

Obama: ajustes en su política hacia Cuba (2015-2016)

Luis René Fernández Tabío

Doctor en Ciencias Económicas.
Profesor Titular e Investigador
del Centro de Estudios Hemisféricos
y sobre Estados Unidos (CEHSEU),
de la Universidad de La Habana.

El debate sobre el enfoque privilegiado en la política de Estados Unidos hacia Cuba después de 1989 y a comienzos de la década de 1990, parecía justificar el inicio de las negociaciones bilaterales y un levantamiento gradual de las sanciones económicas aplicadas. La desaparición de la URSS y el campo socialista en Europa del Este, el fin del bipolarismo y el supuesto nuevo orden internacional significaban un duro golpe para la economía cubana en medio de las modificaciones en el contexto internacional apuntadas. Los pretextos precedentes para la aplicación del bloqueo: «amenaza comunista», «exportación de la revolución», «satélite de la URSS», reto para la seguridad nacional de Estados Unidos, carecían a todas luces de fundamento. En cambio, prevaleció el enfoque conservador de derecha, porque estas fuerzas eran dominantes dentro del sistema político norteamericano y las mismas suponían que en las nuevas condiciones enfrentadas por Cuba el bloqueo conseguiría, por fin, poner de rodillas a la Revolución.

La política de *dos carriles* trataba de conciliar el aislamiento y las san-

ciones, con el aumento de la influencia por los denominados instrumentos blandos, como los viajes y las remesas, identificados también como «diplomacia pueblo a pueblo». Sin embargo, la práctica fue demostrando una contradicción irreconciliable entre estos dos carriles, y lo peor es que desde la perspectiva norteamericana se hacía cada vez más evidente su fracaso: no se lograba derrocar al gobierno revolucionario y socialista.

El inicio de las negociaciones entre Estados Unidos y Cuba durante el verano de 2013 se debe a la maduración simultánea e interrelacionada de tres escenarios: el relativo a los problemas y dinámicas del proceso de toma de decisiones en Estados Unidos y al papel de la Presidencia en momentos particulares de los últimos dos años de gobierno, el perfeccionamiento gradual del sistema socioeconómico cubano bajo sus principios y la modificación favorable a Cuba de la correlación global y regional de fuerzas, sobre todo desde finales de la década de 1990. El aislamiento a Cuba impuesto por Estados Unidos con bastante éxito en la década de 1960, había acabado representando un desafío no solamente para su política hacia Cuba, sino también para la relacionada con América Latina y el sistema interamericano. La continuidad de las Cumbres de las Américas, que buscaba desde 1994 relanzar y fortalecer el sistema de dominación interamericano estaba en peligro. El

apoyo otorgado por la región latinoamericana y caribeña a la participación del gobierno cubano en la VII Cumbre de las Américas en abril de 2015 fue un momento decisivo.

Independientemente del optimismo o pesimismo de los analistas de la política de Estados Unidos hacia Cuba y el futuro de las relaciones bilaterales, no cabe duda de la importancia histórica de este primer paso: el inicio de negociaciones en plano de igualdad y respeto, aunque solamente fuera para restablecer relaciones diplomáticas, supone volver a una senda abandonada hace 54 años, cuando el Estado norteamericano rompió relaciones con Cuba el 3 de enero de 1961.

Las alocuciones simultáneas del Presidente Barack Obama y el Presidente Raúl Castro el 17 de diciembre de 2014 dieron a conocer los primeros pasos iniciados para redefinir la situación de las relaciones entre Estados Unidos y Cuba y colocarlas en un nivel superior. Este acontecimiento tomó por sorpresa a los más connotados especialistas cubanos y estadounidenses, no tanto por el sentido y dirección de las medidas anunciadas, coherentes con el discurso inicial de la administración Obama y los pasos previos, ni por las circunstancias del momento, sino porque sobrepasaron las expectativas más felices, lo que parecía desbordar las posibilidades reales y objetivas. Para los cubanos, el anuncio de la liberación de sus tres héroes fue motivo de enorme alegría

y al menos en los primeros instantes dejaba todo lo demás en un segundo plano, generando un clima de esperanza y, en muchos casos, exagerado optimismo sobre el futuro de las relaciones. Para Estados Unidos resultaba igualmente importante y sensible la liberación de Alan Gross, por la responsabilidad del gobierno con este, su familia y amigos. La cárcel del denominado contratista de la USAID, que había cumplido misiones encaminadas al cambio de régimen en Cuba, era señalado por la Casa Blanca como un obstáculo principal para el avance en el mejoramiento del diálogo. En la dimensión estratégica, el inicio de negociaciones y el propósito del Presidente norteamericano de levantar el bloqueo económico y financiero, despertaba intereses económicos y sociales que llamaron la atención en Estados Unidos y el resto del mundo. De mayor significación para el imperialismo era la posible mejora de las relaciones con toda la zona latinoamericana y caribeña, que había insistido unánimemente en la necesidad de acabar con las sanciones y el aislamiento de Cuba en el contexto hemisférico.

Hasta entonces, diversos Centros de pensamiento¹ y especialistas en Estados Unidos (sobre todo de tendencia liberal)² subrayaban la viabilidad y conveniencia de que Obama avanzara en la actualización de su política hacia Cuba y referían que él mismo había señalado la necesidad de cambiar a finales de 2013 en una cena para recaudar fondos en Miami.³ Las medidas sugeridas casi siempre estaban encabezadas por la no inclusión de Cuba en la lista de «países patrocinadores del terrorismo», cuando precisamente aquí, en La Habana, se han estado desarrollando las negociaciones de paz entre el gobierno de Colombia (un aliado estratégico de Estados Unidos en la región) y la principal guerrilla de ese país. Se agregaban otras acciones que podían ser tomadas por el Ejecutivo, dadas sus prerrogativas respecto al Congreso.

El mandatario norteamericano, en los dos últimos años de su presencia en la Casa Blanca, se encontraba en una encrucijada respecto a Cuba. La presión regional para la participación de sus representantes en la VII Cumbre de las Américas en abril de 2015,

¹ Ver, entre otros: Cuba Study Group: *Restablecimiento de la Autoridad Ejecutiva sobre la política de los Estados Unidos hacia Cuba*, Febrero, 2013, www.cubastudygroup.org/index.cfm/files/serve?File_id=bf125add-57a4-44ce-a71e-9f591a84aa1f; Collin Laberty: *Cuba's New Resolve. Economic Reform and Its Implications for U.S. Policy*, Center for Democracy in the Americas, Washington D.C., 2011, pp. 69-74; Aya Landau French: *Options for Engagement. A Resource Guide for Reforming U.S. Policy toward Cuba*, Lexington Institute, lexingtoninstitute.org/wp-content/uploads/Cuba/options-for-engagement-4-20-09.pdf, Virginia, April, 2009; Richard Lugar: «Changing Cuba Policy in the United States Interest», *Staff Tripp Report of the Committee on Foreign Relations. United States Senate. GPO*, Washington D.C., February 23, 2009; Council on Foreign Relations: «A New Direction for A New Reality», *Independent Task Force Report*, no. 60, New York, 2008, pp. 72-75.

² Philip Peters: «A Policy toward Cuba That Serves U.S. Interests», *Policy Analysis*, no. 384, Cato Institute, Washington D.C., November 2, 2000, pp. 2-12.

³ Josh Lederman: «U.S. Must Continue to Change Policies on Cuba», *The Huffington Post*, November 11, 2013, www.huffingtonpost.com/2013/11/11/us-cuba-policies_n_4254300.html.

evento de significación hemisférica para la política exterior estadounidense, iba en aumento y casi lo obligaba a dar pasos que le permitieran evitar una catástrofe en su política hacia América Latina y el Caribe, y a la vez llegar a esa importante reunión continental con cierta holgura política. Debía tomar alguna de las recomendaciones de asesores políticos y expertos divulgadas mediante artículos, informes y ponencias de periodistas y académicos. Estas ideas habían alcanzado gran difusión e impacto mediático al ser presentadas con bastante detalle por el importante rotativo de ese país *The New York Times*, en una serie de editoriales que profundizaban en las razones de la necesaria actualización de la política de Obama. Uno publicado el 11 de octubre de 2014 precisamente señalaba el asunto de la Cumbre de las Américas y la oportunidad que le otorgaba al Presidente redefinir su política hacia Cuba antes de ese evento.⁴ Luego vendrían otros editoriales que abarcarían otros significativos aspectos, creando un contexto mediático favorable a los anuncios sobre las negociaciones oficiales dados a conocer dos meses después.

La parte cubana había señalado de modo insistente, en particular desde la llegada a la Presidencia de Raúl Castro, su disposición a nego-

ciar con Estados Unidos todos los temas de la agenda, pero en igualdad de condiciones y absoluto respeto, basándose en el Derecho Internacional y la Carta de las Naciones Unidas. Tales condiciones son sin duda normas establecidas por el Derecho Internacional respecto a las relaciones entre países, pero no constituyen el comportamiento habitual de los gobiernos de Estados Unidos y mucho menos en la historia de sus relaciones con Cuba. La asimetría de poder, el Destino Manifiesto y, por supuesto, la Doctrina Monroe significan obstáculos dentro de la proyección externa norteamericana, imbuida como ha estado para el caso de Cuba de la «Ley de gravitación política», pilar de lo que los cubanos conocen como *la política de la fruta madura* (aunque a veces se declara lo contrario en el discurso oficial cuando se hace referencia a «un nuevo comienzo» en las relaciones con América Latina y el Caribe, e incluso, al fin de la Doctrina Monroe).⁵ Tratándose nada menos que de Cuba, un país situado en la vecindad geopolítica de la gran potencia imperialista, con una larga historia de intentos de adquisición, intervenciones militares, dominación, explotación y agresión: ¿qué puede esperarse de los recientes cambios en la política?, ¿qué significado tienen estos anuncios?

⁴ The Editorial Board: «Obama Should End the Embargo on Cuba», *The New York Times*, October 11, 2014. Versión en español: www.nytimes.com/2014/10/12/opinion/sunday/tiempo-de-acabar-el-embargo-de-cuba.html

⁵ John Quincy Adams en famosa carta fechada el 26 de abril de 1823 postula una supuesta Ley de gravitación política, según la cual Cuba no tendría otra opción que gravitar hacia Estados Unidos una vez liberada de su vínculo con España.

Aunque el proceso de establecimiento de relaciones diplomáticas presenta escollos, se inician las negociaciones en el nuevo contexto y se han dado pasos para allanar el camino, como la decisión del Presidente de rectificar la injustificada inclusión de Cuba en la lista de países designados como patrocinadores del terrorismo, por lo que podría lograrse concluir este paso durante la primera mitad de 2015. Para comprender el significado de la etapa comenzada, que pareciera significar un cambio de carácter estructural, dado el reconocimiento mutuo de los gobiernos y la ejecución de negociaciones abarcadoras, resulta conveniente explorar las causas reales que han impulsado esa actualización en la política norteamericana, sus limitaciones y objetivos.

A primera vista al menos, el nuevo momento parece contradecir interpretaciones hasta ahora generalmente aceptadas sobre los factores determinantes en la política de Estados Unidos hacia Cuba, sobre todo la influencia de los cubano-americanos en el escenario político y electoral, particularmente el de la Florida. La presencia de tres senadores y seis representantes de origen cubano en el Congreso constituye una dificultad para el levantamiento total del bloqueo, pero como demuestra la nueva dinámica, no impide el inicio de las negociaciones oficiales bilaterales y los pasos en dirección contraria a los intereses de ese grupo

neonexionista lanzados desde la Presidencia.

En esta presentación se tratará de reseñar brevemente las principales fuerzas y condiciones que han impulsado las decisiones anunciadas. Preliminarmente parecen haber sido determinantes la combinación de factores internos en Cuba y Estados Unidos, que influyen sobre sus conflictivas relaciones bilaterales y el contexto regional e internacional. Dado que los componentes esenciales del conflicto no desaparecen, tampoco los intereses estratégicos y objetivos de las partes involucradas; lo que cambia es el discurso de la política norteamericana, la proporción en los instrumentos empleados para desplegar su política hacia Cuba y el contexto regional y global, que cada vez desafía más a la hegemonía estadounidense. Se realiza una exploración previa del futuro que puede tener la relación bilateral en estas nuevas condiciones.

Laberintos del gobierno de EE.UU. y su política hacia Cuba

El obstáculo del Congreso, ahora con una mayoría republicana, y la existencia de leyes que fueron elaboradas para fijar la política de Estados Unidos hacia Cuba a principios de la década de 1990, como la Helms Burton de 1996, parecerían retos casi insalvables para modificar la política estadounidense hacia Cuba sin efectuar cambios políticos, económicos y sociales en el

país caribeño acorde con la Ley norteamericana. Como ha sido señalado, el problema principal de esta ley, que codifica las sanciones anteriores, es la violación de la soberanía e independencia de Cuba, porque pretende condicionar lo que se conoce como *cambio de régimen* en la jerga norteamericana para propiciar el levantamiento del bloqueo y otras medidas coercitivas e injerencistas.

La decisión de restablecer las conexiones diplomáticas entre los dos países no debe confundirse con *normalización de las relaciones*, si bien abre el camino a ese presumiblemente largo y complejo proceso. La normalización de relaciones debe cumplir como mínimo con las normas del Derecho Internacional y por ello se requeriría la eliminación de ese conjunto de leyes, regulaciones y procedimientos dirigidos a dañar a la sociedad cubana en su conjunto. Entre los aspectos principales que el proceso de normalización de relaciones entre Estados Unidos y Cuba debería solucionar están el fin del bloqueo comercial y financiero, y la eliminación de leyes y procedimientos migratorios preferenciales para los cubanos. Asimismo debe suprimirse el financiamiento a la subversión, específicamente la propaganda anticubana mediante transmisiones radiales y televisivas, tema que hasta el momento permanece intacto y está sujeto a discusión. La devo-

lución de la base naval de Guantánamo y el tema de las compensaciones a Cuba por los daños de la política norteamericana de bloqueo y otros actos agresivos no pueden ser tampoco dejados de lado para alcanzar lo que pudiera considerarse desde esta perspectiva una normalización de relaciones.

Por mucho tiempo ha prevalecido la interpretación de que el Presidente norteamericano no puede levantar las sanciones sin la aprobación del Congreso porque la política anticubana ha sido constituida en leyes de ese país. No obstante, existen evidencias prácticas y juicios de expertos que señalan las amplias prerrogativas del Ejecutivo para desmontar los principales componentes del bloqueo mediante la modificación de las regulaciones y el otorgamiento de licencias. William Clinton (como después, incluso, George W. Bush) hizo uso de esas facultades presidenciales y las propias modificaciones introducidas por Barack Obama a inicios de 2015 respecto al sector de las comunicaciones constituyen una prueba de que puede hacerse lo mismo en el resto.⁶

En la formación de la política de Estados Unidos hacia Cuba, en correspondencia con el sistema político norteamericano, se manifiesta una disputa entre la competencia del Presidente y la del Congreso en sus decisiones sobre Cuba, aunque son reconocidas las amplias atribuciones

⁶ Aya Landau French: ob. cit., p. 34.

de la Presidencia en los temas de política exterior. Ella tiene la potestad de realizar cambios en la aplicación de lo que aparece legislado en interés de la seguridad nacional. Como se ha apreciado a lo largo de estos años, la burocracia ejecutiva y su máximo jefe están en condiciones de interpretar la ley en el momento de su aplicación e incluso para tomar decisiones que la modifican mediante licencias y cambios en las regulaciones.

Deben reconocerse las prerrogativas del Presidente en el sistema político norteamericano, como las anunciadas sobre Cuba por Obama en el ejercicio de su liderazgo el 17 de diciembre de 2014. La Presidencia tiene la autoridad para reaccionar ante asuntos internacionales que considere como amenazas potenciales a la seguridad nacional de Estados Unidos. Especialistas en la materia señalan:

En un grado no apreciado por muchos, la presidencia es una institución cuya estructura y actividades han sido configuradas por factores internacionales (...) La siempre presente amenaza a la seguridad nacional que viene a simbolizar, provee una racionalidad inducida por la concentración de poder en la presidencia y establece límites sobre la función que el Congreso podría esperar desempeñar en la formulación de la

política exterior de Estados Unidos.⁷

Las condiciones presentadas en los últimos dos años de su mandato y una probable consulta afirmativa o coincidencia de enfoque con la aparentemente más viable candidata por el Partido Demócrata, Hillary Clinton, parecen ser circunstancias favorables a la profundización en el curso de la postura del Presidente Obama respecto a Cuba mediante iniciativa presidencial. Asimismo puede reconocerse el efecto del liderazgo del Presidente norteamericano sobre la política hacia Cuba. El creciente respaldo que este ha ganado a partir de ese momento, presagian que se está más en presencia de un cambio de tendencia, que en un acontecimiento coyuntural de fácil reversión. Salvando todas las diferencias en esos casos, el proceso de levantamiento de sanciones y restablecimiento de relaciones con Vietnam y China, refuerzan la idea de que una vez iniciado estos procesos no retroceden, sino que se consolidan, si bien las diferencias y hostilidades permanecen, pero se expresan de otro modo.

Aunque no pareciera el escenario más probable, no puede descartarse que la actual tendencia política pudiera ser revertida, total o parcialmente, mediante una combinación de acciones dentro del Congreso, que

⁷ Glenn P. Hastedt y Anthony J. Eksterowicz: «Presidential Leadership and American Foreign Policy: Implication for a New Era», en: Eugene R. Wittkop y Jones M. McCormic (eds.): *The Domestic Sources of American Foreign Policy. Inside and Evidence*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., Maryland, 1998. p. 138.

impidan el desmantelamiento del bloqueo y otras sanciones, o por el resultado de las elecciones en 2016, que podría llevar a la Presidencia una figura opuesta al mejoramiento de las relaciones en cualquier variante.

El ajuste en la política del gobierno de Obama hacia Cuba en la última etapa de este (2015-2016) tiene factores determinantes en el momento político interno de ese país, las características del liderazgo del Presidente y sus propias visiones al respecto. Sin duda se trata de una decisión con trascendencia histórica para las relaciones Estados Unidos-Cuba en la que el papel del dirigente demócrata debe reconocerse.

El factor cubano

Como se ha señalado, las negociaciones entre los gobiernos de Cuba y Estados Unidos, que habían tenido con anterioridad algunos intentos frustrados, se habían venido efectuando con absoluta discreción y al más alto nivel político. Las condiciones más directas que hicieron factible el diálogo intergubernamental en esta oportunidad se remontan por lo menos a finales de la década de 1990. En ello ha tenido un papel decisivo la fortaleza de Cuba y sus éxitos al resistir y superar el impacto demoledor que representó la desaparición de sus principales aliados en el socialismo a finales de la década de 1980.

Las medidas que paulatinamente se han venido aplicando para la ac-

tualización del sistema socialista en Cuba, si bien de forma escalonada y sin cosechar sus mejores resultados en todas las esferas, apuntan claramente a la solución de los obstáculos y desafíos de su economía, política y sociedad en una democracia popular, socialista y participativa, dirigida a la prosperidad de su pueblo con justicia social, independencia y soberanía.

Son muchas las leyes y nuevas políticas aplicadas y en proceso de incorporación al marco legal y las regulaciones del país, pero ellas se encaminan a ganar en eficiencia y otorgar a los ciudadanos mayores oportunidades en el plano personal, familiar y colectivo, sin descuidar las garantías sociales en educación, salud, cultura y deportes, que han caracterizado a la sociedad cubana como un referente muy positivo desde hace muchos años y han colocado a Cuba en altos niveles dentro del Índice de Desarrollo Humano.

El perfeccionamiento y mayor independencia del sector estatal empresarial y presupuestado, las nuevas posibilidades del negocio privado y cooperativo, la mayor apertura a la inversión extranjera y grandes proyectos de desarrollo en zonas económicas especiales, como la ubicada alrededor del puerto de aguas profundas del Mariel, modifican positivamente las expectativas sobre el futuro de la economía y sociedad cubana.

En el plano más estricto de la economía y dados los ajustes en el

modelo económico cubano y los pasos de mejoría en las relaciones bilaterales, se evidencian intereses de negocios norteamericanos en Cuba. La reducción parcial o la eliminación de restricciones de los viajes de ciudadanos y residentes en Estados Unidos, que no son de origen cubano, significa un mercado potencial importante para el sector turístico estimado por distintos estudios en más de un millón anual (la demanda de productos y servicios generados por turistas norteamericanos beneficiarían al comercio de alimentos y al de bienes duraderos y de consumo). Naturalmente, en la medida que perdure más tiempo el entramado de restricciones establecidas por el bloqueo (entre ellas, la imposibilidad de viajar como turista a Cuba), se reducen considerablemente los impactos positivos para las relaciones económicas y sus consecuencias sociales.

Las remesas monetarias y los flujos de capital son un factor favorable dinamizador de la demanda y de toda la economía, aunque se pretenda dirigir al mejor desempeño de pequeños negocios, cooperativas no agropecuarias y quizás en algún momento el de las agropecuarias. Lo cierto es que todavía los inversionistas norteamericanos no pueden participar en la economía cubana.

Debe entenderse que las modificaciones en la política estadounidense hacia Cuba, hasta este momen-

to, buscan maximizar los impactos a favor del cambio de régimen y minimizar los efectos económicos saludables, que tratan a toda costa de dirigir al sector privado. Esta dinámica pone de manifiesto la permanencia de la contradicción interna mediante el diseño y la ejecución de la política de dos carriles. Dadas las características de la sociedad socialista cubana, las afectaciones económicas al gobierno repercuten en toda la sociedad.

Hasta el momento de escribir estas páginas, aunque el Presidente norteamericano se ha expresado a favor del levantamiento del bloqueo y se observan algunas acciones en el Congreso favorables a estos pronunciamientos, también existen manifestaciones en contra de esos cambios y el bloqueo está esencialmente intacto. Su eliminación podría ocurrir en un período comprendido entre tres y siete años; es decir, entre el 2017 y el 2020.

En lo social, la nueva ley migratoria cubana abre enormes posibilidades de articulación entre los cubanos residentes en el exterior y el país, reforzando la circularidad del proceso migratorio (el denominado *transnacionalismo migratorio*). La nueva realidad deja vía libre los aportes que los emigrados cubanos pueden hacer con su participación en los vínculos directos e indirectos de Cuba con el resto del mundo. Dado que la mayor parte de los cubanos residentes en el exterior se encuentran en Estados Unidos, ello

permitirá paulatinamente contribuir a modificar el tipo de relaciones y podría llegar a ser un aporte significativo en beneficio de los cubanos de ambas orillas del estrecho de la Florida. El incremento en los intercambios y relaciones entre Cuba y su emigración influye en los intereses y las posturas políticas de los cubanos residentes en el exterior y (en general, no solo Estados Unidos) respecto a Cuba, como reflejan las más recientes pesquisas realizadas en ese país. La encuesta elaborada por el Instituto de Investigaciones Cubanas (Cuban Research Institute [CRI]) de la Universidad Internacional de la Florida (FIU) en 2014 registra que el 71% de los cubano-americanos consideran que el bloqueo no ha funcionado y el 51% se oponen a la continuidad en la aplicación de este instrumento. El informe del CRI indica que el 68% favorecen el establecimiento de relaciones diplomáticas.⁸

Otro proceso que de forma lenta pero constante ha venido transformando el peso de las posturas más radicales y extremas sobre las relaciones con Cuba es el fenómeno generacional. Ciertamente los jóvenes reciben influencias de sus padres y el ambiente social que los rodea. Elementos favorables al mantenimiento de la hostilidad y el aislamiento se generan por organizaciones y

medios de información del Sur de la Florida y Miami, pero con el paso de los años tienden a prevalecer enfoques más realistas y pragmáticos, los que se han fortalecido con el aumento de los viajes y otros contactos de todo tipo con su país de origen.

De tal modo, el factor social, reforzado por la mayor flexibilidad en los intercambios, sumado al generacional, han venido transformando gradualmente las preferencias y posiciones de los distintos segmentos de la población de origen cubano residente en Estados Unidos con respecto al tipo de política a seguir con Cuba. La tendencia a la normalización de los vínculos entre los cubanos en el exterior y su país por razón del paso de los años debe irse consolidado gradualmente, y permitir la cada vez mayor interrelación entre estos grupos con importantes beneficios para Cuba y los cubanos en todas partes.

Lentamente, la modificación en la composición y motivación del flujo migratorio de Cuba a Estados Unidos, su notable representatividad de la sociedad cubana, la mejor desde 1980, y las diferencias en su postura han favorecido el mejoramiento de las relaciones entre el país de residencia y el de origen. Aunque por momentos se expresan sobresaltos, conociendo la hostilidad y aislamiento mantenidos du-

⁸ 2014 FIU Cuba Poll: How Cuban Americans in Miami View U.S. Policies Toward Cuba, Cuban Research Institute, Florida International University, Miami, 2014, p. 4, cri.fiu.edu/research/cuba-poll/2014-fiu-cuba-poll.pdf.

rante bastantes años, puede sorprender los avances en un tipo de relaciones que cada vez se realizan de modo más natural, fluido y desprejuiciado, aunque todavía se esté muy lejos de lo que es posible. En síntesis, los cambios en la actualización del modelo del socialismo cubano fueron poniendo en evidencia no solamente el fracaso de la política norteamericana hacia Cuba, sino el desfasaje histórico de sus métodos en un contexto del llamado fin de la Guerra Fría. La política norteamericana hacia Cuba evidenciaba una obsolescencia que se hacía más evidente por los avances y progresos internos y externos de la sociedad cubana, así como por las modificaciones en su entorno regional e internacional.

El contexto regional

El ascenso en la región de gobiernos de izquierda y centro izquierda, y su reflejo sobre las posiciones políticas de la región, constituye uno de los factores que han incidido en el ajuste de la política de Obama hacia Cuba. Puede reconocerse una transformación notable de las relaciones hemisféricas de Cuba respecto a las existentes en la década de 1960, cuando no solamente se rompieron las relaciones de Estados Unidos con Cuba, sino con casi todos los países, con las excepciones notables de México y Canadá. En esa primera etapa, la política de Estados Unidos logró un

acompañamiento regional y el consiguiente aislamiento de Cuba. Ello ha ido cambiando a favor del país caribeño y después de la década de 1990 (a pesar de la desaparición de la URSS y el campo socialista europeo) ha registrado un proceso de fortalecimiento de las posiciones cubanas en la región y el mundo.

La política cubana de principios y su solidaridad y colaboración con todos los países en situaciones de desastres o crisis, independientemente de las posturas políticas e ideológicas de cada uno, ha elevado el prestigio y respeto por el gobierno cubano y su pueblo. El resultado ha ido reflejándose cada vez en el apoyo a Cuba y el rechazo a la política de bloqueo y aislamiento de Estados Unidos contra la Isla, hasta llegar a una encrucijada en que tal política de hostilidad ha quedado sola y dificultado la proyección regional estadounidense hacia Latinoamérica y el Caribe.

Al celebrarse la primera Cumbre de las Américas en Miami, en el año 1994, existían condiciones favorables para el avance de una política neoliberal de integración hemisférica (con la excepción de Cuba) y el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La incorporación de México al TLCAN constituía el «modelo» para la integración con Estados Unidos, que supuestamente se extendería a toda la región mediante el ALCA. El denominador común era la presencia de regímenes de

mocráticos de tipo liberal burgués, que habían sustituido a las numerosas dictaduras de seguridad nacional. En Centroamérica se había negociado la paz y los movimientos guerrilleros se incorporaban a la lucha política en esas condiciones, sin cambios fundamentales en las estructuras de la propiedad, ni el de la composición de clases de esas sociedades. Durante el período comprendido entre 1994 y 2005, avanzan las negociaciones del ALCA y a la vez acuerdos de libre comercio entre Estados Unidos y países de la región.

Sin embargo, cuando todo parecía ir en una dirección favorable a la consolidación de la hegemonía de Estados Unidos en la región y su sistema de dominación hemisférico, los efectos de las políticas neoliberales, introducidas tanto por dictaduras militares como por los mecanismos de renegociación de la deuda externa, comenzaron a golpear sobre las condiciones socioeconómicas de los más pobres, e incluso afectaron todo el tejido social hasta las capas medias. Surgen liderazgos al margen de los partidos tradicionales y se crea y fortalece el papel de movimientos sociales de nuevo tipo, cuyo denominador común ha sido el rechazo al neoliberalismo y la búsqueda de alternativas.

La nueva tendencia sociopolítica se inicia con la victoria electoral de Hugo Chávez en Venezuela en 1998. Paulatinamente se irían sumando otros líderes en otros países, con lo

cual se modificaba la unanimidad de criterios sobre pautas que habían sido promovidas por las administraciones de Estados Unidos, los expertos del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, cristalizadas en el llamado Consenso de Washington y apoyadas por partidos, coaliciones o alianzas de la oligarquía transnacional en la región.

En el año 2005, en el escenario de la IV Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata, Argentina, una concertación de países de mucho peso e importancia en la región encabezada por Venezuela, a la que se sumó el MERCOSUR, conformado por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, rechazó el ALCA como proceso de integración regional. Se inicia así una reversión parcial de esta tendencia. Fuerzas contra hegemónicas, críticas del neoliberalismo, desarrollaban proyectos alternativos a las políticas impulsadas por Estados Unidos y logran algunos resultados. Aunque no mueren el neoliberalismo, ni se extinguen los tratados de libre comercio y el enfoque del regionalismo abierto, esta política de institucionalización del neoliberalismo y nueva articulación del sistema interamericano liderado por Estados Unidos, deja de ser un organismo hemisférico. Surgen propuestas como la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), más tarde denominada Alianza Bolivariana para las Américas, de la que Cuba es fundadora

con la Venezuela bolivariana. Otros esquemas subregionales existentes (como MERCOSUR) reorientan y redefinen parcialmente el contenido de los procesos de integración, y con otro espíritu regional se establece UNASUR, cuya importancia trasciende la economía y alcanza la concertación política. Como colofón de ese proceso se crea la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en la cual Cuba es reconocida y tiene un papel relevante desde su fundación. La CELAC incluye a toda la región, pero significativamente excluye a Canadá y Estados Unidos.

La integración de Cuba a la CELAC y, sobre todo, la designación de la misma como Presidente pro t empore le reconoce una función importante en la concertación regional y los acuerdos a los que se arriba durante la celebración de la II Cumbre de la CELAC en La Habana el 28 y 29 de enero de 2014. Ello no fue un hecho fortuito ni mucho menos una d dava a Cuba. Otorgaba un justo reconocimiento a su política exterior y en particular a su colaboración regional, así como a la importancia conferida en ese contexto a su contribución a las mejores relaciones hemisféricas. Estas circunstancias consolidaron el unánime rechazo a la política de Estados Unidos de sanciones y aislamiento a la Gran Isla caribeña.

En la VI Cumbre de las Américas en Cartagena, Colombia, en 2012, se había puesto de manifiesto la pro-

blem tica de no invitar a Cuba, cuando todos los países de América Latina y el Caribe votaron por su presencia en la próxima reunión cumbre, programada para el año 2015, lo que establecía una fecha límite para producir un cambio en la política de Estados Unidos hacia la Isla. Se pondría en juego el éxito de la Cumbre dado que el gobierno de Panamá, como organizador de esa reunión, invit  al Presidente cubano. En realidad el descalabro en la VI Cumbre de las Américas para la política norteamericana estuvo asociado al surgimiento de la CELAC en febrero de 2010 y al fracaso de la OEA en la búsqueda de una solución frente al dilema creado por el golpe de Estado en Honduras contra el Presidente Manuel Zelaya en junio de 2009.

La administración de Obama, después de las elecciones de medio término en su país en 2014, debía avanzar en la agenda de sus relaciones con Cuba antes de la Cumbre de las Américas de 2015. A Obama le era muy difícil llegar a esa Cumbre en Panamá sin poder presentar algunos resultados favorables al mejoramiento de las relaciones con Cuba y a la vez pretender desviar la atención hacia supuestos problemas internos de Cuba respecto a la democracia y los derechos humanos. Las relaciones con Cuba se habían convertido en un caso prueba de los cambios en la política de Estados Unidos anunciados no solamente para Cuba, sino para toda

la región. La propia Cumbre de las Américas podría ser boicoteada. Obama no podía asistir con una discordancia de tal magnitud, ni mucho menos no participar cuando ya había sido invitado el Presidente cubano Raúl Castro. Sin duda, el inicio de las negociaciones oficiales al más alto nivel entre Estados Unidos y Cuba fue catalizado por ese delicado contexto regional.

La efectividad de la política estadounidense hacia Cuba estaba atascada en los obstáculos de las leyes anticubanas (Torricelli, 1992, y Helms Burton, 1996), la oposición de la derecha fundamentalmente concentrada en el Partido Republicano en el Congreso y el problema con la detención y encarcelamiento del llamado contratista de la USAID, Alan Gross. El asunto más importante que se intentaba solucionar, en medio de una «ventana de oportunidad» (entre noviembre de 2014 y abril de 2015) para hacer política independiente por la Presidencia de Estados Unidos, era salvar la Cumbre de las Américas, espacio donde ya se había estado expresando el apoyo de la región a la presencia cubana y el rechazo unánime a la política de bloqueo y aislamiento hacia Cuba.

La popularidad del Presidente norteamericano se ha visto muy afectada en la última etapa de su gobierno. Ha enfrentado numerosos desafíos en casi todas las esferas, internas y externas, muy difíciles de abordar exitosamente. El caso cubano era su

mejor opción de hacer algo significativo y favorable que pudiera contribuir a su legado antes de terminar el último período presidencial y anotarse un éxito en política exterior.

El acontecimiento ha sido celebrado casi unánimemente por todo el mundo. Beneficia las relaciones de Estados Unidos con América Latina y el Caribe en un contexto en que la posición de Cuba estaba muy fortalecida por su presencia y liderazgo en la CELAC y sobre todo por los acuerdos tomados por todos los países de América Latina en la Cumbre de esta organización celebrada en La Habana a inicios de 2014. La II Cumbre de la CELAC declaraba a la región como *zona de paz* y reconocía la no intervención en los asuntos internos de los países como uno de sus principios. Se aceptaba la unidad regional en la diversidad de sistemas económicos y políticos, con los países del ALBA se establecía una fuerte alianza y el Caribe confirmaba su respaldo a Cuba y reiteraba su rechazo unánime al bloqueo. El renovado respaldo cada año a la resolución contra el bloqueo en la Asamblea General de Naciones Unidas se mantenía como telón de fondo. En la práctica, el argumento de la Cláusula democrática para excluir a Cuba de esas cumbres dentro del andamiaje institucional de la Organización de Estados Americanos (OEA) dejaba aislado a Estados Unidos y Canadá.

Perspectivas para Cuba

Los intereses de Cuba en el restablecimiento de las relaciones diplomáticas y la eliminación o reducción de sanciones son obvios. El levantamiento de algunas restricciones, aunque no se elimine totalmente el bloqueo (lo cual no debe esperarse ocurra con mucha celeridad, sino más bien de forma escalonada) y el restablecimiento de las relaciones diplomáticas, otorga beneficios políticos y económicos importantes. Ellos son tanto directos, por el incremento que puedan tener las relaciones con Estados Unidos, como indirectos, derivados de los cambios en las expectativas sobre el futuro de Cuba generados en los cubanos y el resto del mundo.

Los inversionistas y negocios en el mercado mundial reciben un impulso por estos acontecimientos. El reconocimiento del gobierno cubano por el de Estados Unidos aumenta las posibilidades de mayores inversiones extranjeras y negocios, ante la perspectiva de que una apertura más amplia del mercado norteamericano para Cuba se acerca. Debe ampliarse el acceso al crédito y disminuir las tasas de interés que debe pagar Cuba por el financiamiento comercial en consecuencia. Ello favorece los planes del país de incrementar el crecimiento económico y las inversiones a partir de 2015, elemento de gran importancia, si bien los resultados palpables y perceptibles para la población cu-

bana sean en general todavía poco significativos y sesgados a favor de algunos sectores en un primer momento.

En conjunto, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas y algunas reducciones de las sanciones, por reducidas que sean, tienen un signo positivo en el plano de las relaciones internacionales, tanto para Estados Unidos como para Cuba, sin desconocer las diferencias de tamaño y las asimetrías de poder existentes. La estrategia norteamericana pretende maximizar la capacidad de influencia sobre los cambios que están teniendo lugar en Cuba mediante los llamados instrumentos del poder blando (incremento de los viajes, las comunicaciones y algunos aumentos en transacciones económicas), reduciendo los conflictos en el plano oficial bilateral, con favorables consecuencias colaterales en sus relaciones regionales. Al mismo tiempo, se abre la posibilidad de avanzar en negociaciones en esferas de valor estratégico para Estados Unidos, que ya habían sido propuestas por Cuba, como el narcotráfico, el terrorismo, defensa ante catástrofes naturales y enfermedades, como el ébola.

El restablecimiento formal de relaciones diplomáticas supone debatir las discrepancias directamente y abre la puerta a la negociación en todas las esferas, que al mismo tiempo representa un cambio en el modo de enfrentar esas controversias. Debe reco-

nocerse que las desavenencias más profundas, de principios, sistémicas y sobre las identidades nacionales, los intereses estratégicos y en especial las concepciones sobre los derechos humanos, las libertades, la democracia, el régimen político y económico, así como asuntos y temas de la política exterior, que Cuba considera parte de sus principios en ese terreno, van a perdurar. Pero ello no excluye el avance en muchos otros aspectos de las relaciones bilaterales en beneficio de los respectivos gobiernos y los pueblos de ambos países.

Los acontecimientos del 17 de diciembre de 2014, con independencia de cuanto se avance desde aquí y con qué rapidez, constituyen un triunfo de la política de la Revolución y el reconocimiento del fracaso de la política de sanciones y aislamiento contra Cuba. El descalabro de la política norteamericana fue reconocido públicamente por el Presidente de Estados Unidos. Pero lo que distingue la victoria de la política antillana es que estos pasos no han sido resultado de concesiones en los principios, valores e intereses de la Isla, poniendo en juego su independencia y soberanía, sino todo lo contrario.

Para Cuba la reducción de las tensiones con el norte mejora indirectamente el clima político interno al favorecer el proceso de actualización y perfeccionamiento del sistema socioeconómico cubano según sus propias determinaciones, y pudiera beneficiar el debate de la sociedad

cubana en todas las esferas para continuar el perfeccionamiento de su sistema socialista. Debe traer provechos económicos, mayor cantidad de visitas, remesas, reducción de algunos precios, ventajas en las transferencias financieras, disminución de costos de transacción. Aunque el bloqueo perdure todavía por algunos años, está comenzando a ser erosionado y ello va en una dirección positiva.

Existe para la sociedad cubana y su sistema socioeconómico el reto de enfrentar el conflicto de mayor intensidad y dinamismo en otro escenario. Debido al aumento de las relaciones con Estados Unidos en el plano de la comunicación y los viajes, la batalla de ideas y los valores que definen la identidad de Cuba, sus objetivos como nación, principios de independencia, soberanía y autodeterminación y cultura, se enfrentan con mayor virulencia a las visiones imperialistas de la que es portadora la sociedad estadounidense, las cuales pretenden subordinar a Cuba a sus intereses. En este terreno debe distinguirse entre las políticas e instrumentos deliberadamente diseñados y dirigidos para modificar a la sociedad cubana, de la influencia normal derivada de las relaciones entre pueblos y sus organizaciones e instituciones de tipo cultural, religiosa, deportiva, científica y académica.

Los sectores en Estados Unidos opuestos a estas medidas, aunque no lo quieran reconocer, se basan en

posturas ideológicas de derecha y se nutren del círculo vicioso de los aportes del presupuesto norteamericano a estas actividades. La modificación en el enfoque presidencial los debe debilitar en el mediano plazo y fortalecer a los grupos beneficiados por los cambios. El retroceso del aislamiento y el aumento del diálogo otorga mayor participación a sectores liberales dentro de EE.UU., entre ellos los cubano-americanos en ese país. Estos últimos tienen una significación particular por ser de origen cubano y sentirse más involucrados por distintas razones sociales, y hasta familiares, a esa tendencia. Debe esperarse que los mismos busquen incrementar su contribución directa en la sociedad cubana en todos los ámbitos del marco legal y las regulaciones establecidas, presionando paulatinamente para ampliar sus márgenes de participación.

El retroceso de algunas de estas medidas, como se ha expresado, no puede descartarse, si bien es difícil imaginar una nueva ruptura de relaciones diplomáticas, al no existir los pretextos de antaño. Cabe esperar provocaciones para descarrilar el camino iniciado, pero existe interés y determinación de los Ejecutivos por avanzar y lo más probable en estas circunstancias es que se despliegue un círculo virtuoso que refuerce la tendencia. Estas medidas tendrían una continuidad más clara si la probable candidata demócrata Hillary Clinton fuera elegida

en 2016, aunque es demasiado temprano para hacer pronósticos sobre las próximas elecciones presidenciales. Por otro lado, se supone que la situación económica y política interna de Cuba continúe avanzando progresivamente y que su respaldo en el entorno regional e internacional debe colocarla en mejores condiciones de cara a ese escenario en los dos próximos años.

Estas medidas favorecen las expectativas futuras sobre Cuba, y ello tiene impacto luego en las relaciones económicas, políticas, sociales e ideológicas. Algunas de las decisiones anunciadas tienen la capacidad de alentar sucesivamente otras en un proceso semejante a la caída de fichas del dominó, por lo que la continuidad de esta tendencia general debe mantenerse y convertirse en una orientación bipartidista.

El restablecimiento de relaciones diplomáticas de EE.UU. con Cuba, dadas las condiciones necesarias, es bien visto por la abrumadora mayoría del mundo, incluyendo organizaciones, partidos, personalidades y gobiernos. En tal sentido, las relaciones de Cuba con la Unión Europea evidencian avances. Del mismo modo cabe esperar que las relaciones con Canadá, América Latina y el Caribe, África y Asia, lejos de afectarse mejoren en sentido general, si bien el anuncio de sanciones contra Venezuela, aunque sean limitadas, daña el efecto positivo en el clima de relaciones

hemisféricas que podría lograrse a partir del nuevo momento en las relaciones entre Estados Unidos y Cuba. Para las organizaciones sociales, los partidos revolucionarios, progresistas y la izquierda general,

estos acontecimientos reivindican la justeza de la línea de principios y valores seguida por Cuba en el manejo de las negociaciones con Estados Unidos y en general en su política exterior.