseguridad. En 1933, la dictadura de Machado parecía a punto de dar paso a una situación revolucionaria que pondría en peligro la sobrevivencia del propio modelo de dominación.

La caótica situación cubana constituiría una de las mayores urgencias en el diseño de la política exterior de la administración Roosevelt. En el nuevo equipo gubernamental, instalado en marzo de 1933, figuraban varias personalidades familiarizadas por una u otra razón con los asuntos cubanos, cuyo rol en la formulación de la política hacia Cuba ha sido largamente ponderado por la historiografía. Pero más allá de la indiscutible influencia de estas figuras, lo cierto es que las decisiones del gobierno responderían en sentido general a las concepciones prevalecientes sobre el carácter de la crisis cubana.

La naturaleza de dicho fenómeno fue percibida bajo el condicionamiento de un amplio círculo de factores. En primer término la propia situación interna de Norteamérica, aquejada por una grave depresión bajo cuyo prisma también fueron evaluados los problemas económicos de Cuba y arbitradas algunas de sus soluciones. A ello debe añadirse la estrategia latinoamericana de la administración demócrata, que concedía un significativo papel a esa área en su programa de recuperación y en la proyección internacional de Estados Unidos. Dada la naturaleza histórica e intensidad de los vínculos cubano-norteamericanos, la evolución de los acontecimientos en la Isla tendría una repercusión necesariamente amplia en América latina.

Una fuente de poderosas y usualmente encontradas influencias en los juicios y determinaciones de Washington, eran los grupos económicos directa o indirectamente relacionados con Cuba. Someramente clasificados, estos podrían presentarse de la siguiente forma: los grandes consorcios que controlaban la industria azucarera de la Isla, las entidades con inversiones en otros sectores de su economía, los acreedores de la deuda estatal, las firmas que exportaban a la mayor de las Antillas y, por último, los productores azucareros estadounidenses, competidores naturales del azúcar de Cuba.

No siempre ponderados en su justa importancia, los protagonistas cubanos del proceso ejercieron también un considerable influjo. Las fuerzas que operaban en el escenario político de la Isla, lejos de constituir objetos pasivos de los designios norteamericanos podían condicionarlos en mayor o menor medida con sus criterios y actuaciones.

Tampoco debe desdeñarse en esta enumeración el peso de ciertos condicionantes subjetivos, representados por los esquemas mentales, hábitos y estilos de trabajo desarrollados por la diplomacia estadounidense a lo largo de décadas de tratamiento de los asuntos latinoamericanos en general y de los cubanos, en particular.

Bajo la gravitación de tan nutrido conjunto de factores, las interpretaciones de la situación cubana se caracterizaron, más que por la estrechez de su enfoque, por una limitada penetración en las raíces de los problemas planteados. Los principales trastornos económicos, sociales y políticos de Cuba, no escaparon a la perspectiva de analistas y políticos, aunque las relaciones entre éstos no siempre se percibirían con claridad y, en consecuencia, podrían establecerse

acertadamente sus causas. Tales limitaciones se harán evidentes al examinarse las alternativas propuestas por Estados Unidos a la crisis y sus aplicaciones, así como en la evaluación de las soluciones aportadas para una renovación del sistema de relaciones cubano-norteamericano.

El problema político; protagonistas y soluciones

La solución del aspecto político de la crisis, recibió la máxima prioridad por parte de la nueva administración demócrata. Aunque quienes formulaban la política y establecían sus prioridades, no ignoraban que la vida social de Cuba sólo alcanzaría su plena normalidad tras la introducción de medidas de recuperación económica, consideraban que un marco de relativa estabilidad institucional resultaba indispensable para la aplicación de éstas. Ciertamente, el avanzado deterioro del régimen machadista había creado un peligroso clima de agitación e incertidumbre que urgía superar. Sin embargo, la cuestión política entrañaba un reto bastante más complejo que el reemplazo de una dictadura agonizante.

Considerado en una perspectiva más amplia, particularmente de cara a la muy probable aceptación por E.U. del principio de no intervención en la conferencia panamericana de Montevideo—convocada para diciembre de 1933—, el problema comprendía el futuro status de la política cubana, una vez abrogada la enmienda Platt. Pese a que las administraciones republicanas precedentes—particularmente la de Hoover—habían hecho un discreto uso de las prerrogativas estipuladas por la famosa enmienda, ella constituía aún la suprema garantía del orden establecido en Cuba. Por más que Estados Unidos arbitrase nuevos mecanismos para ejercer su decisiva influencia, la supresión del derecho de intervención implicaba transferir a los gobernantes cubanos una mayor cuota de responsabilidad dentro del modelo de dominación y en la preservación de su estabilidad.

Las concepciones norteamericanas no parecen reflejar, al menos de inicio, una clara comprensión de la complejidad del problema que encaraban. Las opiniones de los analistas y algunas directrices diplomáticas, traslucen la percepción de algunos males que aquejaban a la organización política de Cuba, pero su diagnóstico por lo general sólo apuntaba a la presencia de ciertos trastornos funcionales, entre los cuales la corrupción ocupaba la posición prominente. En consecuencia, los remedios propuestos resultarían difusos e inconsistentes. Incluso un análisis tan penetrante en más de un sentido, como el de la comisión de la Foreign Policy Association que visitó Cuba en 1934, al formular recomendaciones en el terreno político, simplemente esboza un cándido llamado a la moralidad en el manejo de los asuntos públicos, urgiendo el desarrollo de una opinión "ilustrada y patriótica".⁴

⁴ Comisión de Asuntos Cubanos. *Problemas de la nueva Cuba*, New York, Foreign Policy Association, 1935. p. 547.

Las percepciones de la crisis política no alcanzaban a desentrañar plenamente sus fundamentos estructurales, ni captaban la naturaleza de las contradicciones sociales que encontraban su expresión en ese terreno. Consecuentemente, las alternativas fueron proyectadas desde posiciones francamente conservadoras. Ello explica en gran medida la conducta de Sumner Welles, para quien la dictadura de Machado constituía un extravío del sistema político cubano, y no el resultado de su descomposición. Entre los meses de marzo y agosto de 1933, el embajador orientó todos sus pasos a obtener la sustitución del dictador por procedimientos institucionales, convencido de que, una vez logrado este propósito, la vida política retornaría automáticamente a la normalidad.⁵

El procedimiento seleccionado a tal efecto, una mediación entre el gobierno y las organizaciones opositoras conducida por el propio Welles, constituye una buena muestra de la persistencia de los procedimientos proconsulares a que se había habituado la diplomacia norteamericana en Cuba. La fórmula tuvo la dudosa virtud de excluir explícitamente o de hecho a todas las fuerzas políticas opuestas al injerencismo estadounidense; esto es, a las organizaciones representativas del proletariado y vastos sectores de las capas medias cuya influencia, por otra parte, parece haber sido abiertamente menospreciada.

De tal suerte, los protagonistas seleccionados por E.U. para resolver la grave situación nacional, fueron sus viejos asociados políticos de la oligarquía, desgastados unos por sus largos años de colaboración con Machado y otros por la notoria ineffectividad de su oposición a la odiosa tiranía. El único ingrediente novedoso en tan tradicional cocido era el A.B.C., agrupación creada en 1931 por elementos de la burguesía media y ciertos estratos pequeño burgueses.

Salvo esta última organización que postulaba un programa de moderado reformismo con perceptible acento fascistoide, las restantes agrupaciones medianistas carecían de una verdadera proyección programática. En lo político su aspiración esencial era el retorno al *statu quo* previo a Machado, mientras que en lo económico depositaban todas sus esperanzas en la reanimación de la vieja estructura monoprodutora, de cuya supervivencia dependía la mayor parte de sus intereses. Eje de dicha solución sería la concertación de un nuevo convenio de reciprocidad comercial, según los lineamientos trazados por la "Comisión para el mejoramiento de las relaciones comerciales con Estados Unidos", creada por Machado en 1932 con la participación de las principales corporaciones económicas del país.⁶

⁵ Jules R. Benjamin *The United States & Cuba. Hegemony and dependent development* Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977. P. 148.

⁶ Presidida por Viriato Gutiérrez, la Comisión elaboró un extenso informe en el cual demandaba un preferencial arancelario del 50% para el azúcar, así como rebajas entre un 20 y un 50% al tabaco, frutas y vegetales. A cambio sugería aumentar la bonificación a todos los artículos norteamericanos en que fuera posible desviar las compras cubanas hacia E.U. y restringía la defensa a la producción nacional a los renglones que hubiesen demostrado "capacidad de arraigo". Véase: Oscar Zanetti *Los cautivos de la reciprocidad*, La Habana, ENPES, 1989. pp. 115-116.

Políticamente desacreditadas e incapaces de encarnar las aspiraciones de las grandes mayorías, estas fuerzas no estaban en condiciones de ejercer una conducción hegemónica en la convulsa sociedad cubana. Su impotencia se pondría de manifiesto en el descolorido e ineficaz gobierno de Carlos Manuel de Céspedes, constituido por los sectores mediacionistas bajo los auspicios norteamericanos, tras la renuncia de Machado.

El movimiento del 4 de septiembre que dio al traste con ese endeble andamiaje, constituyó para Welles una nueva y frustrante aberración en el curso natural de la política cubana. Las fuerzas que con el gobierno provisional de Ramón Grau San Martín, asumían el rol protagónico en la vida del país, resultaban para el embajador meros advenedizos en el desempeño de tan altas responsabilidades. Se trataba, en lo fundamental, del sector radical de las capas medias, dentro del cual—aunque con la significativa presencia de elementos revolucionarios como Antonio Guiteras—predominaba una tendencia de reformismo nacionalista. El nuevo bloque de poder lo completaban las clases y alistados del ejército que desencadenaron la sublevación del 4 de septiembre, liderados por Fulgencio Batista. Carentes de una definida motivación ideológica, los militares se adherían al gobierno de Grau en tanto este constituía la fuente de legitimidad para su recién adquirido control sobre las instituciones armadas del país.

El nuevo régimen distaba de estar compuesto “por los radicales más extremados de Cuba”, como los calificara Welles.⁷ En realidad el grueso de las fuerzas revolucionarias, incluido el Partido Comunista, se ubicaban bastante más a la izquierda y en franca oposición a la administración de Grau. Por el contrario, en su ideología y objetivos ésta presentaba no pocos puntos de contacto con la filosofía del “New Deal” rooseveltiano.

La errónea evaluación y agresiva política de la administración demócrata con respecto a ese gobierno, ha sido materia de extensa consideración historiográfica. En su explicación concurren factores muy diversos y complejos a la vez. Ciertamente, la profunda contrariedad de Welles al malograrse su proyecto de transición política influyó en la actitud de Washington; pero sin duda en escala mucho menor que las presiones de los inversionistas norteamericanos en Cuba, dañados en sus intereses por alguna medidas de los nuevos gobernantes y, sobre todo, amedrentados por el insuficiente rigor con que éstos enfrentaban las huelgas y otras acciones subversivas, temores que contribuían a alimentar los procedimientos inusuales y algunos exabruptos demagógicos de figuras del gobierno.⁸ En la misma dirección deben haber influido también los reclamos de la oligarquía

⁷ Benjamin, *ob. cit.* p. 139.

⁸ Tal fue el caso de la United Fruit que solicitó al gobierno de E.U. que enviase un destructor a aguas cercanas a sus propiedades, virtualmente ocupadas por los obreros en huelga en septiembre de 1933. Alejandro García y Oscar Zanetti *United Fruit Co.; un caso del dominio imperialista en Cuba*, La Habana, Ed. Ciencias sociales, 1976. pp. 256-262 y 325-326.

cubana, bruscamente desplazada del poder que ejerciera durante décadas.

Existe, sin embargo, otro factor, difícilmente apreciable en la superficie del acontecer histórico, que puede desempeñar una importante función explicativa. Las nuevas autoridades cubanas carecían de una integración orgánica en las estructuras de dependencias económicas y políticas, que ofreciese suficientes garantías de su compromiso en la preservación del orden establecido. Ello constituía un intolerable elemento de inseguridad para el futuro desarrollo de las relaciones cubano-norteamericanas.

La política adoptada entonces, fue la de un permanente hostigamiento diplomático y económico que impidiese la consolidación de tan inoportuno equipo gubernamental. Se alentó igualmente a los partidos políticos de la oligarquía y al ABC para que recuperasen el poder. Los sucesivos fracasos que ellas experimentaron en tal empresa, brindaron a Washington una percepción más exacta de las posibilidades políticas efectivas de sus socios tradicionales. Fue así como la atención vino a fijarse en un actor cuyo papel en el desarrollo de la trama no había sido inicialmente ponderado. Se trata del ejército encabezado por el ex-sargento Batista, ahora investido con los grados de coronel.

Mientras las fuerzas civiles llegadas al poder tras el 4 de septiembre, laceradas por contradicciones internas, tendían a la disgregación, Batista había logrado reorganizar y controlar el ejército en medida suficiente para afrontar con éxito las asonadas de la vieja oficialidad y la oposición derechistas, colocándose en una posición decisiva para el futuro del país. La correspondencia de Welles evidencia el paulatino acercamiento norteamericano al jefe militar, a quien se asignaría una función capital en la recuperación del poder por la oligarquía. Pero ello requería que ésta aceptase previamente el nuevo status de las fuerzas armadas, con su mando de "baja extracción" encabezado por Batista. Para allanar el camino a tal alianza trabajaron Welles y su sucesor, Jefferson Caffery, quienes consiguieron la concertación indispensable que provocaría la caída de Grau en enero de 1934.⁹

Con la constitución de un nuevo gobierno por las antiguas agrupaciones mediacionistas bajo la presidencia de Carlos Mendieta, las aguas de la política cubana parecían haber retornado a su cauce. Mendieta recibió un consistente apoyo de las autoridades norteamericanas, expresado no sólo en su rápido reconocimiento diplomático—que había sido negado a Grau—, sino en la acelerada aplicación de las fórmulas ideadas por Estados Unidos para la reanimación de la economía de Cuba y la firma de un nuevo tratado de relaciones que abrogaba la enmienda Platt. El gobierno, por su parte, mantuvo vigentes las disposiciones de mayor significación social dictadas por su antecesor e incluso

⁹ El testimonio de la aproximación de Welles a Batista, puede encontrarse en las comunicaciones del embajador contenidas en United States. Department of State. *Foreign relations of the United States. 1933* Washington, Government Printing Office, 1952. T.V. pp. 331-474.

continuó avanzando cautelosamente en ese sentido, con el propósito de aliviar las tensiones sociales. Los resultados de estas acciones, sin embargo, no alcanzaban con suficiente rapidez la magnitud requerida para paliar la grave crisis que experimentaba el país, el cual se mantuvo sacudido durante todo el año 1934 por constantes huelgas y actos terroristas.

En medio de tal situación, el equipo gubernamental evidenciaba creciente incoherencia e ineffectividad, carcomido por las ambiciones de las personalidades y partidos que lo integraban, de lo cual fue nota descollante la salida del ABC del gabinete al considerar frustradas su pretenciones de liderazgo. Vacilante y apocado, el presidente Mendieta exhibía una bochornosa dependencia de la personalidad, cada vez más omnipresente, del coronel Batista y de los consejos del embajador Caffery, cuya consulta había devenido práctica habitual para la toma de decisiones. El retorno al poder de los representantes del bloque oligárquico, lejos de apuntar hacia una recuperación de la hegemonía, ponía de manifiesto su real impotencia para restaurarla.

El contundente golpe propinado a las fuerzas opositoras y revolucionarias con el aplastamiento de la huelga general de marzo de 1935, no redundó en un acrecentamiento del prestigio gubernamental. Las principales ventajas las cosecharían Batista y las fuerzas armadas, verdaderos triunfadores de esa lid. No obstante, el repliegue de la oposición bajo los efectos de una represión indiscriminada, franqueó el camino para la instauración de un gobierno de base constitucional, ungido de cierta legitimidad, que representaría la culminación del proyecto de salida a la crisis nacional auspiciado por Estados Unidos.

El escenario político había quedado virtualmente copado por los remanentes y desgajamientos de los dos grandes partidos tradicionales del país. Pero estas fuerzas no se mostraban capaces siquiera de articular un vulgar proceso electoral.

Resultaría necesaria la intervención técnica del presidente de la universidad de Princeton, H. W. Dodds, y la renuncia de Mendieta—todo mediante los buenos oficios del embajador Caffery—para que las elecciones pudieran celebrarse.

Vencedor de esa justa—caracterizada por un elevado abstencionismo—fue Miguel Mariano Gómez, candidato de una alianza de partidos que contaba con el beneplácito del coronel Batista. Su oponente, el veterano caudillo conservador Mario García Menocal, estaba avalado por una trayectoria de autoritarismo difícil de conciliar con la posición predominante del jefe militar. Batista y su ejército eran ya los protagonistas indiscutibles del proyecto estabilizador, condición santificada por las asiduas y ampliamente divulgadas relaciones entre el coronel septembrista y el embajador norteamericano.

El poderío batistiano se asentaba no sólo en el fortalecimiento de las estructuras militares y la incondicional fidelidad de sus cuadros—asegurada por múltiples prebendas—,¹⁰ sino en la adhesión de un número creciente de políticos

¹⁰ Con la disolución del Ejército Nacional y la creación del Ejército Constitucional en 1934, se

que, más allá de sus antiguos compromisos partidistas, se habían colocado al servicio de Batista, seguros de la posibilidad de prosperar bajo su sombra. Por otra parte, el jefe del ejército no se contentaba con manejar los hilos de la madeja gubernativa, y había decidido proyectar su imagen en una amplia escala social.

A tal efecto, elaboró un programa de beneficencia pública, mediante la constitución de un grupo de instituciones educativas y de salud bajo directo control del ejército.¹¹ En ese empeño por asegurarse una base política propia, el coronel terminó por entrar en contradicción con el presidente Miguel Mariano Gómez, profundamente resentido por lo que consideraba una abierta usurpación de funciones—y fondos presupuestarios—gubernamentales. Como cabía esperar, el conflicto se resolvió a favor de Batista, al deponer el Congreso al presidente Gómez, el 23 de diciembre de 1936. Si quedaba alguna duda acerca de quién era el verdadero amo del estado, los acontecimientos de diciembre se encargaron de despejarla.

Con la notoria incapacidad gubernativa de los representantes de la oligarquía, y cerrado el paso a cualquier proyecto político de las fuerzas sociales emergentes—por la oposición norteamericana y sus propias divisiones intestinas—, los destinos del país habían quedado al arbitrio de las fuerzas armadas. En la Isla, como en otras partes del Caribe, se cumplía la paradójica regularidad de que la política de “buena vecindad” encontraba su contraparte en dictaduras militares. Tal parece que, tras renunciar formalmente al intervencionismo, sólo los regímenes autoritarios podían ofrecer a E.U. garantías de estabilidad en los países dependientes.

Pero la sociedad cubana era bastante más compleja que la de Nicaragua o República Dominicana y también más agudas sus contradicciones. De ahí el esmero de Batista por conservar las formas constitucionales. El militarismo enfrentaba la oposición, fraccionada pero poderosa, de las fuerzas democráticas y revolucionarias, y no contaba con el respaldo unánime del bloque oligárquico, mucho menos después de la deposición de Miguel Mariano Gómez. Con el propósito de arrebatar respaldo popular a sus opositores y consolidar su posición, el jefe del ejército lanzó un ambicioso y demagógico programa de reformas socioeconómicas, para el cual contaba con el beneplácito del Departamento de

dio un paso definitivo para la legalización del nuevo status quo en las fuerzas armadas, a lo cual se añadiría la centralización de la Policía y su entrega al mando militar. Batista consolidó su control mediante la depuración de cuadros desafectos y el vertiginoso ascenso de sus incondicionales. Entre 1930 y 1937 el capítulo de Defensa en el presupuesto nacional se incrementó desde un 17,3% hasta un 25,2%, recursos que fueron destinados al sustancial mejoramiento de las instalaciones y el equipo militar y al aumento de salarios a oficiales y alistados. Federico Chang: *Política y militarismo en Cuba* (inédito).

¹¹ Dirigido principalmente hacia el campesinado, el financiamiento de este programa sería manejado al margen del control fiscal por un Consejo Corporativo designado por el jefe del ejército.

Estado.¹² El llamado "Plan Trienal" fue hecho suyo de inmediato por el gobierno, ahora encabezado por Federico Laredo Brú.

Sin embargo, con el rápido deterioro de la situación económica del país a finales de 1937 y sus augurios de graves tensiones sociopolíticas, Batista decidió renunciar a su programa, reorientando su estrategia hacia una conciliación con todas las tendencias políticas del país. Las interminables discordias de la oposición y la extendida convicción de que el proyecto revolucionario era, al menos de momento, irrealizable, dejaron espacio suficiente para esta audaz maniobra.¹³

Todo parece indicar que la nueva orientación se correspondía con los criterios de la administración Roosevelt. Ya en julio de 1937 se había producido la sustitución de Jefferson Caffery por J. Butler Wright, cuyas actividades como embajador demostraban el interés del Departamento de Estado por reducir el perfil de su incidencia en la vida política nacional. A este movimiento siguieron otros, incluida una visita oficial de Batista a Washington en noviembre de 1938. Más que alimentar el poderoso ego del jefe militar, las ceremonias y entrevistas de máximo nivel con que fue agasajado resultaban un espaldarazo a su nueva línea democrática, de una importancia nada desdeñable para sus aspiraciones de convertirse en presidente legítimamente electo.¹⁴ Esta actitud norteamericana debe ser interpretada a la luz de los acontecimientos europeos y su peligroso sesgo, que llevarán a Roosevelt a pronunciar una severa condena contra las dictaduras en su discurso del "Constitution Day" de 1937.

El reajuste de la organización política de la sociedad cubana sobre bases más amplias y armónicas quedaría definitivamente plasmado en la constitución de 1940. Al abrir espacios a la participación popular, la nueva constitución asentaba al estado sobre una suerte de combinación hegemónica, en la cual estaba llamado a desempeñar un importante papel el Partido Revolucionario Cubano (auténticos), liderado por Grau, que alejándose paulatinamente de sus originales proyecciones nacionalistas, se convertiría en una contraparte política aceptable para E.U. El eje funcional del sistema consistiría en una creciente regulación de la sociedad por el estado, cuya finalidad redistributiva sería capaz de aminorar las presiones sociales, al menos entre las capas de la población regularmente vinculadas al aparato productivo y de servicios.

¹² Véase: *Plan Trienal de Cuba; o plan de reconstrucción económico social*, La Habana, Ed. Cultural, 1938.

¹³ Los esfuerzos de unidad de la oposición estuvieron jalonados por una sucesión de fracasos, de los cuales el más significativo fue la disolución del Bloque Revolucionario Popular, intento de frente único boicoteado por Grau San Martín. El desencuentro histórico de las fuerzas populares culminaría poco después con el acercamiento a Batista del Partido Comunista.

¹⁴ Según la opinión del embajador Butler Wright, la visita había "fortalecido enormemente" a Batista. Mensaje 1291 del 2 de noviembre de 1938. Citado por Bryce Wood, *La política del buen vecino*, México, UTEHA, 1967. p. 104.

Asentado sobre las bases apenas alteradas de la estructura económica tradicional, el eficaz funcionamiento de ese sistema político exhibía una delicada dependencia del comportamiento de la economía.

La alternativa económica: un poco más de lo mismo.

La reanimación económica de Cuba era un componente indispensable en cualquier programa de salida para la crisis. Apenas instalado el gobierno de Mendieta, el embajador Caffery advertía al Departamento de Estado la urgencia de introducir medidas de recuperación económica puesto que "...el actual y satisfactorio gobierno no prevalecerá mucho tiempo contra las masas hambrientas".¹⁵

En realidad, tales medidas ya habían sido previstas, sólo que su aplicación fue deliberadamente pospuesta hasta la caída del gobierno de Grau. El proyecto económico norteamericano respondía, en sentido general, a ciertos presupuestos teóricos del "New Deal". La crisis cubana era interpretada en los términos de una grave, aunque normal, coyuntura depresiva en el desarrollo del ciclo económico, por lo cual la respuesta habría de encontrarse en el contexto de las soluciones proyectadas para la rehabilitación de la economía estadounidense.¹⁶

Entre éstas, el comercio exterior estaba llamado a desempeñar un importante papel como factor de recuperación, abriendo canales para la colocación de excedentes agrícolas e industriales. Pese a la severa condena del arancel Hawley-Smoot formulada por la plataforma demócrata de 1932, lo que se proponía no era, sin embargo, un abandono general del proteccionismo, sino la reactivación del comercio, principalmente mediante la adopción de acuerdos preferenciales de intercambio con las naciones latinoamericanas, en la misma línea seguida por Inglaterra con la Mancomunidad en la conferencia de Ottawa.

Desde esta perspectiva, en el centro del problema cubano estaba el azúcar, cuya declinación no sólo debía ser detenida, sino revertida hasta cierto punto mediante el aseguramiento de una participación razonable a los productores de Cuba en el mercado norteamericano. Tal solución, complementada con arreglos arancelarios de ambas partes, tendría al menos tres efectos de la mayor importancia para los intereses económicos estadounidenses en la Isla: preservaría sus inversiones, incrementaría las exportaciones al reavivar la capacidad importadora

¹⁵ Véase Irwin F. Gellman, *Roosevelt and Batista, good neighbor diplomacy in Cuba*. Albuquerque, 1973. p. 102.

¹⁶ El discurso pronunciado por Welles en la Academia Americana de Ciencias Políticas y Sociales es un testimonio en favor de este criterio. El subsecretario de Estado explicaba: "...en la primavera de 1933, tanto en Cuba como en los Estados Unidos había una abundancia de bienes necesitados por el otro país /.../ El problema que encaraban Estados Unidos y Cuba y todos los demás países era cómo hacer llegar los bienes a los muchos consumidores que los necesitaban". *Records of the U.S. Department of State relating to political relations between United States and Cuba. Decimal files* Doc. 711.37/234.

de Cuba y permitiría al estado cubano cumplir con sus obligaciones financieras. Acompañada por algunas medidas redistributivas del ingreso, tal solución apuntaba a una recuperación dentro de las estructuras establecidas, pero no a la transformación de éstas ni al desarrollo.

No puede alegarse que esa orientación respondiese a una limitada percepción de la problemática económica de Cuba por parte de quienes formulaban la política. El insuficiente dinamismo del modelo económico tradicional, así como sus fallas estructurales, habían sido advertidas por numerosos analistas y observadores.¹⁷ En particular el voluminoso estudio ya mencionado de la Foreign Policy Association, después de examinar un amplio círculo de problemas, concluía con un vigoroso alegato en pro de la diversificación productiva. Sin embargo, el corto alcance de las recomendaciones en que se concretaba tal propuesta resulta indudablemente revelador. El reconocimiento de la necesidad de modificar las estructuras agrarias, se inicia con una severa advertencia contra las confiscaciones, sugiriendo que una transformación de las proporciones requeridas, podría concretarse mediante cesiones voluntarias de tierras, cuidadosas reivindicaciones judiciales o la adquisición de fincas por el estado, pese la notoria insolvencia de éste. En la práctica, tal diversificación agraria se limitaba a un programa de desarrollo de cultivos de subsistencia, principalmente para el autoabastecimiento familiar de campesinos y trabajadores agrícolas. Es, por demás, significativo que al mencionarse la posibilidad de fomento de ciertos renglones agropecuarios en escala comercial, se ponga el énfasis en el arroz—que entonces Cuba importaba de países asiáticos—y no se mencionen siquiera las grasas comestibles cuya producción había experimentado un despegue a finales de los años veinte, en detrimento de los tradicionales abastecedores norteamericanos. Más esclarecedor resulta aún el exiguo epígrafe dedicado al desarrollo de nuevas industrias, el cual se concreta casi de modo exclusivo a valorar las posibilidades de la producción alcohólica.¹⁸

Para los intereses norteamericanos, la diversificación económica de la Isla no pasaba de ser materia de buenos deseos, que los cubanos debían cuidarse de realizar sin afectar ninguna de las estructuras de dependencia.

La solución del crucial problema azucarero fue abordada en el marco de los programas previstos por la Agricultural Adjustment Act. En febrero de 1934, Roosevelt recomendaba al Congreso la inclusión de la caña de azúcar y la remolacha en dichos programas, advirtiendo la necesidad de contribuir al mismo tiempo a la rehabilitación económica de Cuba. Como respuesta, el legislativo aprobó en mayo la ley Costigan-Jones, que repartía proporcionalmente el

¹⁷ El propio ex-embajador Guggenheim reconocía que "la necesidad de una reforma agraria y social en Cuba es manifiesta," pero consideraba que la población cubana no estaba preparada para ello. Harry F. Guggenheim, *The United States and Cuba*, New York, Mac Millan, 1934. p. 149.

¹⁸ Comisión de Asuntos Cubanos, *ob. cit.* pp. 521-534.

mercado azucarero norteamericano entre sus abastecedores habituales. Aunque la proporción asignada a Cuba—29, 4%—resultaba sólo poco más de la mitad de su promedio de ventas en la década anterior, significaba un aumento apreciable con respecto a lo exportado en 1932 y 1933, a la vez que aseguraba a la industria de la Isla la realización de un 40% de su producción potencial durante los tres años subsiguientes.

Tan importante o más que la asignación de la cuota, fue el tratamiento arancelario otorgado al azúcar. Al promulgarse la ley Costigan-Jones, Roosevelt decretó una reducción de derechos al dulce que—para Cuba—significó un descenso desde 2 a 1.5 cts. por libra, rebaja que alcanzaría hasta un nivel de 0.9 centavos al firmarse poco después el convenio de reciprocidad comercial. Mediante un complejo mecanismo tarifario—una de cuyas finalidades era asegurar un apropiado margen de protección a la más costosa producción doméstica—se creó el trascendental preferencial azucarero. Aunque E.U. no importaba azúcares de derechos plenos, el dulce cubano se colocaba en dicho mercado a un precio equivalente a su pago, quedando la diferencia entre la tarifa teórica y la efectivamente pagada—aproximadamente 0.97 centavos por libra— a favor del vendedor de Cuba. Según los estimados, esta prima significaría un ingreso adicional para la Isla de \$36 millones, mientras se mantuviese vigente el sistema de cuotas.

El destino de esta suma fue materia de controversia en Washington. Mientras los acreedores de la deuda eran partidarios de que el preferencial fuese captado por el estado cubano, puesto que así éste fortalecería la capacidad de afrontar sus obligaciones, el Departamento de Estado consideraba que los beneficios debían ir directamente a manos de los empresarios azucareros y drenar naturalmente hacia el resto de la sociedad, como resultado de la recuperación de los niveles de ganancia.¹⁹ En definitiva, este fue el criterio que se impuso, con lo cual el preferencial vino a fortalecer las posiciones económicas de la oligarquía —particularmente de la burguesía azucarera— y su sujeción a los designios norteamericanos.

Reagrupados en la nueva Asociación Nacional de Hacendados, los azucareros ejercerían un franco liderazgo sobre los restantes sectores de la burguesía cubana. Uno de sus resultados fue la creación de la Unión Social y Económica de Cuba, frente de todas las corporaciones del país creado con la finalidad de defender y promover las relaciones comerciales con Estados Unidos. Bajo el *slogan* de los hacendados, “sin azúcar no hay país”, la USEC convocaría a sacrificarlo todo en pro del restablecimiento de la economía monoprodutora.

En realidad, el sacrificio se había consumado meses antes, el 24 de agosto de 1934, con la firma del convenio de reciprocidad comercial. El nuevo instrumento

¹⁹ Dick Steward, *Trade and hemisphere; the good neighbor policy and reciprocal trade*. Columbia, University of Missouri, 1975. p. 105.

fue cuidadosamente elaborado por el Departamento de Estado pues, al considerarse el primero en una serie de acuerdos similares con otros países latinoamericanos, sus resultados debían contribuir a despejar los temores de los nacionalistas económicos en el seno de la administración demócrata. Las condiciones del mercado cubano fueron cuidadosamente investigadas con el propósito de establecer exactamente los niveles arancelarios que las mercaderías norteamericanas requerían para desplazar a sus competidores japoneses y europeos. Se obtuvieron así rebajas de entre un 20 y un 60% para 400 artículos, margen que se ampliaría de hecho al año siguiente para algunos de ellos, cuando el gobierno cubano decidiría aplicar—mediante la ley 14 de 1935—la tarifa máxima a los países con los cuales mantenía un balance comercial adverso.

Las concesiones a Cuba se concretaron en un grupo de 35 artículos, entre los cuales el azúcar resultaba, lógicamente, el principal beneficiado. Pero en este caso las ventajas se limitaban al preferencial ya mencionado, puesto que regulado el renglón por cuotas, la rebaja de aranceles no surtiría efecto alguno sobre el volumen de ventas. Entre los restantes renglones, sólo tendrían verdadera significación las concesiones hechas al tabaco—al cual se le asignó una cuota equivalente al 18% del consumo industrial norteamericano—, el ron y algunas frutas y vegetales.

Un balance de los resultados del convenio durante su primer año de vigencia, demostraría que mientras las exportaciones de productos agrícolas estadounidense hacia Cuba aumentaban en un 174% y los no agrícolas un 86%, las ventas de productos agrícolas cubanos en E.U.—excluido el azúcar—sólo crecían un 17%, elocuente demostración de las posibilidades abiertas a nuevos rubros de exportación cubanos. Ciertamente, el valor total de las ventas de Cuba a Norteamérica ascendería desde \$57.1 millones en 1933 hasta \$111.1 millones en 1939, pero esto sólo implicó un incremento proporcional de un 8% dentro de la estructura de la exportación. En el mismo lapso, las compras a Estados Unidos ascendieron desde un 53% hasta un 78% del total de importaciones cubanas, cuadruplicando su valor. Las firmas exportadoras estadounidenses no podían menos que sentirse satisfechas.²⁰

Complementado con algunas medidas de menor relevancia, como los tres préstamos facilitados por el Eximbank al gobierno de Mendieta para afrontar parentorias necesidades presupuestarias, el programa de rehabilitación económica permitiría a la economía cubana rebasar el estado de postración en que ésta se encontraba, pero mantendría intactos sus viejos fundamentos. De hecho, éstos se habían tornado más frágiles, pues mientras el convenio de reciprocidad reforzaba las condiciones favorables al monocultivo, el régimen de cuotas supeditaba la vida económica del país a la "benevolencia política" norteameri-

²⁰ Para un análisis de los efectos de este convenio véase: O. Zanetti *ob. cit.* pp. 124-127.

cana, como lo admitiera el presidente de la Asociación de Hacendados al concluir las negociaciones en torno a la ley azucarera de 1937.²¹

Los límites de la no intervención

Reajustados los vínculos económicos sobre sus bases tradicionales, la única modificación significativa en el sistema de relaciones cubano-americano vendría a ser la renuncia por parte de E.U. al derecho de intervención, estipulado por el famoso artículo III de la enmienda Platt. Tal dejación quedó plasmada formalmente en el nuevo Tratado de Relaciones entre ambos países, firmado en Washington el 29 de mayo de 1934.

Las concepciones en torno a las prácticas intervencionistas en la política latinoamericana de E.U., se habían venido modificando durante la década de 1920, en particular a raíz del enconado debate de que fuera objeto este asunto en la Conferencia Panamericana de 1928. Una amplia polémica en la cual tomaron parte publicistas, legisladores y otras figuras políticas, contribuyó a esclarecer las inconveniencias del intervencionismo para el futuro desarrollo de las relaciones interamericanas e, incluso, en el más amplio contexto mundial.²² El partido Demócrata, que en su plataforma de 1928 se había pronunciado enérgicamente contra la intervención, reafirmó dicha posición en 1932, hasta que finalmente el principio de no intervención fue proclamado por Roosevelt como el pilar de la política del "Buen Vecino".

Dentro de las predominantes concepciones antintervencionistas, podían apreciarse, sin embargo, diversas corrientes de interpretación. Una de ellas, sostenida por Sumner Welles—y que parece haber ejercido cierta influencia inicial en el propio Roosevelt—rechazaba la intervención militar directa, pero sostenía la necesidad de una especie de "ingerencia preventiva", capaz de garantizar la estabilidad y preservar los intereses estadounidenses en las naciones latinoamericanas. Otra posición—compartida por prominentes figuras de la administración demócrata como Cordell Hull y Josephus Daniels—era partidaria de un antintervencionismo más radical, bajo el concepto de que al involucrarse E.U. de un modo u otro en la política de un país, podía verse compelido a intervenir militarmente.

²¹ Al concluir las discusiones en torno a la ley de cuotas de 1937, donde sólo la intervención del Ejecutivo pudo impedir que la cuota cubana fuese rebajada más allá de un 0,80%, José Manuel Casanova, presidente de la Asociación de Hacendados declaró: "las fuerzas con que puede contar Cuba en una contienda de tal naturaleza, resultan tan pequeñas comparadas con las de sus adversarios, que no podemos soñar con la victoria a menos que tengamos de nuestra parte la buena voluntad del gobierno americano." José M. Casanova, *La batalla azucarera de Washington*, La Habana, Ed. Molina, 1937. p. 9.

²² Las prácticas intervencionistas debilitaban la posición de E.U. frente a los actos expansivos de potencias como Japón e Italia, como lo evidenció la respuesta japonesa a la protesta del secretario Stimson ante la intervención de ese país en Manchuria. Véase: Leslie Buell "Cuba y el New Deal en la política exterior", *Bohemia*, junio 3 de 1934.

Fue la primera de estas interpretaciones la que primó en el diseño y aplicación de la política hacia Cuba, al menos en una primera etapa. Las instrucciones remitidas a Welles al hacerse cargo de la embajada en la Habana, eran muy explícitas al considerar que las condiciones de Cuba no justificaban una intervención, pero que Estados Unidos estaba obligado a ofrecer su consejo para corregir el curso de los acontecimientos.²³ La sistemática y bien conocida intromisión de este embajador, y de su sucesor Jefferson Caffery, en la política cubana, mantuvo un estilo no muy alejado de la conducta de sus más ilustres predecesores. Si en esta etapa la enojosa intervención militar pudo evitarse, no es menos cierto que la amenazadora y persistente presencia de buques de la Armada norteamericana en aguas territoriales de Cuba—incluso hasta meses después de abrogada la enmienda Platt—, constituyó un importante elemento de la escenografía montada para alcanzar los objetivos de la política de “buena vecindad” en la Isla.

Tan notorias manifestaciones de injerencia no sólo fueron objeto de repudio por los cubanos—matizado por atentados contra el embajador Caffery y miembros de su personal diplomático—, sino que despertaron un creciente criticismo en amplios sectores de la opinión pública norteamericana, particularmente después de abrogada la enmienda Platt.²⁴

Ello parece haber coadyuvado a que la política estadounidense evolucionase a partir de 1936 hacia una aplicación más consecuente del principio de no intervención. Para algunos autores, el punto de inflexión puede encontrarse en el instructivo del 30 de abril de 1936, cursado por el Departamento de Estado a sus embajadores en Centroamérica, un área en la cual—principalmente en Nicaragua—la subsistencia de prácticas injerencistas era notoria.²⁵

La nueva conducta tuvo su principal manifestación en Cuba durante el conflicto entre Batista y Miguel Mariano Gómez. Altos funcionarios gubernamentales acudieron a Caffery, en La Habana, y a las autoridades de Washington, en solicitud de una “intervención moral” que sostuviese al presidente Gómez en su cargo. Tanto el embajador como el propio Roosevelt, fueron tajantes en su respuesta de que E.U. no intervendría de modo alguno en la disputa, limitándose—Caffery—a advertir a Batista que ésta debía resolverse dentro de la legalidad. Con tal posición, que favoreció obviamente al jefe del ejército, la

²³ El documento, firmado por Cordell Hull, añadía que “...los esfuerzos de Estados Unidos en esa dirección no están concebidos como medidas de intervención, Ellas son, por el contrario, medidas concebidas para prevenir la necesidad de intervención”. *Department of State. Decimal files.* Doc. 711.37/178-A pp. 8 y 9.

²⁴ Las críticas alcanzaron un tono muy elevado por la intervención de Caffery en el conflicto electoral que condujo a la renuncia de Mendieta, lo cual obligó a Cordell Hull a salir en su defensa durante una conferencia de prensa el 30 de diciembre de 1935.

²⁵ Wood *ob. cit.* pp. 122-123.

diplomacia norteamericana decidió distanciarse de las querellas intestinas del gobierno en la Isla.

La más rígida adhesión de E.U. al principio de no intervención a partir de 1936, independientemente de otros factores que pueden haber influido en su adopción, se corresponde con un cambio sustancial en la naturaleza de los conflictos políticos latinoamericanos. Superada la fase más aguda de la crisis, ni la deposición de Miguel Mariano Gómez por Batista ni el golpe de Somoza contra el presidente Sacasa—por mencionar sólo los ejemplos más sobresalientes—, entrañaban peligro alguno para la estabilidad de los tradicionales vínculos de dependencia.

Los límites de la política de “no intervención” quedan de este modo mejor definidos. Estados Unidos se abstendría de involucrarse en los problemas políticos internos de Cuba, en tanto éstos no amenazaran clara y directamente los cimientos de su sistema de dominación. Tal determinación implicaba también un reacondicionamiento de influencias en la formulación de la política. Las corporaciones y otras entidades económicas no podrían esperar ya el automático respaldo de su gobierno en cualquier circunstancia, pues las decisiones de éste responderían a intereses más generales.²⁶

En el mayor margen de autonomía que supone esta conducta, deben hacerse, no obstante, significativas salvedades. Que E.U. no estuviese dispuesto a desplegar todo su poderío frente a retos a intereses particulares o no fundamentales, no implica que se desentendiese de éstos. Aún dentro de la política de “no intervención”, en manos del gobierno de Washington quedaban resortes suficientemente eficaces para amparar los negocios de sus ciudadanos.

La situación cubana en 1938 y 1939 ofrece un escenario apropiado para evaluar la aplicación de tales recursos. Condicionado por una recaída económica, el proceso político de la Isla se caracterizaba entonces por una apertura, la cual concedía cierto espacio de expresión a las aspiraciones nacionalistas y democráticas de las grandes masas. Con la cercana perspectiva electoral, tales sentimientos no podían ser ignorados ni siquiera por los partidos más conservadores. Se creó así un clima favorable a la consideración de reivindicaciones populares, el cual, si bien no entrañaba un franco desafío al status dependiente, provocó cierta inquietud en Washington sobre el tratamiento de que pudieran ser objeto los negocios norteamericanos en la Isla.

Las preocupaciones norteamericanas giraban en torno a tres problemas fundamentales. Primeramente, la posibilidad de un trato discriminatorio a las compañías estadounidenses cuando expirase en 1941 el decreto-ley 522 de 1936

²⁶ Aunque muchas compañías norteamericanas eran abiertamente opuestas a la ley de Coordinación Azucarera, el encargado de negocios de E.U. en Cuba, H. Freeman Matthews, recomendó que no se interviniese en su favor, posición en que fue apoyado por Welles. Gellman, *ob. cit.*, p. 162.

que había distribuido las cuotas de producción entre todos los ingenios de la Isla.²⁷ La segunda cuestión era el pago de la deuda externa, sobre todo a partir del otoño de 1938, cuando el gobierno cubano en dificultades financieras, anunció un proyectado reajuste de la misma. Por último, estaban las dificultades experimentadas por las empresas estadounidenses para la libre contratación de personal técnico extranjero, dadas las regulaciones establecidas por la vigente ley de Nacionalización del Trabajo. Amén de otros problemas de importancia secundaria, este suerte de "diferendo" económico se completaba con lo que podían considerarse las demandas cubanas. Ellas eran básicamente dos: la renegociación del convenio comercial con el propósito de aumentar el preferencial azucarero y restituir la cuota de importación al tabaco, y la obtención de un nuevo préstamo del Eximbank para el financiamiento de obras públicas.²⁸

Casi todos estos asuntos fueron discutidos por Welles con Batista, en ocasión de la visita de este último a Washington en noviembre de 1938. De la conversación salió un solemne compromiso—finalmente cumplido—de mantener las cuotas proporcionales previstas por el decreto 522 y la decisión de abrir negociaciones sobre los restantes asuntos. La primera de éstas se desarrollaría en Washington en torno a un convenio comercial suplementario; la otra tendría lugar en La Habana, donde el embajador Butler Wright presentó a la secretaria de Estado un proyecto de tratado de Residencia y Navegación el 29 de marzo de 1939.

Las negociaciones comerciales, iniciadas a finales de 1938, se enfriaron muy pronto ante la magnitud de las exigencias norteamericanas que, al conocerse en Cuba, ocasionaron airadas protestas en los círculos económicos.

El tratado de Residencia y Navegación, aunque tenía como finalidad principal liberalizar las condiciones de contratación de personal técnico, por su tramitación y contenido pretendía garantizar un tratamiento ventajoso para muy diversas operaciones de las compañías estadounidenses en la Isla.²⁹ Como su concertación podía granjearle numerosas críticas al gobierno, con el consiguiente perjuicio para las pretensiones electorales de los partidos oficiales, éste inició una maniobra dilatoria. Ante el sistemático apremio de la embajada, los gobernantes cubanos optaron por dejar filtrar el contenido del tratado a la opinión pública para, amparados en un amplio movimiento de repulsa popular, anunciar que su

²⁷ En la preparación del citado decreto había participado activamente el encargado de negocios Matthews. *Department of State. Decimal files Doc. 837/7049.*

²⁸ La cuota de tabaco había sido suspendida en 1936 cuando la Suprema Corte invalidó la ley de Ajuste agrícola.

²⁹ El proyecto de tratado fue circulado entre miembros de la Cámara de Comercio Americana en Cuba, quienes remitieron sus opiniones a la embajada. Los bancos, por ejemplo, solicitaron que incluyera un artículo que les permitiese obviar algunas regulaciones dictadas por el gobierno cubano para enfrentar las fluctuaciones cambiarias en 1938 y 1939. *Department of State. Decimal files Doc. 711.372/ 5 1/2.*

consideración sería postergada hasta la aprobación del nuevo texto constitucional.

De este modo, en los últimos días de agosto de 1939, todas las negociaciones en curso entre Cuba y Estados Unidos habían quedado estancadas. El 12 de septiembre, sorpresivamente, el presidente Roosevelt suspendió el régimen de cuotas, alegando la necesidad de evitar especulaciones con el azúcar tras el estallido de la guerra mundial.

Tal decisión, que implicaba además la virtual desaparición del preferencial arancelario, produjo un verdadero shock en la Isla. Considerada por muchos como una represalia y un acto de fuerza, la medida suscitó diversas manifestaciones de condena, entre las cuales, como nota pintoresca, se incluía un estridente discurso nacionalista de Batista, ya en trance de convertirse en candidato presidencial. Sin embargo, la reacción oficial fue moderada y cautelosa. La administración de Laredo, con el apoyo de las principales corporaciones económicas, admitió como legítimo el acto de Washington y decidió humildemente reanudar las negociaciones comerciales.

En el convenio suplementario, pactado finalmente el 18 de diciembre, Cuba otorgaba rebajas arancelarias a un grupo de 14 mercaderías norteamericanas para obtener, a cambio, el restablecimiento de la cuota de importación de tabaco y la restauración de la cuota y el arancel de 0.90 centavos por libra al azúcar.³⁰ En la práctica, Cuba se había visto obligada a hacer nuevas concesiones arancelarias para conseguir simplemente la plena vigencia de lo estipulado por el convenio de 1934. Por añadidura, el nuevo convenio incluía una cláusula de carácter francamente intimidatorio, según la cual una de las partes podía dar por terminado el tratado, si la otra adoptaba cualquier medida que, aunque no estuviera en conflicto con sus estipulaciones, fuese considerada atentatoria contra un objetivo cualquiera del convenio.

Para zanjar otro de los puntos en conflicto, el presidente Laredo Brú declaró formalmente que vetaría cualquier proyecto de moratoria sobre la deuda, compromiso que venía a garantizar la disposición del estado cubano a cumplir con sus obligaciones financieras.³¹

Proceso revelador, los acontecimientos del segundo semestre de 1939 merecen destacarse, más que por sus resultados particulares, como evidencia de los poderosos resortes con que contaba E.U. para afianzar sus intereses en Cuba, aún en el marco de una política formal de no intervención.

³⁰ El convenio establecía además algunas modificaciones de valor puramente técnico para el ron y las papas. Véase: Cuba. Ministerio de Estado, *Política de comercio exterior*, La Habana, 1948. pp 125-135.

³¹ La pretensión cubana de reajustar la deuda—principalmente la de Obras Públicas, contraída por Machado—, había motivado severas advertencias por parte de Welles y W.L. Pierson—presidente del Eximbank—en el sentido de que no habría asistencia económica para Cuba si no se llegaba a un acuerdo en ese sentido. Aunque la constitución de 1940 dejó abierta la posibilidad de una moratoria, el pago de los adeudos fue finalmente dispuesto por ley del Congreso cubano en 1941.

¿Un modelo renovado?

El conjunto de relaciones establecidas por Estados Unidos con Cuba a principios de siglo, debía asegurar la firme y exclusiva ubicación de la Isla dentro de su esfera de influencia. En este contexto, y con las garantías de estabilidad proporcionadas por la enmienda Platt, los grupos económicos estadounidenses encontrarían un coto privilegiado para invertir sus capitales y desarrollar el comercio. Durante casi tres décadas ese sistema pudo sostenerse y reproducirse gracias al dinámico crecimiento azucarero que propiciaba. Cuando esta fuerza propulsora dio muestras de agotamiento poniendo en crisis todo el modelo, las estructuras e intereses creados durante su desarrollo se habían consolidado lo suficiente para condicionar la adopción de cualquier fórmula alternativa. El equipo gubernamental de Roosevelt, no obstante sus ideas innovadoras en ciertas esferas, estaba permeado por las perspectivas y aspiraciones de esos intereses— a los cuales algunos de sus integrantes se hallaban asociados—, de modo que la política formulada para Cuba continuó concibiendo sus objetivos en los tradicionales términos de protección a los capitales norteamericanos y promoción del comercio.

Se trataba de un programa esencialmente estabilizador que, lejos de representar una alternativa de crecimiento económico, se limitaba a conservar los componentes esenciales del modelo en crisis, al cual depuraba de elementos obsoletos e introducía nuevos mecanismos capaces de rehabilitar su funcionamiento y preservar su continuidad.

La renuncia al derecho de intervención, cuyo ejercicio ya ocasionaba más perjuicios que ventajas, eliminaba el factor más exasperante del sistema a los ojos del nacionalismo cubano y contribuiría a suavizar el convulso panorama político. Decisiva para la reanimación de la economía cubana, la cuota azucarera devenía condición de su ulterior estabilidad y, junto con el preferencial arancelario que garantizaba la ganancia de los hacendados, actuaría como un importante mecanismo de resguardo para la dependencia.

El imprescindible equilibrio del sistema político, no podía ya confiarse a la vieja oligarquía que, aunque fortalecida en lo económico, había perdido ostensiblemente su capacidad hegemónica. Estados Unidos anudaría ahora una relación directa e inusitada con el ejército cubano, institución a la cual había correspondido un papel relativamente secundario en las definiciones originales del modelo, pero que dadas las circunstancias, pasaba a un primer plano como garante de la continuidad del régimen político. Este último, sin embargo no podía conseguir su normal funcionamiento sin la apertura de espacios a la participación de las fuerzas populares, cuya potencial explosividad tenía que ser encauzada. La estabilidad social requería igualmente de ciertas medidas redistributivas que imponían al estado cubano—cuyas viciosas características funcionales no habían sido modificadas—responsabilidades de regulación socioeconómica, tanto más

riesgosas cuanto dependían del comportamiento de una economía con clara tendencia al estancamiento.

Carente de alternativas capaces de propulsar, o al menos viabilizar, el desarrollo económico de Cuba, en los años treinta Estados Unidos apenas pudo remozar el viejo sistema de relaciones de dependencia. Este sería ahora un modelo esencialmente estático que, falto de nuevas fuentes de dinamismo, estaba llamado a subsistir dentro de un delicado equilibrio de fuerzas.

Abstract*

The author attempts a "wide-ranging explanatory construction" of United States-Cuban relations in the 1930's. In the early years of that decade, the system of relationships established by the United States with Cuba, at the end of U.S. intervention in the Cuban war of independence, was showing clear signs of decadence. The value of trade between both countries had diminished substantially, between 1924 and 1933, due to American protectionist measures that closed the U.S. market to Cuban sugar. The regime created under the Platt Amendment produced a brutal dictatorship. Cuban society was in urgent need of changes that would, inevitably, affect the close relationship with the United States. In that juncture, American policy toward Cuba became a very important factor in the determination of those changes; which only went as far as rejuvenating the old system of dependence relationships.

* Versión inglesa por Jeramfel Cordero