

Opciones para las relaciones entre Cuba y Estados Unidos durante la presidencia de Donald Trump

Dr. Jorge I. Domínguez

Universidad de Harvard

Imaginándonos la posible trayectoria de la política exterior de Estados Unidos de América (EE.UU.) durante la presidencia de Donald Trump, una hipótesis –que no es un pronóstico pero sí una opción realista– es que desde su propia perspectiva este presidente de EE.UU. considere que Cuba ha sido y puede seguir siendo un aliado ejemplar y confiable.¹

¿Qué le interesa a Trump?

Durante su campaña presidencial, y desde su elección, Trump ha insistido en que los asuntos migratorios serán prioritarios. Desde 1995, Cuba y EE.UU. han cooperado con precisión y detalle para impedir flujos migratorios indocumentados y controlar los flujos documentados. Las autoridades cubanas han hecho lo posible por evitar el robo de embarcaciones u otros transportes que faciliten la migración indocumentada. Exigen la presentación de visas emitidas por el país de destino antes de abordar un avión en aero-

¹ Una versión preliminar de este trabajo se presentó en la XV Edición de la Serie de Conversaciones Cuba en la Política Exterior de los Estados Unidos de América: «Tendencias y perspectivas de las relaciones Cuba-Estados Unidos después de las elecciones de noviembre, 2016», organizado por el CIPI con el coauspicio del Instituto Superior de Relaciones Internacionales «Raúl Roa García», realizado los días 14, 15 y 16 de diciembre de 2016.

puerto cubano. Cooperan los Guardafronteras y los Guardacostas en el Estrecho de Florida para rescatar a quienes intenten cruzar en embarcaciones endebles. Permiten que buques Guardacostas de EE.UU., que han apresado a indocumentados en el medio de ese intento de cruce, arriben a puerto cubano para devolver a esos migrantes potenciales, que Cuba entonces acepta. Durante el transcurso de este siglo, un alto oficial de los Guardacostas de EE.UU. ha estado ubicado en La Habana para coordinar esta relación migratoria y de seguridad marítima. Cuba ha demostrado la disposición y la capacidad de cooperar eficazmente con la política migratoria que sería preferida por el Presidente Trump. Esta cooperación migratoria bilateral comenzó durante las presidencias de Fidel Castro y William Clinton, y persistió bajo Raúl Castro, George W. Bush y Barack Obama.

Durante su campaña presidencial, otra preocupación clave para Trump fue la violencia, terrorista o criminal, por parte de migrantes o de narcotraficantes. Desde 1973, Cuba y EE.UU. aplican un acuerdo contra la piratería aérea que, ya en el momento de su firma, tuvo un impacto notable y casi instantáneo para eliminar ese fenómeno de los cielos entre ambos países. Fue un logro de las presidencias de Richard Nixon y Fidel Castro.

Cuba no reconoce la legitimidad de la presencia de la base naval de EE.UU.

cerca de Guantánamo, pero ha aceptado su uso como prisión de EE.UU. En enero de 2002, Cuba reconoció que EE.UU. con antelación comunicó una información pertinente y detallada sobre las medidas de seguridad en la base y su perímetro, que entre otros efectos, protegían la seguridad de Cuba. El Presidente Fidel Castro y el Presidente George W. Bush autorizaron la cooperación militar para consolidar una relación de seguridad mutua, manteniendo un régimen profesional de consultas militares bilaterales, preservando el ambiente de distensión y respeto mutuo que así se fortalecía. El general Raúl Castro, ese mismo mes, confirmó esta cooperación entre militares en el entorno de la base, y su anterior existencia parcial desde la Administración Clinton, indicando la disposición de Cuba de ampliar estos marcos de cooperación militar.²

Cuba y EE.UU. han cooperado desde los años 1990 para impedir y reprimir el narcotráfico. Las fuerzas de seguridad de ambos países han intercambiado información de inteligencia y han participado en operaciones conjuntas para capturar a narcotraficantes y disuadirles de utilizar los espacios marítimos o terrestres cubanos para sus propósitos criminales. A fines de los 90, bajo las presidencias de Fidel Castro y William Clinton, Cuba propuso formalizar y ampliar esta cooperación contra

² «Statement by the Government of Cuba to the National and International Public Opinion», 11 enero de 2002, cortesía de la Sección de Intereses de Cuba en Washington, DC; Raúl Castro Ruz, Comparecencia televisiva, *Noticiero dominical*, NTV, Cuba, 20 de enero de 2002.

narcotraficantes, que se firmó por fin en julio de 2016.³ (Es posible que Trump también evalúe positivamente el aporte de Cuba al proceso de negociación de paz en Colombia, contribución adicional a la reducción de la violencia. Sin embargo, no queda claro por el momento si Trump hubiera preferido un recrudecimiento de la lucha contra las FARC y el ELN para lograr la destrucción plena de ambos).

En resumen, en temas fundamentales para la presidencia de Trump, tales como control migratorio, cooperación contra la inmigración indocumentada, y contra el narcotráfico y terroristas, Cuba y EE.UU. han sido aliados ejemplares y confiables.

Otro aspecto del comportamiento del Gobierno de Cuba frente a EE.UU. puede atraer la atención de Trump. En los pocos casos de relaciones comerciales, pasadas o posibles, entre Cuba y EE.UU., ha regido un marco formal de igualdad soberana, pero una práctica *de facto* de mercantilismo que beneficia desproporcionadamente a sectores empresariales en EE.UU.

Por decisiones independiente pero simultáneamente adoptadas bajo las presidencias de George W. Bush y Fidel Castro, Cuba compró a EE.UU., entre 2002 y 2015, productos agrícolas por un valor acumulado aproximadamente de 5,3 miles de millones de dólares. Cuba ha pagado en efectivo por estas importaciones, algo

que no hace otro país del mundo, es decir, satisface el criterio mercantilista de Trump de beneficios comerciales que favorezcan desproporcionadamente a EE.UU.⁴ Por supuesto, han servido para proveer comida en Cuba.

Otro ejemplo de similar igualdad soberana formal pero de efectos prácticos muy diferentes ha sido la aplicación del acuerdo sobre vuelos regulares por líneas de aviación civil. Las empresas aéreas de ambos países pueden, en principio, utilizar este acuerdo, pero, por razones técnicas y por un tiempo indefinido, solamente las líneas de aviación civil de EE.UU. vuelan entre aeropuertos en Cuba y EE.UU., pero no Cubana de Aviación.

¿Qué no parece interesarle a Trump?

Trump no ha demostrado interés en incidir en los regímenes políticos de diversos países del mundo, independientemente de sus características. Critica a China por sus políticas económicas internacionales, no por su régimen político interno. Parece estar dispuesto a colaborar con el gobierno de la Federación Rusa. Parece estar igualmente dispuesto de colaborar con el Gobierno de Siria en su lucha contra el Estado Islámico a pesar de las graves acusaciones de atrocidades de guerra contra el gobierno de Siria.

Su interés por incidir sobre el régimen político en Cuba había sido solamente esporádico. Sin embargo, la

³ Peter Kornbluh: «Cuba, Counternarcotics, and Collaboration: A Security Issue in U.S.-Cuban Relations», *Cuba Briefing Paper Series*, No. 24, Washington DC, Georgetown University, 2000.

⁴ U.S. Department of Commerce: *International Trade Administration*. En: tse.export.gov/TSE/ChartDisplay.aspx. Consultado el 17 de enero de 2016.

muerte de Fidel Castro ubica la cuestión del régimen político cubano en su agenda presidencial, en la que nunca había sido algo prioritario. Muerto Fidel Castro, Trump evoca el vocabulario tradicional del Partido Republicano en EE.UU. aunque lo que promete es impreciso: «nuestra administración hará todo lo que pueda» a favor de la «prosperidad y libertad» del pueblo cubano.⁵ Eso puede ser más o menos lo mismo que la política del Presidente Obama hacia Cuba,⁶ que siempre ha incluido programas de promoción de la democracia en Cuba, Radio y TV Martí, y desde comienzos de 2015 la promoción de las telecomunicaciones y en particular el Internet, y programas dirigidos al desarrollo del sector privado en Cuba, entre otros.

Los rostros de Trump hacia Cuba

La trayectoria profesional de Trump durante las dos últimas décadas, así como sus pocos comentarios durante la campaña y después de su elección, no permiten determinar cuál será su política hacia Cuba. Se vislumbran va-

rios rostros de Trump hacia Cuba. Ya a fines de los años de 1990, un rostro fue el intento de una de sus empresas de desarrollar una relación económica con Cuba, hecho que en aquel momento violaba de la ley en EE.UU. Pero al considerar una postulación presidencial en 2000, otro rostro de Trump denunció al gobierno cubano con el fervor tradicional y común en la política interna estadounidense. A fines de 2015, Trump indicó que le parecía bien una apertura diplomática hacia Cuba, aunque aseguró que él habría logrado mejores resultados de cualquier negociación. La plataforma del Partido Republicano mantuvo su lenguaje hostil hacia el Gobierno de Cuba y en las últimas semanas de la campaña presidencial, Trump reprodujo ese lenguaje en la lucha por los votos en el Estado de la Florida. Sin embargo, sus comentarios ocasionales y sin texto, inclusive hacia fines de la campaña, dejaban entrever que no anularía automáticamente la política iniciada por Obama.⁷

Un rostro de Trump, por tanto, es plenamente hostil al gobierno cubano.

⁵ Roberta Rampton (Reuters): «After Castro Death, Trump Says Hopes for Cuban “Freedom”» www.yahoo.com/news/u-president-elect-trump-twitter-fidel-castro-death. Consultado el 26 de noviembre de 2016.

⁶ *Presidential Policy Directive: United States-Cuba Normalization*. En: www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/10/14/presidential-policy-directive-united-states-cuba-normalization. Consultado el 14 de octubre de 2016.

⁷ Jesse Drucker y Stephen Wicary: «Did Donald Trump’s Executives Violate the Cuban Embargo?». En: www.bloomberg.com/features/2016-donald-trump-golf-cuba/. Consultado el 10 de noviembre de 2016; «Donald Trump on Cuba, Interview with The Daily Caller», September 7, 2015. En: 2016.presidential-candidates.org/Trump/?on=Cuba. Consultado el 11 de noviembre de 2016; Jeremy Diamond: «Trump Backs U.S.-Cuba Diplomatic Relations», CNN, September 8, 2015. En: www.cnn.com/2015/09/08/politics/donald-trump-cuba-diplomatic-relations. Consultado el 11 de noviembre de 2016; Jeremy Diamond: «Trump Shifts on Cuba, Says He Would Reverse Obama’s Deal», CNN, September 16, 2016. En: cnn.com/2016/09/16/politics/donald-trump-cuba/. Council on Foreign Relations: «The Next

Un segundo rostro de Trump buscaría una amplia apertura económica en las relaciones entre los dos países. Y un tercer rostro de Trump estaría dispuesto a negociar sobre cualquier asunto, pero con un tono diplomático y político intermedio entre los otros dos.

Opción 0: Los comentarios de Trump sobre Cuba suelen revelar una expectativa de negociación entre adversarios. No perdurará el tono conciliador de los dos últimos años de la presidencia de Obama; resurgirán asperezas en público y en las negociaciones confidenciales. Cambiará también la forma de proceder. Al final de la presidencia de Obama, el Gobierno de EE.UU. negociaba tema por tema, circunscribiendo cada negociación a los aspectos técnicos inherentes de ese tema. Al comienzo de la presidencia de Trump, su gobierno vinculará diversos temas en una misma negociación, entre otros se incluirán aspectos del régimen político en Cuba.

Opción 1. Realista: La Opción Realista es deseable tanto para el Gobierno de EE.UU. como para el Gobierno de Cuba. Reafirmaría la validez y la importancia de los acuerdos formales e informales con relación a la seguridad en el entorno de la base de EE.UU. cerca de Guantánamo y en el Estrecho de la Florida, en particular con relación al control migratorio, la lucha contra los narcotraficantes, y contra la violencia criminal y política.

Sobreviviría igualmente la autorización de exportación a Cuba de productos agrícolas estadounidenses. Todas estas políticas se crearon y estuvieron en vigor antes de la presidencia de Obama.

Opción 2. Posible: El sesgo mercantilista de Donald Trump no solamente vería bien la exportación de productos agrícolas sino también el acuerdo de aviación civil, precisamente porque en la práctica le es tan favorable a las líneas de aviación de EE.UU. Trump puede confirmar otros acuerdos o procesos de negociación comenzados desde diciembre de 2014 porque los beneficios de muchos acuerdos ya negociados son necesariamente bipartitos (v.g., el funcionamiento del correo, el intercambio de información sobre huracanes, o la protección de especies migratorias).

Lo más interesante bajo la Opción Posible se desprende de las preferencias de Donald Trump. Utilizando la autorización inherente en la Ley de Ajuste Cubano de 1966, Trump ordenaría a su ministro de justicia que dejara de ejercer la potestad de excepcionalidad con relación a migrantes cubanos que esa Ley permite al Ejecutivo.⁸ Sin necesidad de acudir al Congreso, se suspendería su aplicación y obligaría que todo cubano que desee ingresar a EE.UU. lo haga mediante la ley de inmigración que se aplica a los ciudadanos de todos los

Commander-in-Chief: Trump on the Issues». En: www.cfr.org/campaign2016/. Consultado el 11 de noviembre de 2016; William M. LeoGrande: «Which Trump Will Cuba Have to Contend With, the Hard-Liner or the Dealmaker?». En: www.worldpoliticsreview.com/articles/20470/which-trump-will-cuba-have-to-contend-with-the-hard-line-or-the-dealmaker.

⁸ *Public Law 89-732, 80 Stat.*, noviembre 2, 1966, p. 1161.

demás países. Ese cambio, si bien lamentable desde la perspectiva de un posible migrante cubano, ha sido un reclamo del Gobierno de Cuba.

El gobierno de Trump esperaría que Cuba modificaría algunas de sus políticas internas bajo la Opción Posible, entre ellas la liberación de presos, una mayor tolerancia frente a marchas tales como las de las Damas de Blanco, y posibles cambios políticos tales como la aplicación de la ley electoral municipal a la elección de la Asamblea Nacional, es decir, la postulación de dos candidatos por cada escaño a elegir. La fórmula puede ser idéntica a la ya utilizada en la alocución del Presidente Raúl Castro el 17 de diciembre de 2014, cuando anunció «la excarcelación de personas sobre las cuales el Gobierno de los Estados Unidos había mostrado interés». Según el Presidente, esta fue «De manera unilateral, como es nuestra práctica y en estricto apego a nuestro ordenamiento real».⁹ Es decir, se logran cambios importantes en ambos países por decisiones unilaterales pero simultáneas, anunciados públicamente, pero sin explicitar un *quid pro quo* formal.

Opción 3. Osada: La Opción Osada es que Trump, en pro de la mayor «prosperidad y libertad» para el pueblo cubano, que resaltó en su comentario después de la muerte de Fidel Castro, impulse algunas medidas ya autorizadas por Obama. Hay mayor libertad de información si se facilitan las telecomunicaciones y el más fácil acceso al Internet. Hay más libertad y prosperidad si EE.UU. amplía las

relaciones económicas con el sector privado en Cuba. Estas y otras posibles oportunidades requieren que el Ejecutivo en EE.UU. elimine las trabas que perduran para una relación normal entre bancos en EE.UU. y en Cuba, permitiendo de hecho el uso del dólar y de las tarjetas de crédito. Más osado sería que la cadena de empresas de Trump, frente a la iniciativa de la cadena hotelera Starwood en Cuba, declare su interés en desarrollar campos de golf y actividades afines. Si esta hipótesis osada es una fantasía dependerá en parte en la designación de los funcionarios del gobierno de Trump que se encargarán de la relación cotidiana con Cuba.

Conclusión

Cuba ha cooperado eficazmente y por muchos años con EE.UU. en los asuntos que parecen ser de prioridad para Trump. Esas bases de una razonable relación bilateral sirven para construir una relación bilateral de cooperación profesional entre los dos gobiernos. Por tanto, el gobierno cubano no debe paralizarse por la reaparición de lo que he llamado la Opción 0, y sí debe afianzar la Opción Realista, insistir en lo que he llamado la Opción Posible, y no descartar la Opción Osada. Ese comportamiento permitiría aplicar a la relación entre Cuba y EE.UU. el mismo criterio que el Presidente Raúl Castro cita en otros contextos, es decir, proceder hacia un éxito bilateral razonable para ambas partes, «sin prisa pero sin pausa».

⁹ En: www.granma.cu/cuba/2014-12-17/alocucion-del-presidente-cubano-raul-castro.