

¿Aires de cambio entre Washington y La Habana? Algunas reflexiones sobre la política de Barack Obama hacia Cuba

Por Rogelio Plácido Sánchez Levis¹

Aun y cuando las sanciones de Washington contra La Habana, y las líneas retóricas se mantienen intactas, algo pudiera estar sucediendo entre estos antagonistas que protagonizan uno de los conflictos internacionales de mayor longevidad de la era contemporánea.

Pese a las críticas expresas que formulara como candidato a la Casa Blanca sobre la política hacia la Isla, lo cierto es que en su calidad de Presidente, Barack Obama, no ha hecho mucho por modificar el *status quo*. Y qué razones pudieran explicar este fenómeno: ¿Cálculo político, escaso margen de maniobra, desinterés o ausencia de voluntad?

La administración Obama heredó una Ley (de la Libertad Cubana o Solidaridad Democráticaⁱ conocida comúnmente como Helms-Burton) que otorgaba amplias prerrogativas al Congreso para manejar el tema Cuba, en detrimento del poder ejecutivo. La legislación codificaba el complejo entramado de normas, disposiciones y medidas que regulaban las sanciones contra la Isla. El mencionado dispositivo legal condicionaba además la normalización de los vínculos entre las dos naciones, a un cambio radical del régimen económico, político y social de La Habana.

Por otra parte, influyentes figuras cubanoamericanas opuestas al más mínimo movimiento tendente a mejorar el clima bilateral, han ascendido dentro de las estructuras jerárquicas legislativas, como es el caso de Ileana Ros-Lehtinen, congresista por la Florida y actual presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes. Otro peso pesado de origen cubano, es Robert Menéndez, senador hispano de mayor rango dentro del Senado, con igual responsabilidad en la Cámara Alta. “Estas personas no sólo emiten votos, también financian campañas, y por lo general hacen mucho ruido, y esa combinación ha convencido a la Casa Blanca que la reelección es más prioritaria que asumir todo el trabajo para la normalización de relaciones con Cuba.”ⁱⁱ

Asimismo, la existencia de desafíos y asuntos de gran interés para la política exterior de Estados Unidos ha tendido a colocar el tema Cuba en planos muy secundarios. La cargada y complicada agenda de política doméstica junto con un delicado equilibrio de fuerzas internas, han distanciado a Obama de un tema que en términos políticos es divisivo, costoso y sin grandes beneficios estimados. De ahí que la apuesta del mandatario haya sido la de invertir esta fórmula, es decir lidiar con Cuba con iniciativas de escaso alcance, manteniendo ambiciosos objetivos: las remesas, los viajes, los intercambios en ámbitos de interés para Estados Unidos y la aproximación a sectores vulnerables de la población de la isla como las mujeres, los homosexuales, el empresariado emergente, los afro descendientes, los blogueros, intelectuales y artistas, estimulando entre ellos debates ya existentes y legitimados dentro de la sociedad cubana sobre género, orientación sexual, acceso a Internet, y otros; aunque no desde una perspectiva de perfeccionamiento sino de subversión sistémica.ⁱⁱⁱ

¹Docente de la Escuela de Relaciones Internacionales “José Peralta” del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) del Ecuador. Experto en Análisis de Conflictos y Negociación. Es Máster en Relaciones Internacionales y Doctor en Ciencias Históricas. Fue Embajador de Cuba ante la República Francesa (2004-2009) y el Principado de Mónaco (2008-2009).

Los planteamientos hechos por el presidente norteamericano en la Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago de 2009 a favor de una nueva etapa en la relación con Cuba, tuvieron amplia repercusión y fueron interpretados en su momento como gestos positivos.

Pero debe apuntarse que la Cumbre estuvo marcada por el creciente sentir entre los mandatarios asistentes de que el tema de Cuba y del cambio de la política estadounidense se había convertido en un elemento clave de las relaciones interamericanas. Para esa fecha, ya la totalidad de los países de la región había normalizado sus relaciones con La Habana y consideraba que el mantenimiento del bloqueo y de la política hostil estaba superado por los acontecimientos. Había y hay unanimidad al respecto incluso entre gobiernos aliados de Washington, como los de Colombia y México.^{iv}

El 13 de abril de 2009, la administración estadounidense anunciaba las siguientes medidas con respecto a Cuba:

- ✓ Levantar todas las restricciones a las transacciones relacionadas con los viajes de familiares a Cuba.
- ✓ Eliminar las restricciones a las remesas a sus familiares en Cuba.
- ✓ Autorizar a los proveedores de redes de telecomunicaciones de Estados Unidos para llegar a acuerdos para establecer un cable de fibra óptica y sistemas de telecomunicaciones satelitales que vinculan los Estados Unidos y Cuba.
- ✓ Emitir licencia a proveedores de servicios de telecomunicaciones de Estados Unidos para firmar acuerdos de servicios de roaming con proveedores de servicios de telecomunicaciones de Cuba.
- ✓ Autorizar licencias para proveedores de servicios de televisión por satélite para participar en las operaciones necesarias para prestar servicios a clientes en Cuba.
- ✓ Aprobar licencia a personas sujetas a la jurisdicción de EE.UU. para activar y pagar a proveedores de servicios de telecomunicaciones, radio por satélite y televisión por satélite generados en terceros países y prestados a personas en Cuba.
- ✓ Autorizar la donación de ciertos dispositivos de telecomunicaciones sin licencia.
- ✓ Agregar ciertos artículos de ayuda humanitaria a la lista de artículos elegibles para la exportación a través de excepciones de licencia.^v

Sin embargo, la opinión pública estadounidense en sentido general, favorece un cambio de enfoque más ambicioso y profundo en las relaciones con Cuba, reconoce las oportunidades que se dejan de aprovechar debido esta situación, se muestra de acuerdo con la realización de encuentros directos entre los liderazgos de ambos países, y percibe que Cuba está cambiando y que podría cambiar aún más en caso de que las sanciones se levanten.^{vi}

Las aperturas de la actual Administración han estado destinadas a incrementar su capacidad de influencia sobre la sociedad cubana y a limitar la influencia del Estado de la Isla sobre los individuos y el entramado social. Al mismo tiempo, Obama parece haber estado actuando también dentro de la línea del “compás de espera”, es decir, aguardando por la desaparición física de la dirigencia histórica revolucionaria, con la idea de que en esas condiciones sería mucho más fácil lograr el objetivo estratégico de revertir el proyecto cubano.

Un factor tradicional de la política estadounidense hacia Cuba, ha sido la comunidad cubana, asentada fundamentalmente en el sur de la Florida, “estado péndulo” en términos electorales. Hoy día, las encuestas indican que esta población percibe como fracasada la posición tradicional de Washington con respecto a su nación de origen, y que apoyan abrumadoramente las autorizaciones de viajes y remesas a la Isla, así como otras medidas de flexibilización. Aun y cuando la administración Obama mantiene su interés en este estratégico segmento del electorado, no ha dado muestras de estar dispuesta a satisfacer todas sus expectativas. Este hecho pudiera servir para validar la tesis que los cubanoamericanos son más legitimadores de la política de Washington, y no tanto actores y/o formuladores de la misma. Por su

parte, Raúl Castro, desde su llegada al poder, ha insistido en su disposición para discutir cualquier tema bilateral con Estados Unidos, en condiciones de igualdad, y siempre y cuando no se ponga en entredicho la soberanía del país.

A diferencia de la retórica incendiaria y abiertamente antimperialista de su antecesor y hermano, el actual líder cubano ha optado por una línea discursiva más moderada, menos ideológica, y alejada de los protagonismos en confrontaciones ideológicas.

El nuevo mandatario cubano autorizó la negociación con la Iglesia Católica cubana que permitió la liberación de más de 300 presos políticos. También inició un complejo proceso de reformas económicas –algunas de ellas con impacto inmediato en la relación bilateral con Estados Unidos como es el caso de la renovada política migratoria. Otras medidas de no poca significación, otorgaron a los cubanos la facultad para emprender con pequeños negocios en campos como la gastronomía, la hotelería y una gama bastante amplia de servicios. Tales iniciativas se corresponden con las exigencias históricas del gobierno estadounidense a su par cubano.

En el ámbito diplomático, La Habana aprovechó adecuadamente algunas oportunidades que le permitieron agregar valor a su política exterior, entre ellos el diálogo de paz entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el gobierno de ese país, la presidencia Pro Témpore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), así como la ampliación y profundización de sus vínculos con América Latina y el Caribe. Unos años atrás hubiera sido impensable el consenso que se logró en la Cumbre de las Américas de Cartagena a favor de la reincorporación de Cuba a esos foros, respaldado incluso por aliados de Washington en la región como es el caso de Colombia.^{vii} La diplomacia cubana también obtuvo significativos avances en sus relaciones con actores relevantes del sistema internacional como China, Rusia, Brasil, África del Sur, y la India, entre otros. Estos eventos han mostrado a Cuba como un actor predecible, dialogante, responsable y con voluntad de reinserción en el concierto mundial de naciones. Aunque las reacciones públicas de Washington han sido mínimas y tibias, tales acontecimientos aportan insumos y dibujan escenarios cualitativamente nuevos ante el debate interno del *establishment* estadounidense sobre cuáles son las mejores opciones para tratar con Cuba.

Para aquellos sectores con posiciones más extremas, y opuestos a cualquier mutación, el nuevo escenario los ha obligado a reajustar y oxigenar su discurso, así como a rearticular sus alianzas internas y externas en función de sus objetivos estratégicos. Mientras tanto, para los más proclives al cambio de política - parte de los cuales abrazan la idea de subvertir con aproximaciones sucesivas y mayor compromiso con el actual régimen cubano - es una situación que le concede cierto margen de maniobra y les procura algunos espacios – aunque no espectaculares – en su labor de cabildeo. En esta misma línea se han pronunciado el Consejo de las Américas, el Instituto Brookings y el Grupo de Estudios sobre Cuba, que sin proponer un cambio radical, promueven una cierta flexibilización en el manejo de las relaciones con dicho país. En el informe titulado “Siete pasos que el Presidente de Estados Unidos puede dar para promover el cambio en Cuba, adaptando el embargo”,^{viii} el Grupo de Estudios sobre Cuba, formula propuestas para recuperar las prerrogativas presidenciales en el manejo del tema Cuba, sin cambiar en lo esencial ni las leyes vigentes ni los objetivos estratégicos de la política. Veamos los enunciados de las medidas sugeridas.

- ✓ **Otorgar excepciones para el comercio - incluyendo las ventas y las importaciones, para empresas y particulares que participan en actividades económicamente independientes.** Se trata de una medida de escaso impacto, partiendo de que aún y con las reformas en curso, la economía cubana es esencialmente estatal. Esto no niega que sectores puntuales como los artistas, artesanos y otras categorías puedan beneficiarse.
- ✓ **Permitir la exportación y venta de bienes y servicios a las empresas, las cooperativas agrícolas y las personas que participan en actividades económicamente independientes.** Para esto, habría que contar con adaptaciones legales y administrativas en Cuba que otorguen

autorizaciones a empresas privadas para importar directamente del extranjero sin la mediación del monopolio estatal de comercio exterior. Las medidas tomadas hasta ahora por el gobierno de La Habana, no contemplan aún esta posibilidad.

- ✓ **Permitir a los viajeros estadounidenses con licencia para visitar Cuba, el acceso a las tarjetas de prepago emitidas en los Estados Unidos y otros servicios financieros, incluidos los seguros.** Esta sería una medida novedosa, habida cuenta de la inexistencia en la actualidad de tales facilidades. Hoy día, un visitante estadounidense debe llevar a Cuba dinero efectivo. La iniciativa se dirige también a potenciar la autonomía de los cubanos frente al gobierno.
- ✓ **Ampliar las licencias general de viajes a categorías como ejecutivos estadounidenses y sus agentes debidamente designados de Cuba para desarrollar actividades asociadas a servicios financieros, de viajes y de las industrias relacionadas con la hotelería, tales como la banca, los seguros, las tarjetas de crédito y los productos de consumo relacionados con los viajes.** Sería una medida con mayor impacto habida cuenta de que incrementaría sustancialmente el flujo de viajeros estadounidenses a Cuba y los gastos de estos en la Isla.
- ✓ **Ampliar las licencias generales de viajes a categorías como expertos legales, en bienes raíces, servicios financieros y de crédito, y cualquier otro campo definido, destinado a apoyar la actividad económica independiente.** La viabilidad de esta iniciativa dependería de la voluntad de las autoridades cubanas para permitir intervenciones en campos donde hasta ahora no tiene prevista la participación extranjera.
- ✓ **Ampliar las licencias generales en favor de juristas, y otras organizaciones con experiencia en la formación, la financiación y el apoyo de empresarios.** La realización de esta medida dependería también de la decisión del gobierno cubano.
- ✓ **Permitir la venta de hardware de telecomunicaciones, incluyendo las torres de celulares, antenas parabólicas y teléfonos móviles en Cuba.** En este punto Cuba tendría que evaluar los costos y beneficios no sólo en términos económicos sino también políticos, considerando la sensibilidad y complejidad del tema.
- ✓ **Permitir la posibilidad de que Cuba solicite asistencia técnica de las instituciones financieras internacionales, en el ámbito de la reforma económica e institucional.** También se sometería a decisión política de La Habana.

Como se puede apreciar, las iniciativas propuestas no exceden los marcos de la política tradicional y vigente de Estados Unidos hacia Cuba, aunque sí le imprimen cierto viso de flexibilidad. De ser aplicadas en algún momento, muy difícilmente logren los pretendidos objetivos de comprometer a La Habana – que se seguirá sintiendo esencialmente agredida y acosada - en cambios hacia posturas más alineadas a las expectativas, valores, deseos e intereses estratégicos de Washington. Los pasos citados estarían muy lejos de los reclamos cubanos para considerar normalizadas las relaciones bilaterales, a decir el levantamiento del embargo, la exclusión de Cuba de la lista de países patrocinadores del terrorismo del Departamento de Estado, la abrogación de la llamada Ley de Ajuste Cubano, el cese del financiamiento a la subversión interna y externa, la entrega del territorio que ocupa la Base Naval de Guantánamo, el cese de las agresiones radiales y televisivas, entre otros. Sobre esta base, examinemos algunos de los principales obstáculos a una eventual normalización de las relaciones cubano-estadounidenses.

El mantenimiento del bloqueo

La prórroga de la *Ley de Comercio con el Enemigo*^{ix}, firmada por el presidente Barack Obama el 10 de septiembre de 2012, constituye una línea de continuidad en las posiciones tradicionales de Washington con respecto a La Habana. Partiendo de que el levantamiento del embargo o bloqueo es la

primera exigencia de la Isla, esta decisión sirvió para ratificar el *status quo* y alejar cualquier posibilidad de una solución de fondo del histórico conflicto.

La línea agresiva continúa como base articuladora del discurso y la política cubana, ayuda a mantener la percepción de “plaza sitiada” y bloquea en gran medida el potencial reformador de la Isla. En estas condiciones, se torna muy difícil construir puentes, compromisos y un clima de mayor confianza entre las partes enfrentadas.^x

Cuba como país patrocinador del terrorismo

Esta postura constituye una irritante fundamental en las relaciones cubano- estadounidenses, a la vez que sirve de base para justificar la línea agresiva del gobierno y los tribunales de ese país en relación con Cuba.^{xi} En sus informes anuales sobre el tema, el gobierno norteamericano no muestra ninguna evidencia seria sobre la implicación de Cuba en estas actividades. La llegada del político demócrata John Kerry al Departamento de Estado, conocido por sus abiertas posturas a favor de la flexibilización del bloqueo contra Cuba, dio cierta esperanza de que esta medida se pudiera corregir. Sin embargo, el cambio de posición no tuvo lugar y a Cuba se le sigue considerando como patrocinadora del terrorismo, limitándose con esta posición los propios esfuerzos multilaterales de Estados Unidos en el combate global a dicho flagelo.

El apoyo a la subversión contra Cuba

El 8 de agosto de 2011, el presidente Obama declaraba que su política hacia Cuba tenía el apoyo de los cubanoamericanos y “beneficia al pueblo cubano, no al régimen”.^{xii} Con esta afirmación, el mandatario estadounidense ratificaba uno de los ejes organizadores de la política tradicional de su país hacia la Isla. La canalización de fondos gubernamentales estadounidenses a través de vías diversas hacia los grupos opositores al régimen cubano, sirve para mantener intacta la situación conflictual entre ambos países.

El caso Alan Gross

La detención y sentencia del ciudadano estadounidense de origen judío Alan Gross—subcontratista para una empresa que trabajaba con fondos de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) - ha sido uno de los contenciosos más mediatizados de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos. Este individuo actuaba con las pautas de un subversivo “programa de promoción de la democracia”, heredado de la Administración Bush, bajo la óptica de “cambio de régimen”. Aun y cuando Cuba actuó en pleno ejercicio de su soberanía, antelo que consideró una provocación y grave intromisión en sus asuntos internos, la decisión se interpreta, desde el otro lado, como intransigencia y desinterés por implicarse en un diálogo constructivo con Washington. Se trata de una postura que en lo doméstico, le ha valido a la administración Obama para acomodar a aquellos que se oponen a la flexibilización y al cambio, se constituye también en un “guiño de ojos” para el poderoso lobby judío-americano, mientras que en el plano bilateral con Cuba, incorpora una condicionante adicional para cualquier avance. La Habana, por su parte, ha vinculado este tema con su exigencia de liberación para los ex oficiales de inteligencia de ese país, sentenciados por tribunales norteamericanos. El impasse sobre este asunto ha sido manipulado políticamente y utilizado como pretexto para el no avance de las relaciones.

¿Y en estas circunstancias es posible abrir campos de entendimiento?

El mantenimiento de la situación conflictual entre los dos países, no ha impedido el diálogo y los acuerdos en ámbitos muy puntuales como la migración y los servicios de correos entre los dos países. Como apuntara el analista Carlos Alzugaray, “la normalización de relaciones entre Cuba y Estados Unidos sigue siendo un objetivo elusivo, si no imposible. No obstante, hay muestras de que

ambos países logran cooperar pragmáticamente en temas de interés mutuo, más allá de sus conocidas diferencias ideológicas.”^{xiii}

La Casa Blanca decidió reanudar en julio de 2013, el diálogo sobre asuntos migratorios con Cuba, después de dos años de impasse seguido por la detención y condena del contratista estadounidense Alan Gross en 2009. De acuerdo con las declaraciones oficiales formuladas, la evaluación de las partes sobre los encuentros realizados fue satisfactoria. Esto no impidió que cada una de ellas, mantuviera sus exigencias con respecto a la otra. Cuba, reclamando el cese de la aplicación de la Ley de Ajuste y la política “pies secos-pies mojados”, mientras que Estados Unidos, solicitaba la liberación de Alan Gross y recordaba que las conversaciones no significaban un cambio de política. En esta misma dirección se encaminan las conversaciones para normalizar el servicio de correo postal entre ambos países. Después de dos rondas de encuentros, uno en Washington, uno en junio y el más reciente en septiembre de 2013, las dos partes decidieron mantener las pláticas, con similares exigencias recíprocas.

Por otra parte, las compañías estadounidenses vinculadas al turismo, los viajes, la industria agroalimentaria, y la energía han cabildeado y elevado en los años recientes sus voces a favor de una política que le permita el acceso a ese mercado que hasta el momento, les ha sido negado. Sin embargo, la fuerza de sus reclamos no ha sido suficiente para lograr el impacto necesario sobre el establishment, que valora como más beneficioso y menos riesgoso el mantenimiento del *status quo*.

Por lo visto hasta aquí, los nuevos aires soplan en el sentido de las circunstancias que rodean esta historia de enfrentamientos y conflictos entre Cuba y los Estados Unidos, pero no en el rumbo de la política, las acciones y medidas que han distanciado a ambos actores por más de medio siglo.

Notes

ⁱFirmada el 12 de marzo de 1996 por el entonces presidente William Clinton. Sus promotores fueron el representante por Illinois Dan Burton y el senador por Carolina del Norte Jesse Helms.

ⁱⁱThe Frozen U.S.-Cuba Relationship. Entrevista con Julia Sweig por el Consejo de Relaciones Exteriores. En: <http://uscubanormalization.blogspot.com/2012/06/julia-sweig-overview-for-council-on.html>

ⁱⁱⁱRamírez, Elier. Política de Estados Unidos hacia Cuba: Tendencias actuales. En: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2013/09/10/>

^{iv}AlzugarayTreto, Carlos: “Las inexistentes relaciones Cuba – Estados Unidos en tiempos de cambio” en Nueva Sociedad No 242, noviembre-diciembre de 2012, p.147 En: www.nuso.org.

^vwww.whitehouse.gov/the_press_office/Fact-Sheet-Reaching-out-to-the-Cuban-people/

^{vi}Colectivo de autores: “Cuba Policy and US Public Opinion. April 15, 2009. En: www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/apr09/Cuba_Apr09_packet.pdf

^{vii}La Vi Cumbre de las Américas tuvo lugar en Cartagena de Indias, Colombia, entre el 14 y 15 de abril de 2012.

^{viii}TomadodelInforme “Steps the U.S. President Can Take to Promote Change in Cuba by Adapting the Embargo”. Febrero de 2013. En: <http://www.as-coa.org/articles/seven-steps-us-president-can-take-promote-change-cuba-adapting-embargo>

^{ix}Se adoptó en 1917 y prohíbe los intercambios con países considerados como amenazas para la seguridad de Estados Unidos.

^xEl informe de Cuba sobre la resolución 67/4 de la Asamblea General de Naciones Unidas hace referencia al editorial publicado el 3 de marzo de 2013 por la agencia de negocios y finanzas Bloomberg, según el cual, el gobierno de los Estados Unidos abrió entre los años 2000 y 2006, 11 000 procesos de investigación por supuestas violaciones del régimen de sanciones contra Cuba, superando incluso a los decididos por la Administración Bush. El documento refiere también a la intensa aplicación de medidas extraterritoriales contra intereses cubanos.

^{xi}López-Levy Arturo: “Tiempo para borrar a Cuba de la Lista”. En: www.esglobal.org/tiempo-para-borrar-a-cuba-de-la-lista.

^{xii}www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings

^{xiii}AlzugarayTreto, Carlos: “Las inexistentes relaciones Cuba – Estados Unidos en tiempos de cambio” en Nueva Sociedad No 242, noviembre-diciembre de 2012, p.143 En: www.nuso.org.