

쿠바와 미주기구: 그 길고도 복잡한 관계에 대한 노트*

가브리엘 아길레라 빼랄따**

2009년 6월 미주기구(OEA) 총회에서 쿠바를 짓누르던 배제 정책이 철회되었다. 이 글은 그 결정이 하룻밤 사이에 내려진 것이 아니라 쿠바와 라틴아메리카가 오랫동안 접근한 결과물이라고 주장한다. 특히, 쿠바 고립을 야기한 냉전적 환경이 변하면서 양 측의 접근이 더욱 활발해졌다는 것이다.

미주기구가 쿠바에 문호를 개방했지만, 쿠바가 이를 수용할지는 알 수 없다. 국제 사회에 편입돼 중남미 국가 전체와 관계를 유지하고 여러 지역 기구에 참가하는 것, 특히 미주기구의 민주헌장이 회원국에게 요구하는 대의민주제를 수용하는 것 등이 쿠바의 완전 복귀를 어렵게 하는 요소들이다. 따라서 최소한 가까운 미래에 쿠바가 미주기구에 복귀하는 일이 벌어질 것 같지 않다.

핵심어: relaciones internacionales/ historia/ Guerra Fría/ Organización de Estados Americanos (OEA)/ América Latina/ Cuba; 국제관계/ 역사/ 냉전/ 미주기구/ 라틴아메리카/ 쿠바

I. 쿠바 혁명 그리고 중남미와 미국, 그 격동의 관계

쿠바 혁명과 미주기구(Organización de Estados Americanos, OEA)의 관계를 파악하기 위해서는 우선 미주기구의 1960년대 특징을 환기할 필요가 있다.

1948년에 조인된 미주기구 헌장에는 일련의 민주주의 원칙이 제시되었고, △ 분쟁의 평화적 해결 △ 집단적 안보 △ 발전의 활성화 등 창립 취지도 명시되었으며, 기구 내에 설치된 여러 기관들도 규정되어 있다.¹⁾ 회원국의 정치체제도 “대의민주제”로 규정했고, 헌장 제9조에는 군사쿠데타가 발생한 국가의 경우 미주기구의 여러 기관에 참가할 자격을 박탈할 가능성을 언급하고 있다. 미주기구 헌장의 기초를 이루고 있는 것은 민주적이고 평화적인 국가,

* 이 글은 필자의 사견임을 밝혀 둔다.

** 과테말라 출신 정치학자, 평화학 · 국제관계연구소(Iripaz) 명예 소장, 주독일 과테말라 대사.

1) 미주기구(OEA) 헌장 원문은 다음 누리집에서 볼 수 있다.

www.oas.org/Juridico/spanish/carta.html.

발전을 활성화하는 일에 몰두하는 국가들의 공동체라는 이상이었다. 하지만 냉전 시대에 이 같은 이상은 이른바 ‘현실정치(Realpolitik)’ 논리에 구속되고 말았다. 미주기구엔 아메리카 대륙에 대한 미국의 영향력이 고스란히 반영되었고, 미주기구 활동 방향은 창립 취지보다 자주 미국의 이해관계에 좌우되었다. 대표적인 사례는 1954년 과테말라 침공 사건이었다. 당시 미주기구가 무대응으로 일관해 입헌 정부의 붕괴를 방치하였다. 또, 미주기구 헌장 제9조에도 불구하고, 수년간 중남미 국가들에선 군사쿠데타가 발생해 민주정부가 폭력적으로 전복되곤 했지만, 미주기구는 아무런 조치도 취하지 않았다.

1959년 1월 쿠바 혁명의 성공은 서반구에 새로운 문제를 발생시켰다. 피델 카스트로가 이끄는 운동은 폴헨시오 바티스타(Fulgencio Batista) 독재를 타도하고 대의민주제를 회복하는 데 멈추지 않고, 쿠바의 정치, 경제, 사회에 대한 근본적인 변혁의 과정으로 발전하였고, 쿠바에 대한 미국의 지배를 종식시키려고 했다. 당시의 관점에서 볼 때, 이 변화는 시장경제와 자유주의 정치 모델로부터 이탈하여 사회주의 노선을 채택했음을 의미했다. 쿠바가 택한 이중 정치, 즉 자유민주주의 모델과 단절하는 혁명, 미국 헤게모니에 대한 도전은 미국이 과테말라에 개입할 빌미를 제공해 준 정치노선이기도 했다.

쿠바와 미국의 정치적 대결도 냉전 시대의 모순에서 벗어나기는 어려웠다. 미국과 소련의 대치는 중립적인 입장을 취할 수 있는 여지를 극도로 좁혀놓았다. 물론 1959년 당시에도 비동맹운동(Movimiento de Países No Alineados)이 존재하기는 했지만, 아직까지는 제대로 된 정치력을 발휘하지 못하고 있었다. 비동맹운동이 정치적 영향력을 획득한 것은 좀 더 시간이 흐른 뒤였다. 따라서 과테말라 사례가 분명히 보여주듯, 아메리카 대륙에서 미국 헤게모니에 홀로 도전하는 정부가 생존할 가능성은 매우 낮았다.

한편, 당시에 중남미 정부들 다수는 보수 성향이었고, 대미관계에서도 자주성이 부족했다. 이 때문에 쿠바 정부와 중남미 이웃 국가들과의 갈등은 불가피했고, 필연적이었다. 비록 중남미 전역에서 바티스타 독재에 맞선 투쟁이 광범위한 공감과 지지를 획득했지만, 혁명 초기에 피델 카스트로가 취한 조치들, 독재시기에 자행된 범죄의 책임자를 총살하고 여타 중남미 국가의 반란 운동을 즉각적으로 지원한 것 등은 쿠바와 중남미 정부들 간의 균열을 낳았다.²⁾

2) 혁명 성공 후 초기 수개월간 쿠바는 아이티, 파나마, 도미니카공화국 등지로 게릴라 원정대를 파견했지만, 뜻을 이루지는 못했다. 도미니카 공화국 독재자 레오니다스

사회개혁 정책들인 △토지개혁 △도시개혁 △기업·금융부문의 국유화 △당시 극우성향 가톨릭교회와 불화 갈등 등도 미주 대륙의 정부들로부터 부정적인 반응을 불러일으켰다. 미국과 관련해서 양국의 갈등을 촉발시킨 직접적인 이유는 미국 기업에 대한 국유화 조치였다. 미국은 즉각 경제적 보복 조치로 사탕수수 쿼터 동결, 무역 봉쇄 등을 추진했다.

당시 현실을 이해하기 위해서는 쿠바 혁명이 마르크스주의 이상으로 기울고 사회주의 진영과 가까워졌다는 점을 반드시 고려해야 한다. 이 변화가 혁명가 집단의 내부의 심각한 분열을 야기했는데, 많은 쿠바 혁명가들이 대의민주제와 시장경제 모델의 회복을 지지했기 때문이다. 이는 미국에게도 가장 우려했던 것이 현실화한 것으로 해안선에서 90마일 떨어진 곳에 소비에트 블록이 존재하게 된 것이었다.

신생 쿠바 체제가 미국과 중남미 인접국들과 공존할 수 있을까? 당시에는 이 질문에 대한 분명한 대답이 존재하지 않았다. 워싱턴은 소련에 맞선 투쟁이라는 입장에서 자신의 “뒤뜰”에서 헤게모니가 약화되는 것을 받아들일 준비가 전혀 되어 있지 않았다. 미국 기업도 쿠바시장에 대한 지배권이 상실되는 것을 용인할 생각이 없었다. 반면, 쿠바 혁명은 초기부터 사회 정책을 강력하게 추진하겠다는 의지를 보여주었다. 쿠바가 생존하기 위해서는 소련과 동맹하는 길밖에 없었던 것인지, 초기부터 혁명 지도자들이 사회주의로 이행하는 목표를 갖고 있었는지는 여전히 논란거리이다. 어쨌든 나중에 피델 카스트로는 맑스-레닌주의를 지지한다고 명확히 선언했다.³⁾

쿠바의 판단을 평가하기 위해서는 60년대 현실을 고려해야 할 것이다. 그 당시 맑스주의적 이상은 여러 나라 민중에게 매력적으로 보였다. 맑스주의는 사회적·경제적 해방 프로젝트로 간주되었고, 자본주의 모델과 미국헤게모니에 맞선 유효한 대안, 기대할 만한 대안이었다. 반면, 미국의 동맹국인 다수 중남미 정부들에게 공산주의 모델은 폭력 혁명을 뜻했고, 이는 미주 대륙에서 쫓겨나는 것 이른바 ‘파문(破門)’을 의미했다. 특히, 당시 중남미 정부 다수는 독재 정부였고, 민중의 사회적 권리는 완전히 박탈당한 상태였으므로, 급진적인 변화를 주장하는 사상이 더욱 많은 사람들의 관심을 사로잡았다.

프루히요도 쿠바에 침략군을 파견해 맞섰지만, 목적을 달성하지 못했다.

3) 피델 카스트로는 1961년 12월 1일 아바나에서 텔레비전 인터뷰를 통해 이 선언을 발표했다.

어쨌든 확실한 것은 미국 정부가 곧 쿠바 혁명과 전면적인 대결 태세를 갖추었고, 쿠바 체제를 바꾸기 위해 모든 노력을 경주했다는 것이다. 쿠바의 외교적, 정치적, 경제적 고립을 꾀했고, 반혁명 무장 운동을 사주하여 사보타주를 벌이고 게릴라를 조직하게 하였다. 결국 피그스 만 침공⁴⁾도 감행했으니 과테말라에서 성공한 프로젝트를 쿠바에서도 시도했다.

II. 쿠바 혁명과 미주기구

혁명 성공 이후 여러 달 동안 쿠바는 여타 중남미 정부와 우호적 관계를 유지하고 있었다. 베네수엘라와도 마찬가지로였다. 쿠바는 도미니카 공화국, 니카라과, 파라과이, 아이티 등의 독재 체제에 대한 비난 결의에 동참하기도 했다. 1959년의 카라카스 민주 선언(Declaración Democrática de Caracas)에서는 코스타리카 전 대통령 호세 피게레스 페레르를 필두로 여러 저명인사들이 독재 정권을 미주기구에서 배제하자고 요청하기도 했다.

하지만 그 뒤 쿠바에서 파나마, 니카라과, 도미니카 공화국(2회) 등지에 게릴라 원정대를 파견해 침공을 시도한 일이 발생했다. 이에 해당국들이 미주 상호원조조약(Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR)⁵⁾에 호소하여 미주기구 외교장관협의회 소집을 요청했다. 이것이 제5차 외교장관협의회가 개최된 배경이었다. 칠레의 산티아고에서 1959년 8월 12일~18일까지 개최된 이 회의에서 침공 문제에 대한 결의안 채택은 무산되었지만, 산티아고 선언이 채택되었다.⁶⁾ 선언에서 미주기구 헌장과 양립할 수 있는 정치체제 유형을 명확히 규정했는데, 이는 전통적 독재 정권들을 비난하는 뜻에서 채택된 것이었지만, “대의민주제”와 “불간섭원칙”이라는 전제를 재확인함으로써 미주기구가

4) [역주] 미국에서 훈련 받은 약 1,500명의 반카스트로 쿠바 망명객들이 쿠바 남서부 해안의 피그스 만을 침공했다가 실패한 사건(1961. 4. 17).

5) [역주] 미주상호원조조약(일명 리우조약)은 제2차 세계대전 이후인 1947년 9월 2일 리우 데 자네이루에서 조인된 미주상호방위조약으로, 현재 미주 대륙의 23개국이 서명했음.

6) 미주기구 제5차, 제6차, 제7차 외교장관협의회 회의에 대한 분석은 아래를 참고할 것. Félix G. Fernández-Shaw: “La OEA, reuniones de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de América” en *Política Internacional* No. 52, 11-12/1960 pp. 95-116.

쿠바 혁명의 정치적 행보와 거리 두기를 시도한 것이기도 했다.

그 뒤 1960년 7월 베네수엘라가 미주기구 상임이사회에 도미니카 공화국의 프루히요 군사독재를 고발했다. 이는 베네수엘라 로물로 베땅꼬우르프(Rómulo Betancourt) 대통령에 대한 암살 기도 때문이었다. 제6차 외교장관협의회의 소집도 요청해서 코스타리카의 산 호세에서 1960년 8월 16일~21일까지 회의가 개최되었다.

베네수엘라의 고발이 사실로 확인되어 미주기구는 미주상호원조조약에 의거해 도미니카 공화국에 대한 제재를 가했다. 외교 관계 단절, 부분적인 통상관계 중단 조치를 취했다. 미국은 결의안에 따라 프루히요 시의 자국 대사를 소환했고, 도미니카산 사탕수수의 수입을 중단시켰다.

바로 그 즈음에 쿠바와 미국 관계가 대결 국면으로 진입했다. 토지 개혁 조치와 미국 기업의 이익을 침해하고, 쿠바가 사회주의권과 우호 증진을 목적으로 먼저 소련, 뒤이어 소비에트 블록의 여타 국가와 외교관계를 복원하자 쿠바와 미국 사이의 긴장이 고조됐다. 당시 쿠바가 소련에서 석유수입을 개시했고, 쿠바 국내 정유소에 소련산 석유의 정제를 맡겼다. 하지만 텍사코, 에쓰, 쉘 등 석유메이저회사에 소속된 쿠바 정유소들이 정제를 거부했다. 이에 쿠바 정부가 석유기업 국유화 조치로 맞서자, 미국은 보복조치로 사탕수수 수입 쿼터를 동결시켰고, 쿠바는 나머지 미국 기업을 모두 국유화하는 조치로 대응했다.

이 상황에서 쿠바가 미국 행위에 대한 고발을 목적으로 국제연합 안전보장이사회 개최를 요구했다. 안전보장이사회에서 소련은 쿠바 입장을 전폭적으로 지지했지만, 쿠바가 제출한 안건은 지역기구(즉, 미주기구)가 다루어야 한다고 결정되었다. 이것이 제6차 외교장관협의회의에 이어 제7차 회의가 열린 배경이었다. 이 회의는 8월 22일~29일에 코스타리카에서 개최되었다.

회의 소집 요청국은 페루였고, 의안에는 “외부 개입 위협에 맞선 미주 대륙의 유대 강화”, “카리브 지역에 현존하는 국제적 긴장” 등이 포함되었다. 회의는 미국과 쿠바의 논쟁을 중심으로 진행되었다. 미국은 피델 까스트로 정부가 공산주의 강대국 진영에 가담했다고 비난했고, 쿠바는 미국이 적대정책을 취하며 내정에 간섭하고 있다고 반격했다.

이 회의에서 멕시코, 페루를 제외한 모든 국가들이 소비에트 블록이 미주기구 원리와 양립할 수 없다는 데에는 의견이 일치했다. 코스타리카 산 호세 선언으로 불리는 최종선언문⁷⁾에는 양보의 내용이 담겼는데, 쿠바라는 국가명을 공식적으

로 언급하지는 않은 것이었다. 하지만 선언문의 7개 항은 모두 “미주 대륙의 사안에 대한 외부 강대국의 개입 혹은 개입 위협”에 반대하는 것으로 천명되었다. 좀 더 구체적으로는 “중국과 소련 양 강대국이 미주 국가의 정치적, 경제적, 사회적 상황을 이용하려는 시도”가 “미주 대륙의 단결을 약화시키고, 서반구의 평화와 안보를 위협할 수 있다”고 비난했다.

쿠바 외무장관, 라울 로아는 선언문에 서명하기를 거부했고, 회의장에서 퇴장했다. 미주기구 회의장에서 쿠바가 취할 수 있는 수단이 더 이상 없다는 것이 명백해졌다. 산 호세 회담에 대응하기 위해 피델 까스트로는 아바나에서 대규모 집회를 개최하여 전체민족회의(Asamblea General Nacional)라고 명명했다. 이 자리에서 제1차 아바나 선언을 채택했는데, 미국의 대중남미 정책 비난, 친미정책을 추진하는 중남미 정부에 대한 비난, 미주 대륙의 사회 상황에 대한 고발, 사회주의권과의 동맹 정책 재확인, 대만과의 외교 관계 단절 및 중국과의 수교, 대의민주제에 맞서는 참여민주제 원리에 대한 재확인 등의 내용이 담겼다.⁸⁾

그 뒤 여러 달 동안 쿠바와 미국(중남미 여러 국가들) 사이의 관계가 지속적으로 악화되었다. 1961년 4월에는 피그스만 침공(Invasión de Bahía de Cochinos) 사건이 발생했지만, 실패로 돌아갔다. 이 침공은 미국정부가 주도하고, 과테말라, 니카라과가 협조했지만, 미주기구는 어떠한 대응도 하지 않았다.

그해 5월 1일 쿠바는 “사회주의 공화국”을 선포했다. 11월에는 콜롬비아가 미주상호원조협정의 “미주 국가들의 평화, 정치적 독립에 대한 위협”을 다루고 있는 6조~11조에 호소해 외교장관협의회 소집을 요청했다. 이것이 유명한 제8차 외교장관협의회로 미주상호원조협정을 적용하는 회의로서의 역할을 수행했다. 우루과이 뿐만 아니라 델 에스페에서 1962년 1월 22일에서 31일까지 개최된 이 회의는 직접적으로 쿠바 문제를 토론하기 위한 것이었다. 당시 미국은 쿠바정치제도를 변화시키는 데 몰두하고 있었다. 회의 참가국들은 쿠바가 사회주의 블록과 동맹을 맺은 것에는 한 목소리로 비판했지만, 이에 대한 대응책을 놓고서

7) 이 선언은 최종합의문(Acta Final)에 실려 있음. VII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, San José, Costa Rica, 22 a 29 de agosto de 1960, Unión Panamericana, OEA, Washington, DC, 1960.

8) 전문은 아래를 참조할 것.

www.pcc.cu/documentos/otros_doc/primer_declaración_habana.pdf.

는 분열했다. 결국 워싱턴에 압력으로 가장 강경한 조치들이 채택되었다.

최종결의안의 제목은 “아메리카에서의 공산주의 공세”였다. 결의안에서 참가국들은 “공산주의 국가들의 체제 전복적 공세”를 비난하고, 공산주의 원리가 “미주 기구의 원리와 양립할 수 없다”고 천명했다. 이 관점에 따라 쿠바는 “맑스-레닌주의 이념을 표방하고”, “미주 대륙 외부의 공산주의 강대국들”의 원조를 받아들였기 때문에 미주 기구에서 배제된다. 최종결의안은 흥미로운 논리를 구사하고 있는데, “그간의 행위로 판단컨대, 쿠바 스스로 미주기구에서 이탈했다”는 것이다.⁹⁾ 쿠바의 미주방위회의(Junta Interamericana de la Defensa) 참가 자격도 정지시켰고, 쿠바와 회원국 간의 무역은 물론이고, 무기 및 군수품 거래도 중단시켰다.

선언문의 요체는 쿠바에 대한 ‘배제정책(exclusión)’이었다. 그런데 미주기구 규약은 회원국의 축출(expulsión)을 허용하지 않고 있다. 훗날 얼마간 미주기구는 쿠바가 회원국으로서의 권한이 정지되었지만, 회원국 지위는 계속 유지되고 있으므로, 인권 제도 등의 의무사항을 이행하도록 강제할 수 있다는 가설을 제시했다. 또한, 쿠바라는 국가는 미주기구에 속하지만, 쿠바 혁명 정부의 권한은 중지된다는 독특한 구분법을 제시하기도 했다. 반면, 쿠바 정부는 미주기구 결정을 ‘축출’로 받아들였고, 미주기구와의 관계 단절로 여겼다.¹⁰⁾

하지만 미주기구는 지속적으로 쿠바 문제를 논의했다. 1964년 7월 21일~22일 제9차 외교장관협의회가 베네수엘라의 소집 요청으로 워싱턴에서 개최되었다. 회의에서는 쿠바의 베네수엘라 게릴라 지원 문제가 검토되었다. 실제로 쿠바는 베네수엘라 게릴라 조직인 민족해방군(Fuerzas Armadas de Liberación Nacional, FALN)에 무기를 제공했다. 쿠바 출신 자원 게릴라들이 베네수엘라 반군에 합류하기도 했다. 베네수엘라는 로물로 베땅꼬우르뜨와 라울 레오니 대통령 시절에 쿠바 혁명에 대한 강경한 적대자가 되었고, 1961년 쿠바와

9) 이와 관련된 내용은 최종합의문(Acta Final)을 참고할 것. VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Punta del Este, Uruguay, 22 a 31 de enero de 1962, Unión Panamericana, Secretaría General de la OEA, Washington, DC, 1962.

10) 이 논란과 관련해 다음을 참고할 것. Félix Peña: “Las sanciones en el sistema interamericano. La expulsión de un Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos,” tesis de posgrado, Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, 1965, www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=tesis.

외교관계도 단절했다. 이것이 쿠바가 베네수엘라의 반군을 지원한 배경이었다.

이 회의에서 “베네수엘라 공화국이 쿠바 정부가 후원하고 지도해온 일련의 행위의 표적이 되어왔다. 이는 공공연하게 체제 전복, 베네수엘라 민주정부 타도를 노린 것으로, 테러리즘, 사보타지, 기습, 계릴라 등의 수단이 활용되고 있다”는 견해가 수용되어 미주상호원조조약 6~8조를 적용하기로 결의했다. 외교관계 및 영사관계 단절, 통상관계 및 해상 운송 관계 중단 조치가 채택되었다. 심지어는 “무력 사용”을 위협하기도 했다. 쿠바는 7월 26일 산피아고 데 쿠바 선언으로 이에 대응했다. 선언에서 피델 까스트로는 “쿠바 내정을 간섭하고 반혁명을 조장하는 국가는 우리가 그 나라의 혁명을 지원하는 것에 왈가왈부할 어떤 권리도 갖고 있지 않다”고 반박했다.

이때가 쿠바 혁명과 라틴아메리카 관계가 최악이었던 시절이었다. 그 시절 멕시코를 제외한 다수 중남미 정부들은 쿠바 체제를 바꾸려는 미국의 노력을 옹호했다. 미국의 존 F. 케네디 정부가 1962년 미사일 위기 때 강요한 ‘해상 봉쇄(cuarentena)’ 조치를 승인하기도 했다. 1967년 9월 19일~24일 워싱턴에서 제12차 회의가 개최되었을 때는 쿠바가 아바나에서 아프리카, 아시아, 라틴아메리카 3대륙 민중회의(Conferencia Tricontinental de los Pueblos de África, Asia y América Latina)를 개최하고, 여러 반자본주의 좌파 운동의 단합을 위해 라틴아메리카연대기구(Organización Latinoamericana de Solidaridad, OLAS)를 창설한 것을 비난하였다.¹¹⁾

III. 쿠바와 중남미 재회의 기나긴 과정

미주기구의 쿠바 완전 배제 정책, 반쿠바 동맹 정책에 균열이 생기기 시작한 것은 1970년대에 들어 중남미 여러 국가에서 정권이 교체되고, 미국에 맞서 자주성을 지키려는 좌파 정부들이 등장하면서부터였다.

대표적인 사례가 페루의 후안 벨라스코 알바라도 정부였다. 알바라도 정부는 쿠바 제재조치의 철회를 논의하자는 목적으로 1972년 미주기구 상임이사회 개최를 요청했다. 페루 정부의 제안은 거부되었지만, 페루는 쿠바와 외교

11) XII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Acta Final, 19 de junio-24 de septiembre de 1967.

관계를 복원했다. 이것이 하나의 분기점이 되어 곧 바르바도스, 자메이카, 트리니다트 이 토바고가 외교 관계를 복원했고, 일 년 뒤에는 아르헨티나, 파나마가 뒤따랐다.

이 흐름은 미주기구에 파장을 일으켰다. 1974년 제15차 외무장관협의회가 에콰도르의 끼또에서 개최되었다. 콜롬비아, 코스타리카, 베네수엘라가 쿠바 제재 철폐 안건을 논의하고자 회의 소집을 요청했다. 회원국의 임의에 따라 쿠바와 외교관계를 재개하도록 재량권을 주기 위한 목적에서였다. 이 제안은 점점 더 많은 국가들이 쿠바체제를 인정하고 있는 현실을 받아들이고, 미주기구 메커니즘에 이 현실을 반영해 미주기구의 위신을 지키자는 것이었다.

하지만 쿠바 혁명에 가장 강력히 반대하는 정부들이 체제 인정에 대한 전제 조건을 부과하고자 했다. 그 회의에서 합의에 이르는 것은 가능하지 않았지만, 조금 뒤에 산 호세에서 개최된 제 16차 회의에서 “미주상호원조조약 가입국은 자국의 정책과 이해관계에 의거해 각국이 적절하다고 판단하는 수준과 방식으로 쿠바 공화국과의 관계를 정상화하거나 우호 관계를 강화할 수 있다”고 결의했다.¹²⁾ 그로부터 라틴아메리카 정부들은 쿠바와의 외교 관계를 점진적으로 재개해왔고, 이 과정은 2009년에 이르러서야 완료되었다.

쿠바와의 관계 복원 움직임은 리우그룹¹³⁾에서도 지속적으로 이어졌다. 1987년 아까뵈소에서 제1차 정상회의가 개최되었을 때, 여러 나라 정상들이 쿠바를 미주기구에 복귀시켜야 할 필요성을 강조했다. 1989년 페루 이카에서 열린 제3차 리우그룹 정상회의에서는 미주기구 미가입국들인 벨리스, 캐나다, 과야나, 그리고 쿠바 등의 참가를 요청하는 내용이 포함된 최종선언문이 채택되었다. 1991년 까르파헤나에서 개최된 제5차 정상회의에서 이 사안이 다시 검토되었고, 이때는 명시적으로 쿠바가 지목되었다. 제8차 정상회의에서도 동일한 일이 벌어졌다.

이렇게 강력한 리우 그룹이 가입하여 쿠바 고립의 해소에 기여했고, 미주기구

12) XVI Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, OEA, San José, Costa Rica, 29 de julio de 1975, OEA /Ser.C/II.16.

13) [역주] 1986년 12월 18일 중미 평화를 목적으로 창설한 콘파도라 그룹을 계승하여 중남미 국가 간의 정치 협력과 대화 확대를 목적으로 창설된 국제기구. 이 기구의 정식 명칭은 정치자문·합의를 위한 상설메커니즘(El Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política)으로, 현재 중남미 22개국이 참가하고 있고, 2008년 쿠바가 정식 회원국으로 가입했음.

에서 쿠바 복귀를 지지하는 국가들의 입장을 강화시켜주었다. 하지만 리우 그룹의 초기 입장도 실상은 쿠바정치제도의 만족할 만한 개혁을 전제로 한 것이었다. 결국 2008년 도미니카 공화국에서 개최된 제20차 정상회의에서 쿠바가 리우 그룹에 합류했다.

앞서 보았듯이, 미주기구 회의에서는 쿠바의 복귀 문제가 지속적으로 논의되었지만, 합의에 이르지 못했다. 이는 주로 미국의 반대 입장 때문이었는데, 버락 오바마 대통령이 취임한 이후에야 합의가 이루어질 수 있었다. 2009년 6월 2일~3일 온두라스의 산 페드로 술라에서 제29차 미주기구 총회가 개최되었는데, 드디어 쿠바의 복귀 문제가 매듭지어졌다. 그 회의에서 채택된 결의안은 참으로 간결했는데, 쿠바 배제 조치를 무효화한다는 것이었다. 쿠바 복귀를 위한 대화 창구가 열린 것이었다. 복귀 조건으로는 “미주기구의 관례, 목적, 원리에 입각해야 한다”는 것이 제시됐다.¹⁴⁾

47년의 세월이 지나 미주기구가 쿠바 배제 정책을 철회했다. 이 기나긴 냉전기 동안 쿠바는 권한 정지로 국제사회에서 배제되었다. 라틴아메리카에서는 수많은 내전이 발생했다가 종식되었다. 쿠바는 반란 운동에 대한 지원을 중단했고, 대의민주제가 대륙 전체로 확산되었다. 마침내 1990년대 말부터 좌파가 여러 나라에서 정권을 획득했다. 1960년대 대다수 국가들이 반공주의, 반쿠바주의 입장을 취하던 시대와 달리, 오늘날 라틴아메리카에는 쿠바 체제에 대한 포용 정책, 쿠바에 대한 확고한 지원 정책 등이 시대적 흐름이 되고 있다. 동시에, 미국의 정치와 관련해서도 자주성이 지속적으로 강해지고 있다. 지난 세기와는 비교할 수 없을 정도이다.

이 기나긴 재회의 도정에서 중앙아메리카 정부들의 위치에 대해서는 별도로 언급할 필요가 있다. 쿠바 혁명 이후 여러 해 동안 다수의 중미 정부들은 권위주의 성향이 강했고, 미국 정책을 일방적으로 추종했다. 쿠바에 대해 가장 적대적인 입장을 고수했고, 미주기구가 쿠바 제재로 쿠바 배제 정책을 추진할 때도 이를 강력히 지지했다. 파나마의 오마르 토리호스 정부처럼 입장이 다른 경우도 있었지만, 이는 아주 드문 예외였다. 1980년대 중미 위기 시절에는 적대감이 더욱 고조되었는데, 쿠바가 니카라과 혁명은 물론 엘살바도르, 과테말라, 온두라스의 반란 운동을 지원했기 때문이었다.

14) Resolución sobre Cuba, ag/res. 2438 (xxxix-o/09), 3 de junio de 2009.

콘파도라 그룹¹⁵⁾이 창설되고, 에스끼벨라스 평화협정이 체결되는 등 중미에서 평화 과정이 시작되고, 민주화가 이뤄지고, 협상을 통해 내전이 종식되자, 쿠바에 대한 적대감도 줄어들었다. 몇몇 보수성향의 정부조차 쿠바와의 관계를 규정할 때 이념보다 무역과 협력이 더욱 중요하다는 입장을 채택하여 쿠바와의 관계 회복에 나섰다. 대표적인 사례는 과테말라로서 1998년 외교 관계를 재개했다. 하지만 지역블록으로서 중미 지역은 라틴아메리카에서 가장 더디게 쿠바와의 관계를 정상화해왔다. 중미의 두 나라 코스타리카, 엘살바도르는 가장 마지막으로 쿠바와 외교관계를 정상화한 나라들이었다.

IV. 결 론

미주기구가 쿠바 배제 정책을 철회한 결정은 정치적으로 중요한 효과를 보이고 있다. 이 결정으로 시대착오적인 사안이 완전히 매듭지어졌다. 이토록 오랜 세월 동안 이 문제가 해결되지 못한 것은 이 사안에 미국과 쿠바의 관계가 반영되어 있었기 때문이다. 라틴아메리카 지역의 고유한 문제가 이 사안으로 표출된 것은 아니었다. 하지만 미주기구의 결정이 미치는 실질적 효과는 그리 크지 않다. 쿠바는 미주기구 복귀 절차를 밟겠다는 의지를 표명하기는커녕, 아예 미주기구에 복귀하지 않겠다고 선언했다.¹⁶⁾ 민주 헌장에 구체적으로 제시되어 있듯이, 미주기구는 회원국들에게 대의민주제 유형의 정치제도를 요구하고 있지만, 이는 쿠바 정치 제도의 특징과는 일치하지 않기 때문이다.

쿠바는 그간 국제사회에 대한 참여 폭을 지속적으로 넓혀 왔다. 중남미 모든 국가들과 외교 관계를 맺었고, 리우 그룹(Grupo de Río), 이베로아메리카 정상회의(Cumbre Iberoamericana), 카리브 국가 협회(Asociación de Estados del Caribe), 미주 볼리바르 동맹(Alianza Bolivariana de las Américas, ALBA),

15) [역주] 콘파도라 그룹은 1983년 중앙아메리카 지역의 내전을 종식시키고 평화를 회복하자는 목적으로 콜롬비아, 멕시코, 파나마, 베네수엘라 정부가 창설한 다자간 국제기구. 스웨덴 수상 올로프 팔메, 노벨문학상 작가 가브리엘 가르시아 마르케스 등의 제안으로 창설되었고, 중미 내전 종식 이후 리우 그룹으로 전환하였음.

16) Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba: “Declaración del Gobierno Revolucionario,” La Habana, 8 de junio de 2009, www.cubaminrex.cu/Declaraciones/Articulos/DeclaracionesGobierno/2009/2009-06-08.html.

비동맹국운동 등에도 참가하고 있다. 그러니 미주기구에 가입할 필요성을 느낄 것 같지 않다. 미주 기구 복귀는 쿠바정치제도의 근본적인 개선 이후에나 가능할 것이다. 다만, 이런 일이 조만간 벌어질 것 같지는 않다.

(박정훈 번역)