

Los impactos del restablecimiento de relaciones entre Cuba y EE.UU. en América Latina y el Caribe

LUIS FERNANDO AYERBE*

Resumen

A pesar de la sorpresa y el impacto generado por el anuncio de Raúl Castro y Barack Obama de normalización de las relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos, había considerables elementos de probabilidad, sobre todo en cuatro aspectos analizados en el artículo: 1) la trayectoria de las relaciones entre Estados Unidos y Cuba; 2) peculiaridades de la administración Obama en la definición y enfrentamiento de desafíos al poder nacional, incluyendo componentes de índole generacional; 3) la evolución política de América Latina, en que despuntan gobiernos de posturas más autónomas frente a Estados Unidos, que demuestra mayor activismo en el concierto hemisférico a través de medidas que combinan el pragmatismo con Cuba y el *big stick* con Venezuela; 4) las transformaciones internas en Cuba, respondiendo a los desafíos en la economía a través de una actualización del modelo, que encuentra campo político favorable en el acelerado cambio de actitud del presidente de Estados Unidos después de la pérdida de mayoría en el Congreso en noviembre de 2014.

Palabras clave: Cuba, Estados Unidos, relaciones diplomáticas

Abstract

Despite the surprise and impact generated by the announcement of Raul Castro and Barack Obama about the normalization of diplomatic relations between Cuba and the USA, there were many elements of probability, particularly in four aspects analyzed in the article: 1) the trajectory of relations between the USA and Cuba; 2) some peculiarities of the Obama administration in defining and confronting challenges to national power, including generational components; 3) political developments in Latin America, governments that stand out with more autonomous positions against the United States, demonstrating greater activism in the hemisphere through measures that combine pragmatism with Cuba and *big stick* with Venezuela; 4) internal changes in Cuba, responding to challenges in the economy through an updated model, which finds favorable political field in the accelerating change of attitude of president Obama after losing majority in Congress in November 2014.

Key words: Cuba, USA, diplomatic relations.

* Este artículo fue presentado originalmente en el Taller sobre Integración Latinoamericana, realizado en la Universidad de Guadalajara en diciembre de 2015, bajo la organización de la Red de Integración Latinoamericana y Caribeña (REDIALC). Luis Fernando Ayerbe es Coordinador del Instituto de Estudios Económicos e Internacionales (IEEI) de la Universidade Estadual Paulista (UNESP).

Los impactos del restablecimiento de relaciones entre Cuba y EE.UU. en América Latina y el Caribe

Los titulares de la prensa escrita matutina de 17 de diciembre de 2014 daban destaque internacional al atentado talibán que mató 132 estudiantes en una escuela para hijos de militares en la ciudad paquistaní de Peshawar. En segundo plano, la desvalorización del rublo con relación al dólar, aunque sin el impacto del trágico evento en Paquistán, revelaba preocupaciones de analistas con el efecto contagio de la crisis rusa en la economía mundial. Nada anticipaba la revelación que pocas horas después irrumpiría en la pauta de las agencias de noticias: el anuncio simultáneo por los presidentes Raúl Castro y Barack Obama de histórico acuerdo resultado de negociaciones secretas iniciadas en junio de 2013 en Canadá, con los auspicios del Vaticano.

Discursando en cadena nacional en los respectivos países, ambos mandatarios declaran el restablecimiento de las relaciones diplomáticas y la liberación de prisioneros acusados de espionaje. Del lado de Estados Unidos (EE.UU.), Antonio Guerrero, Ramón Labañino y Gerardo Hernández, del lado de Cuba, Alan Gross y un agente estadounidense de origen cubano cuyo nombre no fue divulgado.

En el mensaje de Obama, son adicionadas dos decisiones: “he instruido al Secretario Kerry a que revise la designación de Cuba como Estado Patrocinador del Terrorismo... (y) estamos tomando medidas para aumentar el transporte, el comercio y el flujo de información de y para Cuba”. En el caso del embargo económico, sujeto a jurisdicción del poder legislativo, propone “envolver el Congreso en una discusión seria y honesta”. (Castro y Obama, 2014)

El acuerdo es aprobado en Cuba por la Asamblea Nacional y recibe manifestaciones de apoyo en las calles de La Habana, expresión de la exultación predominante en las Américas con la victoria histórica del proceso iniciado en la Isla a partir de 1959. Ilustrativo de esa percepción es la contrariedad de notorios opositores de la revolución, como el escritor cubano radicado en España Carlos Alberto Montaner, para quien Obama

ha ido mucho más allá de lo que se podía prever. Al fin y al cabo, como dijo en su alocución, él ni siquiera había nacido cuando el presidente John F. Kennedy decretó el embargo en 1961. Era un pleito que lo dejaba indiferente. Supongo que hasta lo aburría. Para mí no hay duda de que se trata de un triunfo político total por parte de la dictadura cubana. (Montaner, 2014).

Ese tipo de reacción, también externada en Estados Unidos por sectores de la oposición del Partido Republicano refleja

la visión predominante desde la presidencia de Dwight Eisenhower que condiciona la normalización diplomática a un previo cambio de régimen político en la Isla. Diferentemente, la línea adoptada por Castro y Obama elude las divergencias sobre la forma de gobierno vigente en cada país, colocando como premisa que la ausencia de percepciones mutuas de amenaza a la soberanía y a la seguridad puede abrir posibilidades de superación de la lógica de la Guerra Fría aún presente en la política estadounidense.

Senderos que se bifurcan

El tema de la soberanía como parámetro de la convivencia entre diferentes sistemas políticos tiene antecedentes que remontan al inicio de las hostilidades. En la reunión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) realizada en Punta del Este en agosto de 1961, cuando el gobierno de John F. Kennedy presentaba las directrices económicas para la región de la *Alianza para el Progreso*, el jefe de la delegación cubana, Ernesto “Che” Guevara, contrapuso divergencias, lanzando un desafío:

La tasa de crecimiento que se presenta como ideal para toda América es de 2,5%... Nosotros hablamos sin ningún recelo de 10% de desarrollo... ¿Qué es lo que Cuba calcula que tendrá en 1980? Un ingreso per cápita de 3 mil dólares, mayor que el de Estados Unidos actualmente ... Que nos dejen en paz, que nos dejen crecer, y dentro de veinte años reunámonos todos de nuevo para ver de dónde venía el canto de sirena: si de la Cuba revolucionaria o de otro lugar (Castañeda, 1997, p. 241).

Como sabemos, el apelo de Guevara para que el país fuera liberado de coerciones externas para dedicarse a alcanzar sus metas de desarrollo, no surtió efecto. La posibilidad de que bajo la esfera de influencia de EE.UU. se dejara en paz en sus experiencias de autonomía a naciones consideradas subalternas, estaba fuera de cuestión.

Desde 1960, sucesivos gobiernos estadounidenses condicionaron la integración de Cuba al sistema interamericano a un cambio de régimen político, con acciones sistemáticas dirigidas a forzarlo. Haremos a seguir una breve reconstrucción de ese recorrido, situando cronológicamente marcos importantes de la trayectoria conflictiva que Castro y Obama buscan revertir.

1960: Presiones de EE.UU. para restringir la venta de combustibles a Cuba llevan el país a recurrir al abastecimiento de la Unión Soviética (URSS). En junio la Texaco se niega a refinar el petróleo soviético, acompañada posteriormente por la Esso y la Shell. En julio, se reduce

la cuota de importación de azúcar cubano en 95%, principal producto y mercado del comercio exterior del país. En agosto, Cuba nacionaliza las empresas extranjeras y sus propiedades rurales, y en octubre las empresas privadas nacionales.

1961: El 3 de enero, EE.UU. rompe relaciones diplomáticas con Cuba. En el mismo mes, el país firma acuerdos con la URSS de venta de cuota azucarera y de importación de petróleo. El 15 de abril, aviones de EE.UU. bombardean cuarteles y aeropuertos con la finalidad de destruir aviones cubanos. El 16 de abril, en concentración popular para velar las víctimas del bombardeo, Fidel Castro proclama por primera vez públicamente el carácter socialista de la revolución. El 17 de abril, se produce la invasión por la Bahía de Cochinos.

1962: En enero, Cuba es expulsada de la OEA. En febrero, EE.UU. decreta la prohibición de importaciones de productos cubanos o comercializados a través de Cuba, y en marzo a productos fabricados en cualquier país que contengan total o parcialmente insumos de origen cubana. En octubre, Kennedy impone el bloqueo naval, en virtud de la instalación de misiles soviéticos en el territorio del país.

1977: Jimmy Carter elimina las restricciones para viajes de ciudadanos estadounidenses y firma un acuerdo de “sección de intereses” por el cual Cuba abre oficina en Washington y EE.UU. en La Habana.

1982: Ronald Reagan incluye Cuba entre los Estados Patrocinadores del Terrorismo, encuadrando en esa categoría el apoyo al Sandinismo en Nicaragua y a la resistencia armada en El Salvador. Las sanciones previstas a los países que integran esa lista incluyen el ámbito económico y financiero, con restricciones para acceder a programas de asistencia internacional y posibilidad de veto a préstamos por parte del Banco Mundial y demás instituciones en que EE.UU. tenga poder decisorio. Revirtiendo avances de la administración anterior, son prohibidos los viajes de negocios y turismo por la *American Airways Charter Inc.*, de frecuencia diaria. Se agudiza el embargo, con prohibición de la importación de acero que contenga níquel cubano, independientemente del país de origen.

1986: Comienza a funcionar la *Radio Martí*, que transmite programación crítica sobre el gobierno cubano desde estación situada en el Estado de la Florida.

1992: George H. W. Bush sanciona la Enmienda Torricelli, propuesta por el diputado Demócrata del mismo nombre, que amplía la prohibición a las compañías de EE.UU.

de realizar negocios con Cuba a sus subsidiarias en el exterior, prohíbe a los barcos que pasan por los puertos cubanos de realizar transacciones comerciales en EE.UU. y autoriza el presidente a aplicar sanciones a gobiernos que den asistencia a Cuba.

1994: Bill Clinton inaugura el mecanismo de diplomacia presidencial conocido como Cumbre de las Américas, colocando entre los pre-requisitos de las reuniones la no participación de Cuba, bajo el argumento de que se trataría del único gobierno no democrático del hemisferio.

1996. Bill Clinton sanciona la *Cuban Liberty Act*, presentada por los congresistas Jesse Helms y Dan Burton, que autoriza ciudadanos de EE.UU. que poseían bienes expropiados por la revolución a procesar empresas extranjeras que usufructúen de las propiedades y permite que el gobierno impida la entrada al país de empresarios y ejecutivos de esas empresas. Las sanciones abarcan también instituciones internacionales y países receptores de ayuda de EE.UU. que efectúen negocios con Cuba.

1998. Son presos en Miami Gerardo Hernández, Antonio Guerrero, Ramón Labañino, Fernando González y René González, enviados al país con el objetivo de monitorear las actividades de grupos de exiliados que estuvieran planeando acciones de terrorismo contra Cuba, pasando a cumplir pena por conspiración para cometer espionaje. René González fue liberado en octubre de 2011 y Fernando González en febrero de 2014. Los demás hicieron parte del intercambio de prisioneros anunciado el 17/12/2014.

2004: En el mes de mayo, informe de la *Comisión de Asistencia para una Cuba Libre*, creada por George W. Bush con el objetivo de formular un plan de transición política, propone restringir la circulación de personas y bienes. Entre las principales medidas, inseridas en la ley Helms-Burton, se limitan las visitas familiares a una a cada tres años, considerando en la definición de familia apenas los parientes directos, únicos a los cuales podrán ser enviadas remesas de dinero desde EE.UU., excluyendo entre los destinatarios aquellos que son miembros del Partido Comunista o acusados por el gobierno de EE.UU. de violar los derechos humanos; se limita a un tercio la cantidad de dinero que los cubano-americanos pueden gastar en comida y alojamiento en Cuba, de 164 a 50 dólares diarios; se establecen mayores controles sobre las inversiones extranjeras en el país que utilicen propiedades confiscadas por la revolución; se llama a preparar las condiciones para la viabilidad de eventual gobierno de transición, para que pueda tener control sobre los problemas sanitarios, de alimentación, salud,

así como asesorar y formar liderazgos capaces de dirigir el proceso de creación de una economía de mercado, tomando como referencia las experiencias del Este europeo.

En la presentación del informe de la Comisión, el entonces Subsecretario del Departamento de Estado para el Hemisferio Occidental, Roger Noriega, considera la iniciativa “sin precedentes”:

Por la primera vez, una administración de Estados Unidos articuló una estrategia definitiva, decisiva e integrada que representa un compromiso nacional para ayudar al pueblo cubano a dar término a la dictadura cubana y prepararlo para dar soporte a una transición democrática de manera significativa, específica y explícita, dado que esa transición está a camino (Noriega, 2004).

En diciembre del mismo año, en la ciudad de La Habana, los presidentes de Cuba y Venezuela firman acuerdo para la constitución de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA). Esa organización, que irá ampliando sus bases con la incorporación de países de América Central, Caribe y América del Sur, asume explícita oposición a la arquitectura hemisférica propuesta por EE.UU. en la primera Cumbre de las Américas, especialmente la creación de un Área de Libre-Comercio (ALCA), tornándose actor de citación creciente en la evaluación de desafíos a la seguridad regional por parte del *establishment* de la política exterior estadounidense (Ayerbe, 2011).

Bush/Obama: el Departamento de Estado y la relación con Cuba

La cronología presentada en la sección anterior destaca momentos de un conflicto cuyo desenlace, conforme anunciado por Roger Noriega en 2004, tendrá que ser antecedido por el fin del régimen político cubano. Diez años después, esa premisa para el cese de hostilidades es abolida. Para documentar la evolución en dirección a ese cambio tan profundo, tomaremos como referencia el Presupuesto para Operaciones en el Exterior del Departamento de Estado. Dado que la solicitud de gastos para cada programa y país es sometida a la aprobación del Congreso, exigiendo argumentación consistente sobre su justificativa, se torna fuente verosímil para acompañar percepciones y definición de políticas para Cuba.

Como muestra la tabla 1, el financiamiento del Departamento de Estado se da dentro de los programas internacionales asociados a la categoría “Fondos de Apoyo Económico” (Economic Support Funds en inglés), en que la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID)

tiene fuerte participación. En 2006 hay un desembolso excepcional en la categoría “Asistencia al Desarrollo” (Development Assistance en inglés).

Tabla 1. Presupuesto para Operaciones en el Exterior del Departamento de Estado destinado a Cuba (2003 - 2016)

	Asistencia al Desarrollo	Fondos de Apoyo Económico
2003		6,000
2004		21,369
2005		8,928
2006	1,980	8,910
2007		13,300
2008		45,330
2009		20,000
2010		20,000
2011		20,000
2012		20,000
2013		19,283
2014		20,000
2015 (Estimado)		20,000
2016 (Solicitado)		20,000

Elaborado con base en el Congressional Budget Justification for Foreign Operations (U.S.D.S., 2004/2015), valores en millones de dólares.

El aumento de recursos en 2004 corresponde a la implementación de las medidas propuestas por la *Comisión de Asistencia para una Cuba Libre*. De acuerdo con la justificativa, se busca

un abordaje más proactivo, integrado y disciplinado para minar las estrategias de sobrevivencia del régimen de Castro... Específicamente, estos fondos ayudarán al pueblo cubano en sus esfuerzos para efectuar un cambio político y social positivo en su país, apoyando a la oposición democrática y capacitando a la sociedad civil emergente (U.S.D.S., 2005, p. 512).

En la solicitud presupuestaria para el año fiscal de 2008, último de la administración Bush, se contempla la evaluación presentada por el segundo informe de la Comisión, de julio de 2006, que destaca el gran déficit de acceso de la oposición a equipamiento moderno de comunicación para recibir e intercambiar informaciones fuera del control gubernamental, justificando pedido de “80 millones de dólares a lo largo de dos años para aumentar el apoyo a la sociedad civil cubana, expandir la conciencia internacional, quebrar el bloqueo de informaciones del régimen, y continuar desarrollando iniciativas de asistencia para ayudar la sociedad civil cubana a realizar una transición democrática”. (U.S.D.S., 2007, p. 617).

Alan Gross, uno de los prisioneros intercambiados por el gobierno cubano, detenido en 2009, actuaba en el país como contratista de la USAID dentro de los programas mencionados, bajo la justificativa de proporcionar teléfonos vía satélite y equipamiento de computación para grupos de la comunidad judaica.

Al inicio de la administración Obama, cumpliendo promesas de campaña de que incentivaría los contactos directos entre las dos sociedades, dentro de la perspectiva de que “no hay mejores embajadores de la libertad que los cubano-americanos” (Obama, 2008), decreta el ablandamiento de restricciones impuestas por Bush, liberando viajes de familiares y remesas de dinero y objetos. No obstante, en la justificativa del presupuesto para 2010, permanece el objetivo de inducir al cambio de régimen político. Buscando una “transición pacífica para una democracia auto-determinada en la isla... los programas de Estados Unidos se concentran en el refuerzo de la independencia de las organizaciones de la sociedad civil cubana, incluyendo las asociaciones profesionales y grupos de trabajo”. (U.S.D.S., 2009, p. 589).

En las justificativas para 2011, se visualiza una novedad importante, no hay referencias a la promoción de transición política desde el exterior, concentrando la asistencia en el “empoderamiento de la sociedad civil para pleitear mayores libertades democráticas y respeto a la dignidad humana”. (U.S.D.S., 2010, p. 679).

Esos lineamientos continuarán prácticamente inalterados, tanto en el contenido de los programas como en el volumen de recursos destinados, conforme muestra la tabla 1. En el presupuesto para el año fiscal de 2016, elaborado posteriormente al anuncio de la normalización de relaciones diplomáticas, Cuba es caracterizada como “Estado autoritario que limita los derechos civiles y políticos”, dejando claro que el cambio fue de táctica y no de estrategia: “El Presidente señaló durante su discurso de 17 de diciembre de 2014 que la promoción de los principios democráticos y los derechos humanos sigue siendo el objetivo principal de la asistencia de Estados Unidos a Cuba” (U.S.D.S., 2015, p. 385). Coherentemente con esa postura, permanecen los fines de injerencia en los asuntos internos del país:

- *La ayuda de Estados Unidos trabajará con elementos independientes de la sociedad civil cubana para aumentar la capacidad de participación de la comunidad, construir redes entre las organizaciones de la sociedad civil, y construir las habilidades de liderazgo de una futura generación de líderes de la sociedad civil.*
- *La ayuda de Estados Unidos trabajará con la sociedad civil independiente para promover los derechos e intereses de los ciudadanos cubanos, y para superar las*

limitaciones que han sido impuestas por el gobierno cubano en materia de derechos civiles, políticos y laborales de los ciudadanos.

- *La ayuda de Estados Unidos apoyará al incipiente sector privado independiente para reducir su dependencia del Estado cubano.*
- *Los programas financiados por Estados Unidos facilitarán el intercambio de información dentro y fuera de Cuba, así como entre los grupos de la sociedad civil en la isla, en particular mediante el uso de las nuevas tecnologías.*
- *La ayuda de Estados Unidos apoyará los esfuerzos cubanos para documentar violaciones de derechos humanos y prestará asistencia humanitaria a las víctimas de la represión política y sus familias.* (U.S.D.S., 2015, p. 385)

Razones de Estado y equilibrio hemisférico de poder

A pesar de la sorpresa e impacto generados por los anuncios del 17/12/2014, no se trata de un punto fuera de la curva. Si bien el giro diplomático no se presentaba en ese momento como inevitable, existían fuertes elementos de probabilidad, especialmente en tres aspectos: 1) la trayectoria de las relaciones bilaterales; 2) peculiaridades de la administración Obama en la definición y enfrentamiento de desafíos al poder nacional, expresando en parte la visión de mundo de una generación que dio sus primeros pasos intelectuales y políticos en los años 1980; 3) la evolución política latinoamericana, envolviendo la emergencia de gobiernos que explicitan la búsqueda de mayor autonomía con relación a la agenda estadounidense, impulsando la reinserción de Cuba.

Con relación al primer aspecto, exceptuando la administración Carter, se verifica un endurecimiento que tiene su ápice con George W. Bush, cuando se implementó una política anunciada como inédita en términos de solapar las bases de sustentabilidad del gobierno cubano. Independientemente de las posiciones sobre el sistema vigente en el país, existe consenso sobre el impacto económico negativo de las sucesivas fases del intervencionismo estadounidense, no obstante, los resultados políticos van en la dirección opuesta.

Como muestra la cronología anteriormente presentada, a cada endurecimiento Cuba refuerza sus posiciones con la inserción en sistemas de alianzas que rivalizan con EE.UU., sea el bloque socialista en la Guerra Fría o el ALBA en los años recientes. En el caso del embargo, la Asamblea General de las Naciones Unidas viene continuamente posicionándose contra, siendo que en la votación de octubre de 2014, apenas EE.UU. e Israel votaron a favor de su manutención. Si por un lado se

tornó limitado el margen para continuar profundizando las sanciones económicas en la dirección de provocar el colapso del sistema político cubano, se verifica un creciente aislamiento internacional estadounidense.

El discurso de Obama de 17/12/2014 reconoce esa realidad, tornando más explícita una convicción que viene afirmando desde cuando era candidato presidencial en 2008: la necesidad de cambiar el abordaje de la política exterior con relación a algunos de los enemigos tradicionales, lo que acabó materializándose en los casos de Irán y Cuba. Aquí entra en pauta el segundo aspecto anteriormente apuntado, que envuelve factores generacionales. Conforme destaca James Mann (2012), existe un significado inaugural en la presencia de Obama en la Casa Blanca como “primer presidente desde la guerra de Vietnam cuya vida personal y su carrera no eran totalmente afectadas por esa guerra”, como “primer presidente americano en la era moderna que no sirvió en las fuerzas armadas ni estuvo sujeto al servicio militar obligatorio”, y como “primer presidente a llegar a la Casa Blanca después de la intervención de George W. Bush en Irak”.

El espectro de Vietnam atormentó tanto a Bill Clinton como a George W. Bush en el momento en que se presentaron como candidatos a la presidencia, enfrentando cuestionamientos en los medios o de adversarios sobre su postura durante la guerra. En el caso de Clinton, que participó de manifestaciones pacifistas en Inglaterra, donde se trasladó para estudiar derecho en Oxford, se colocó en duda si el cambio de país no fue una forma de evitar el servicio militar obligatorio. En el caso de Bush, que sirvió como teniente de la Guardia Nacional en una base aérea en Texas, se levantó la hipótesis si al permanecer en ese local no se habría esquivado de actuar directamente en el conflicto, beneficiándose de la influencia de su padre, en ese entonces importante diputado en el Estado.

Cuando George W. Bush presentó la decisión de invadir Irak, notorios senadores Demócratas, como Hillary Clinton y John Kerry, votaron favorablemente en el Congreso. Discursando en una manifestación contra la guerra en octubre de 2002, Obama se sintió políticamente confortable para cuestionar abiertamente la iniciativa, que caracterizó como “guerra estúpida... basada no en la razón, más en la pasión, no en principios, más en política... que solo va avivar las llamas de Oriente Medio, e incentivar lo peor, en vez de lo mejor, de los impulsos del mundo árabe, y fortalecer el brazo de reclutamiento de Al-Qaeda” (Mann, 2012).

Sin sufrir la presión de Clinton y Bush de debatir públicamente su determinación de arriesgar la vida por el país y sin compromisos con conflictos internacionales deflagrados por su antecesor inmediato, Obama asume protagonismo como expresión de una perspectiva del lugar de EE.UU. en el mundo pautada por la ausencia de enemigos existenciales como la antigua URSS. El terrorismo deja de ser la marca de identidad de la política exterior, integrando una lista de amenazas transnacionales al lado de la diseminación de armas de destrucción masiva, tecnologías destructivas y daños ambientales, paralelamente a una crisis económica que de hecho obstaculiza la proyección del poder nacional (Ayerbe, 2010). No hay sorpresas con China, que continúa una ya larga marcha de expansión de su economía sin al mismo tiempo evidenciar ambiciones de alternancia global de poder, y el activismo ruso bajo la presidencia de Putin carece de aliento económico para ir más allá de una esfera regional.

El liderazgo estadounidense proyectado por Obama se presenta como resultado necesario de una adecuación realista entre objetivos y recursos nacionales disponibles, combinando la intromisión en los asuntos internos de países cuyos gobiernos son situados en el campo enemigo, y la búsqueda pragmática de alianzas con aquellos en que se vislumbra una disposición al diálogo.

Desde una perspectiva próxima a la administración Demócrata, Charles Kupchan sitúa esa postura como parte de una racionalidad en que transformar “enemigos en amigos” se torna una apuesta más segura que la confrontación y el aislamiento. Presentado en 2010, ese abordaje busca dar significado estratégico a los lineamientos de la política exterior de Obama, que estaría

colocando la agenda de democratización en segundo plano y basando la diplomacia de EE.UU. con relación a otros Estados en su comportamiento externo, no en su tipo de régimen. Inclusive regímenes represivos pueden ser confiablemente cooperativos cuando se trata de su conducción de la política exterior. A largo plazo, trabajando con autócratas recalcitrantes puede debilitarlos mucho más eficazmente que la contención y la confrontación (Kupchan, 2010).

Lejos de cualquier idealismo, se trata de una elección basada en razones de Estado, cuyo cálculo incluye la posibilidad de que algunos de los gobiernos contemplados no respondan en la misma dirección, en esos casos, “Washington, después de un intervalo prudente, debe suspender la oferta de conciliación en favor de una estrategia de aislamiento y contención” (Kupchan, óp. Cit.).

En sintonía con esa perspectiva, el propio presidente asume, en entrevista a Thomas Friedman, lo que sería la “Doctrina Obama” aplicada a Cuba e Irán: “nos comprometemos, pero sin perder ninguna de nuestras capacidades” (Friedman, 2015). Sea en su gobierno o en el futuro, todo puede ser revisto. En el caso de Cuba:

Podemos probar la posibilidad de un acuerdo que tenga resultados positivos para el pueblo cubano y sin demasiado riesgo para nosotros. Es un país diminuto. No es un país que amenace nuestros intereses centrales en materia de seguridad, y por lo tanto no hay razón para no intentarlo. Y si resulta que después no conduce a nada bueno, siempre podremos ajustar nuestra política. (Friedman, óp. Cit.)

Esa visión comienza a asumir características más definidas a partir del segundo mandato. En mayo de 2013, durante conferencia de prensa analizando los resultados del viaje presidencial a México y Costa Rica, la Subsecretaria del Departamento de Estado para el Hemisferio Occidental, Roberta Jacobson, define los lineamientos de la política para la región:

Nuestro abordaje es ser pragmáticos. La razón por la cual no somos ideológicos, para ser honestos, es porque las antiguas divisiones y categorías ideológicas nos parecen francamente sin sentido en este momento. Ellas no nos guían porque no son más útiles. Y así encontramos que avanzamos más con líderes que son igualmente pragmáticos y con los cuales podemos conversar sobre cómo hacer las cosas que son de nuestro mutuo interés (Zuniga e Jacobson, 2013).

En noviembre, discursando en la OEA, el Secretario de Estado John Kerry anuncia que “la era de la Doctrina Monroe terminó”, apuntando para una nueva realidad en que ya no se “precisa de fuerza para tener fuerza”. En las relaciones con Cuba, resalta el “nuevo comienzo” propuesto por Obama: “tenemos que ser creativos, tenemos que ser más cuidadosos, y tenemos que continuar actualizando nuestras políticas. En este momento, nuestros gobiernos están encontrando alguna cooperación en intereses comunes” (Kerry, 2013).

Existen controversias sobre la efectiva validez de ese anuncio, que parece aplicarse a las relaciones con Cuba pero no con Venezuela, que tiende a ocupar el anterior lugar de la Isla como foco del intervencionismo dirigido a forzar un cambio de régimen político, lo que nos lleva al tercer aspecto apuntado: el concierto hemisférico.

Las declaraciones de Jacobson y Kerry paralelamente al endurecimiento con Venezuela se dan en un

escenario percibido entre aliados y opositores de Obama como de disminución de la influencia de EE.UU. en la región, con recomendaciones en tonos diversos sobre la necesidad de retomar posiciones de poder (Ayerbe, 2014). Esa apreciación adquiere mayor visibilidad en las Cumbres de las Américas.

En el encuentro de Mar del Plata en noviembre de 2005, a pesar del esfuerzo estadounidense para dar continuidad a la agenda de libre-comercio, Argentina, Brasil y Venezuela lideran el bloqueo a la propuesta de inclusión del ALCA en las discusiones, lo que a partir de ese momento llevó a la paralización de la iniciativa.

Esa experiencia fue considerada traumática por la diplomacia de EE.UU. En la preparación de la Cumbre de Trinidad y Tobago de abril de 2009, el entonces Subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental, Thomas Shannon, recién instalado en el cargo cuando participó de la Cumbre de Mar del Plata, buscó evitar la inserción de cuestiones capaces de revivir la polarización enfrentada por Bush. De hecho, aunque sin anuncios de impacto y de la ausencia de consenso para presentar la declaración final, la reunión fue un momento de aproximación, explicitado en reunión de Obama con los presidentes de los países de la Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR), incluyendo Hugo Chávez. Un desdoblamiento posterior de ese nuevo clima será la revocación por la Asamblea General de la OEA, realizada en junio, y por unanimidad del voto de sus miembros, de la resolución de 1962 que expulsó Cuba de la organización.

En la Cumbre de Cartagena de Indias, en abril de 2012, la exclusión de Cuba se torna tema extraoficial inevitable impuesto a Barack Obama. El presidente Juan Manuel Santos, anfitrión de la reunión en Colombia, demandó que ese fuera el último encuentro sin la inclusión de la Isla, lo que acaba materializándose en abril de 2015 en Panamá, cuando los mandatarios cubano y estadounidense conversan oficialmente.

Previo a la Cumbre, la administración Obama toma decisiones que contrastan con el clima de distensión previsto para la reunión, generando señales contradictorias sobre los componentes de racionalidad e improvisación en sus relaciones con el hemisferio. El 9 de marzo, anuncia orden ejecutiva declarando Venezuela una amenaza a la seguridad nacional, con medidas punitivas contra siete autoridades envolviendo bloqueo de activos e impedimento a que ingresen a EE.UU. Durante evento en Washington a inicios de abril, Roberta Jacobson emite opiniones críticas sobre la economía argentina, afirmando que estaría en mala forma por causa de una política restrictiva con relación al cambio y barreras a la

inversión privada, denunciadas por el gobierno Kirchner como injerencia en los asuntos internos del país. En visita a Jamaica camino a Panamá, donde se realizaba la reunión de la Comunidad del Caribe (CARICOM), Obama ofrece cooperación energética, gesto interpretado como tentativa de vaciamiento de Petrocaribe, iniciativa importante en la agenda integracionista del ALBA.

Más que improvisación, vemos una apuesta de poder que combina dos movimientos: 1) el realismo ejemplificado en las relaciones con Cuba, abriendo espacio para una agenda más pragmática de comercio e inversiones; 2) el estilo *Big Stick* de una zanahoria para el Caribe y garrote para Venezuela, en que el chavismo es percibido como estorbo remanente al liderazgo estadounidense.

En medio a una coyuntura de limitaciones económicas y polarización interna, Obama promueve el aislamiento internacional del gobierno de Nicolás Maduro, sumando esfuerzos con los sectores que actúan para precipitar un cambio de régimen. Aquí entra en el cálculo un escenario sudamericano considerado favorable. El Brasil, país clave, junto con Argentina, de la base de apoyo a Venezuela, vive momento conturbado, en que las urgencias domésticas que enfrenta Dilma Rousseff por el ajuste en la economía y la ofensiva de la oposición pro-impeachment afectan el protagonismo de la política exterior que caracterizó los años recientes. Las críticas de Jacobson a la política económica argentina ya asumían como premisa el fin de ciclo kirchnerista a partir de las elecciones presidenciales del segundo semestre de 2015, anticipado por declaraciones de enviados del candidato oficial, el peronista moderado Daniel Scioli, y del opositor de centro-derecha Mauricio Macri, vencedor del pleito en diciembre, que en reuniones con empresarios y funcionarios estadounidenses manifestaron la intención de mejorar las relaciones bilaterales (Dinatale, 2015).

Más allá de interpretaciones cruzadas sobre los componentes de improvisación en la orden ejecutiva contra Venezuela, los movimientos de política exterior de Obama en el tramo final de su segundo mandato colocan en pauta un nuevo capítulo en el histórico embate hemisférico entre hegemonía y equilibrio de poder.

17/12/2014 y después...

La incorporación a la Cumbre de las Américas elimina el último veto a Cuba, en un contexto en que el país va ganando espacio político en la región. Entre los ejemplos, se destacan la participación en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), creada en 2012 y que no incluye EE.UU. y Canadá, ejerciendo la presidencia pro-tempore 2013-2014, y la realización en su territorio de las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y las

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Fuera el contencioso con EE.UU., el ambiente internacional para Cuba se tornó propicio no apenas en términos de inserción política, más para enfrentar dificultades económicas implementando reformas. Las primeras tomaron cuerpo en la década de 1990, como respuesta a la abrupta desaparición de la URSS, que dio inicio al llamado Período Especial, en que el objetivo fundamental pasa a ser la sobrevivencia del sistema instaurado por la revolución. En la evaluación de EE.UU., Cuba seguiría el mismo camino de Europa Oriental, apostando en la profundización de sanciones que, conforme analizado, no trajeron los resultados políticos esperados.

En esos años, el país pasa por cambios en su perfil económico: el azúcar pierde primacía en la obtención de divisas para el turismo, beneficiado por convenios con Canadá y países de Europa, especialmente España. Paralelamente al turismo, las principales fuentes de divisas vienen de la exportación de níquel, tabaco, ron, remedios y servicios, especialmente en el área médica, beneficiándose de mercados que se abren en función de la participación en mecanismos de integración, con destaque para el ALBA, que también posibilita condiciones ventajosas en la importación de petróleo venezolano.

Aunque favorezca una mayor estabilidad en el frente externo, esa inserción es insuficiente para atender demandas de financiamiento acorde a metas más ambiciosas de desarrollo. En esa dirección, el 6º Congreso del Partido Comunista, realizado en abril de 2011, aprueba programa de actualización del modelo económico, teniendo como pilares centrales la reforma del Estado y la diversificación de la economía. En el ámbito estatal, se busca ampliar ingresos y cortar gastos vía aumento de la capacidad impositiva y disminución de la planta de funcionarios públicos, que podrán incorporarse al sector privado ya existente o emprender iniciativas dentro de la nueva dinámica que se va generando. En el plano de la diversificación económica, el objetivo es atraer inversión extranjera, que incluye entre los desafíos la modernización de infra-estructura de transporte y comunicaciones, favoreciendo la instalación de empresas que actúen en el mercado interno y en el comercio exterior. Entre los proyectos prioritarios, despuntan la recuperación de la industria azucarera, incluyendo la producción de etanol; la Zona Especial de Desarrollo de Mariel, que prevé actividades portuarias, productivas y tecnológicas, y la prospección y exploración de reservas petrolíferas en las aguas cubanas del golfo de México. Por causa del embargo, compañías estadounidenses no pueden participar de licitaciones, abrir filiales en el país o

exportar fuera de una limitada cesta de productos autorizados en carácter excepcional, acrecentando una importante fuente de presión para que acabe.

La dinámica reformista cubana encuentra en EE.UU. una coyuntura propicia. Durante el primer mandato de Obama, cuando la crisis económica y la aprobación de la reforma en la salud concentraban las principales atenciones, asumir costos políticos proponiendo progresos substantivos en el tema Cuba se tornaba, en lógica reeleccionista, arriesgado. En el segundo mandato, además de las definiciones ya apuntadas en términos de desideologización de la agenda hemisférica, la evolución de la política interna opera favorablemente a la adopción de decisiones más osadas por parte del presidente.

El 4 de noviembre de 2014, el gobierno pierde la mayoría en el Senado para el Partido Republicano, que ya controlaba la Cámara de Representantes, quedando en minoría hasta el final del mandato. Frente al escenario desventajoso en el Congreso, sin ilusiones sobre obtención de resultados significativos para proyectos que dependan del legislativo, y bajo el riesgo de tentativas de reversión de materias aprobadas, como la reforma de la salud, Obama pasa a privilegiar su legado, utilizando las atribuciones presidenciales en la implementación de iniciativas que invierten en la pauta transformadora que proyectó el suceso de su candidatura y en su visión del lugar de EE.UU. en el mundo.

El 20 de noviembre, anuncia orden ejecutiva para proteger de deportación inmigrantes indocumentados, beneficiando en torno de 5 millones de personas, que se califican para recibir permiso temporario de trabajo. Acto seguido, se inicia disputa de fuerzas entre el legislativo, con la oposición buscando revertir el contenido de la decisión y la Casa Blanca respondiendo con la posibilidad de veto.

Como vimos, la normalización diplomática con Cuba y las sanciones a Venezuela también se originan en órdenes ejecutivos. En el caso cubano, cambios anunciados en el discurso de Obama del 17/12/2014 vienen siendo ejecutados, como la reducción de requisitos para viajes, permitiendo la utilización de tarjetas de crédito de bancos estadounidenses y compras de hasta 400 dólares de productos personales; aumento de remesas para familiares en Cuba de 500 a 2000 dólares por trimestre; liberación para exportación de dispositivos y demás ítems de comunicación; autorización para que empresas de telecomunicaciones se instalen en el país, y eliminación de Cuba de la lista de Estados patrocinadores del terrorismo. En este último caso, la solicitud pasó por el Congreso, que no colocó obstáculos a su implementación.

De acuerdo con la legislación, las medidas autorizadas por Obama pueden ser alteradas por el Poder Legislativo. Si bien esa posibilidad siempre está abierta, no es práctica usual. Estudio citado por Chu y Garvey (2014) apunta que desde la presidencia de George Washington menos de 4% de las órdenes ejecutivas fueron modificadas.

Además del instrumento legal utilizado, otro aspecto común de las iniciativas sobre inmigración y normalización diplomática con Cuba es su impacto directo en las comunidades de origen latinoamericana, de relevancia significativa en la reelección de Obama. En el Estado de la Florida, se revirtió la trayectoria anterior favorable a los Republicanos, tradicionalmente beneficiarios del voto cubano-americano.

El cambio de perfil fue retratado por encuesta de la Florida International University de junio de 2014 divulgada por *The Atlantic*, en que 68% de los cubano-americanos se decían favorables a la retomada de las relaciones, 69% contra las restricciones para viajes y 52% a favor de que el embargo sea eliminado. Ese posicionamiento sigue tendencias de encuestas realizadas en el conjunto del país por la empresa Gallup, que desde 1999 muestran que la mayoría de los estadounidenses prefiere la normalización diplomática (Graham, 2014).

Sin acompañar las preferencias apuntadas por las encuestas, Ana Quintana, del *think tank* conservador Heritage Foundation, hija de exilados cubanos, refuerza las críticas opositoras que ven en la postura de Obama una muestra de debilidad pautada por la lógica de conceder sin exigir nada a cambio. Buscando caminos para revertir la decisión presidencial, apunta para tres frentes en que el Congreso puede asumir papel de liderazgo: “Defender la ley Helms-Burton... Negar financiamiento para una embajada en Cuba y retener la confirmación de embajadores... Apoyar activamente los derechos humanos y una transición democrática a través de la asistencia a la promoción de la democracia” (Quintana, 2014).

La oposición Republicana en el Congreso tiene la mayoría necesaria para viabilizar ese tipo de iniciativa, no obstante, la bancada no es monolítica, con diputados y senadores favorables a la normalización de las relaciones diplomáticas. En el caso de la ley Helms-Burton, la cautela es mayor, inclusive en el gobierno, cuya disposición para asumir esa batalla legislativa está en abierto.

En contexto de creciente presencia de lógicas políticas pautadas en la elección presidencial de 2016, Obama coloca en evidencia cuestiones polémicas y de potencial efecto polarizador en la sociedad. La más emblemática es la visita oficial a Cuba el 21 y 22 de marzo, que además

del alto impacto simbólico, dado que el último presidente estadounidense que visitó el país fue Calvin Coolidge, en 1928, envuelve componentes de naturaleza coyuntural y estructural importantes. En el ámbito de la coyuntura, el precandidato del Partido Republicano de origen cubano Ted Cruz ya afirmó que caso elegido reconsiderará la orden ejecutiva de Obama, proponiendo inclusive el cierre de la embajada de Estados Unidos en La Habana, en posición antagónica, como vimos, con la opinión de la mayoría de la población del país. En esa perspectiva, el viaje tiende a favorecer las candidaturas del Partido Demócrata, que asumen claramente la defensa de la normalización con Cuba. En el ámbito estructural, busca consolidar el camino andado desde el anuncio de 17/12/2014, introduciendo grados razonables de incertidumbre sobre los costos de asumir conductas extremistas dirigidas a revertir el proceso, instalando hechos consumados plausibles de ser acogidos por consensos bipartidistas de centro.

Sin desconocer la importancia de esas dinámicas, fuera del alcance decisorio del Estado cubano, consolidar el camino emprendido continuará siendo, como desde 1959, la opción inevitable, asegurando los respaldos domésticos e internacionales capaces de blindar el país de los avatares internos de la política estadounidense.
To be continued...

Bibliografía

Ayerbe, Luis Fernando 2010 "Da excepcionalidade unipolar às responsabilidades compartilhadas. Barack Obama e a liderança internacional dos EUA", em Revista Política Externa (São Paulo), vol. 19, N°2, setembro-outubro.

_____ 2011 La percepción de Cuba y de América Latina por parte de *Think Tanks* de Estados Unidos en los gobiernos de George W. Bush y Barack Obama, in Ayerbe, Luis Fernando (Coord.) 2011 *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos* (Icaria Editorial-Ediciones CRIES, Barcelona)

_____ 2014 "O regionalismo latino-americano e a política hemisférica dos Estados Unidos", em *Revista Política Externa* (São Paulo), vol. 22, N°4, abril-junho.

Castañeda, Jorge, 1997 *Che Guevara. A vida em vermelho*. São Paulo: Companhia das Letras.

Castro, Raúl y Obama, Barack 2014 *Discursos íntegros de Raúl Castro y Barack Obama sobre relaciones entre Cuba y EE.UU.*, 17 de diciembre (<http://www.noticiassin.com/2014/12/343606/>)

Chu, Vivian e Garvey, Todd 2014 *Executive Orders: Issuance, Modification, and Revocation*, Congressional Research Service, 16 de abril (<https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RS20846.pdf>)

Dinatale, Martín 2015 *Los tres principales candidatos buscan un acercamiento con Estados Unidos*, La Nación, 1 de junio (<http://www.lanacion.com.ar/1797685-los-tres-principales-candidatos-buscan-un-acercamiento-con-estados-unidos>)

Friedman, Thomas 2015 *Cuba e Irán: por qué pactó Obama*, La Nación, 7 de abril (<http://www.lanacion.com.ar/1782264-cuba-e-iran-por-que-pacto-obama>)

Graham, David 2014 *Americans Are Ready to End the Cuban Embargo*, The Atlantic, 17 de diciembre (<http://www.theatlantic.com/politics/archive/2014/12/americans-are-totally-ready-for-the-cuban-embargo-to-end/383836/>)

Kerry, John 2013 *Remarks on U.S. Policy in the Western Hemisphere*, 18 de noviembre (<http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/11/217680.htm>)

Kupchan, Charles 2010 *Enemies Into Friends. How the United States Can Court Its Adversaries*, *Foreign Affairs*, Marzo-Abril (<https://www.foreignaffairs.com/articles/2010-03-01/enemies-friends>)

Mann, James 2012 *The Obamians: The Struggle Inside the White House to Redefine American Power* (New York: Penguin Books).

Montaner, Carlos 2014 *La Normalización*, 18 de diciembre (<http://www.elblogdemontaner.com/la-normalizacion/>)

Noriega, Roger, 2004 *Report to the President by the Commission for Assistance to a Free Cuba*, Washington, DC, 6 de mayo (<http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/rm/32272.htm>)

Obama, Barack 2008 *Remarks to the Cuban American National Foundation in Miami*, Florida, 23 de mayo (<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=77357>)

Quintana, Ana 2014 *How Congress Should Respond to the President's Radical Change in Cuba Policy*, The Heritage Foundation, 23 de diciembre (<http://www.heritage.org/research/reports/2014/12/how-congress-should-respond-to-the-presidents-radical-change-in-cuba-policy>)

U.S.D.S. (U.S. Department of State) 2004 FY 2005

Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere, 12 de febrero (<http://www.state.gov/documents/organization/28980.pdf>)

_____2005 FY 2006 *Congressional Budget Justification for Foreign Operations. Western Hemisphere*, 15 de febrero (<http://www.state.gov/documents/organization/42255.pdf>)

_____2006 FY 2007 *Congressional Budget Justification for Foreign Operations*, 13 de febrero (<http://www.state.gov/documents/organization/60656.pdf>)

_____2007 FY 2008 *Congressional Budget Justification for Foreign Operations*. 5 de febrero (<http://www.state.gov/documents/organization/84462.pdf>)

_____2009 FY 2010 *Congressional Budget Justification for Foreign Operations* 12 de mayo (<http://www.state.gov/documents/organization/124072.pdf>)

_____2010 FY 2011 *Congressional Budget Justification - Foreign Operations Annex: Regional Perspectives*, 10 de marzo (<http://www.state.gov/documents/organization/137937.pdf>)

_____ 2014 FY 2015 *Congressional Budget Justification - Foreign Operations Annex: Regional Perspectives*, 18 de abril (<http://www.state.gov/documents/organization/224070.pdf>)

_____ 2015 FY 2016 *Congressional Budget Justification - Foreign Operations Appendix 3*, 27 de febrero (<http://www.state.gov/documents/organization/238222.pdf>)

Zuniga, Ricardo e Jacobson, Roberta (2013) *Review of President Obama's Travel to Mexico and Costa Rica*, Washington, DC, 15 de mayo (<http://fpc.state.gov/209463.htm>)