

Después del 17 de diciembre: ¿hacia una relación asimétrica Cuba-EEUU más estable?

Arturo López-Levy | Doctorando en la Josef Korbel School of International Studies, Universidad de Denver.

Tema

El 17 de diciembre de 2014 los presidentes Raúl Castro y Barack Obama anunciaron la decisión de restablecer relaciones diplomáticas entre Cuba y EEUU. La importancia del dato se entiende dentro del marco asimétrico de las relaciones cubano-estadounidenses, donde la disparidad de poder a favor norteamericano y de atención, a favor cubano, son los rasgos determinantes. En los últimos 50 años, EEUU ha sido incapaz de subyugar al nacionalismo cubano. Cuba, por su parte, ha pagado su resistencia con un alto coste en desarrollo y libertades democráticas, adoptando un sistema unipartidista y de economía dirigida. Se inicia una nueva etapa con nuevos retos y oportunidades para los dos países, con consecuencias importantes para el dialogo hemisférico entre EEUU y América Latina.

Resumen

Como la condición asimétrica es un rasgo permanente en la relación EEUU-Cuba, es trascendente la proclamación de una política estadounidense que enfatice la persuasión, no la coerción, en la promoción de sus intereses y valores en Cuba. Se trata de un cambio de paradigma que afecta no sólo las tácticas de cada Estado, sino también su gran estrategia de política exterior. En el caso de Cuba, se perfila una nueva posibilidad de inserción global en paz con la primera potencia mundial, el gran poder más cercano en su vecindad. En el caso norteamericano, se empieza a abrir el último candado de la Guerra Fría en su relación con el hemisferio occidental, al prevalecer la imagen de Cuba como un país en transición, no una amenaza a la seguridad hemisférica. Aunque el conflicto entre los dos países se hace más manejable, sigue siendo delicado por la vigencia del embargo, el legado de la economía planificada y el unipartidismo en Cuba y las disparidades de poder y atención, propias de una relación asimétrica.

Análisis

El acercamiento entre Cuba y EEUU cocinado en año y medio de negociaciones secretas, con el apoyo de Canadá y el Vaticano, evidenció una voluntad bilateral de avanzar con creatividad hacia una gestión más estable del conflicto. En Washington, el presidente Obama usó sus prerrogativas constitucionales para establecer relaciones diplomáticas con un país considerado aún un enemigo,

circunvalando la lista onerosa de precondiciones de las secciones 205 y 206 de la ley Helms-Burton. En Cuba, Raúl Castro aceptó reanudar las relaciones sin la precondición del fin del embargo, defendida por medio siglo por su hermano Fidel.

El 17 de diciembre Barack Obama inició la reformulación de la narrativa oficial estadounidense sobre Cuba, de amenaza a la seguridad a un país en transición. Desde marzo de 1960, en los documentos del Consejo de Seguridad Nacional y en el plano interamericano desde la Declaración de la VII Reunión de Cancilleres de la OEA en San José, Costa Rica, de ese mismo año, EEUU se refirió a Cuba como una amenaza a la estabilidad del hemisferio occidental. Durante la Guerra Fría esa calificación se relacionó con la alianza cubana con grandes poderes extracontinentales (China y la Unión Soviética). Bajo la ley de Comercio con el enemigo (TWEA) de 1917, desde 1960 se acumularon órdenes ejecutivas y leyes que componen lo que se conoce hoy como el embargo/bloqueo estadounidense contra la isla caribeña.

La nueva percepción de “país en transición” conlleva a una política diferente. “No está en los intereses de EEUU y del pueblo cubano –dijo Obama– empujar a Cuba hacia el colapso”. En consecuencia, recomendó una nueva política que actualizara las opciones estadounidenses para apoyar la sociedad civil cubana y el nuevo sector privado emergente.

El nuevo enfoque se concretó en las regulaciones de los Departamentos de Comercio y Tesoro del 15 de enero de 2015. Éstas incluyen un sustancial incremento de las oportunidades de viaje norteamericano a Cuba. Un procedimiento único de licencia general, sin requerir la aprobación caso por caso de los viajeros a la isla reemplazó 12 categorías engorrosas de licencias específicas para viajar. En el renglón de las operaciones financieras, las nuevas regulaciones amplían las remesas y licencias para transacciones con la isla, incluyendo las ventas de alimentos permitidas bajo la ley de reforma a las sanciones (TSRA) de 2000. La Casa Blanca autorizó también el uso de tarjetas de crédito y débito estadounidenses, así como la operación de seguros para los estadounidenses en viaje a la isla.

En un guiño al emergente sector privado cubano, Obama autorizó la venta a Cuba de tecnología agrícola y de construcción (importantes para la reforma económica pues Cuba, una isla tropical, gasta en alimentos más del 60% de sus importaciones y tiene un grave déficit habitacional). El gobierno cubano ya permite la operación de pequeñas y medianas empresas en esos sectores. Reconociendo el papel de las nuevas tecnologías en el fomento de las libertades de expresión e información, las regulaciones recién sancionadas autorizan la venta a Cuba de tecnologías, productos y servicios de telecomunicaciones.

El 20 de enero, en su **discurso sobre el estado de la Unión**, Obama llamó al Congreso a levantar el embargo para traer la política estadounidense hacia Cuba al siglo XXI. El llamamiento presidencial es un anticipo de presiones sobre el Congreso a partir de las nuevas regulaciones, que deben ensanchar los sectores anti-embargo, la apetencia empresarial asociada a Cuba y el poder de movilización de recursos contra la política vigente. El 28 de enero, un grupo de ocho senadores, cuatro republicanos y cuatro demócratas, de alto perfil en el liderazgo de ambos partidos, presentaron un proyecto para levantar la prohibición de viajar a Cuba. En la Cámara de Representantes se presentó también otro proyecto bipartidista similar.

La correlación de fuerzas en el Congreso es insuficiente para un levantamiento de la prohibición de viajar y el embargo comercial y financiero. Los senadores cubano-americanos Marco Rubio (R-FL), Robert Menéndez (D-NJ) y Ted Cruz (R-TX) pueden-paralizar cualquier legislación usando el procedimiento de debate ilimitado en la Cámara Alta. En la Cámara de Representantes, aunque es posible aventurar una posible mayoría anti-embargo, existe la regla Hastert, del *caucus* republicano, que impide al *Speaker* (presidente de la Cámara) traer a votación del pleno ninguna legislación en la que no exista una previa mayoría dentro del partido.

A pesar de esa parálisis legislativa, la rama ejecutiva sigue teniendo la voz cantante en promover el “deshielo” de la política exterior estadounidense. El 17 de diciembre el presidente instó al secretario de Estado a analizar sin prejuicios ideológicos la inclusión de Cuba en la lista de países terroristas. Ningún país, exceptuando a EEUU, identifica a Cuba como promotor del terrorismo internacional. Los propios informes del Departamento de Estado parecen más apropiados para sacar a la isla que para mantenerla en la lista. De recibir la información cubana respectiva, el presidente podrá comunicar al Congreso (no necesita aprobación) con 45 días de antelación el fin de la presencia cubana en la citada lista.

El próximo septiembre, el presidente, que llamó al congreso a levantar el embargo, podría cancelar la aplicación a Cuba de la ley de Comercio con el enemigo (TWEA) de 1917. Tal acto podría desatar, en las cortes judiciales, cuestionamientos de la autoridad del Congreso para limitar el derecho constitucional de viajar, fuera de una lógica de seguridad.

La lógica geopolítica y la dinámica hemisférica

Una de las explicaciones centrales del deshielo en la relación norteamericana con Cuba se refiere a las exigencias de una nueva política hacia América Latina en vísperas de la próxima cumbre de las Américas de Panamá en abril. Desterrar el conflicto de Washington con la Habana no es una razón suficiente pero si necesaria para resolver lo que ha sido una paradoja hegemónica en la política estadounidense hacia el hemisferio occidental. EEUU ejerce hacia Cuba una política reñida con los principios de un orden liberal regional bajo su liderazgo, retrasando una agenda hemisférica de integración, mucho más importante.

Desde el fin de la Guerra Fría y las aperturas democráticas en América Latina, EEUU favoreció la continuidad constitucional democrática en los países latinoamericanos. En la jerarquía prevaleciente en la región, EEUU es la principal potencia, pero su poder es más persuasivo-hegemónico que imperial-coercitivo. El predominio de la democracia representativa y la economía de mercado, como criterios ordinales de la institucionalidad regional, favorecen un orden hemisférico liberal, amigable a los valores e intereses norteamericanos.

Otros rasgos de la hegemonía liberal son el libre comercio, Estados soberanos sujetos a monitorización internacional de derechos humanos, relativa apertura de las fronteras, multilateralismo, paz democrática y amplio movimiento transfronterizo de personas, capitales y mercancías. Aunque EEUU ha perdido relevancia directa en la distribución del comercio de países como Brasil y Chile, que tienen ahora a China como su principal socio comercial, es un despropósito mirar tal desarrollo cual rival al ordenamiento liberal liderado por Washington. China no quiere hoy reemplazar el orden dominante sino negociar espacios para sí, desde su variante de capitalismo.

El giro a la izquierda de la última década no es una desviación de esa tendencia. En Brasil, la izquierda ha gobernado con políticas desarrollistas. Los procesos bolivarianos andinos rechazan el fundamentalismo neoliberal pero, retórica aparte sobre el socialismo del siglo XXI, sus políticas económicas se ubican en el universo del capitalismo. Cuba es el único país en el continente donde un actor dominante (en este caso el partido-Estado) defiende un criterio de legitimidad ajeno a la competencia con otros partidos legalmente constituidos y el papel rector del mercado.

La mayor disonancia del régimen unipartidista cubano de economía planificada no es con la imposición imperial de EEUU sino con los principios ordinales de democracia representativa y economía de mercado, hegemónicos a nivel hemisférico. Sin embargo, en la percepción, correcta o no, de la mayoría de los actores políticos continentales, es la política estadounidense de embargo contra Cuba el principal obstáculo para la integración de la isla.

La paradoja en la proyección estadounidense hacia Cuba emerge de la incompatibilidad entre la política imperial-coercitiva que ejerce hacia la isla con los paradigmas del orden liberal-democrático. El embargo estadounidense choca con las normas e instituciones que EEUU promueve, desde el multilateralismo y los derechos humanos (ha sido condenado como violación de los mismos por Amnistía Internacional, *Human Rights Watch* y varios órganos de la ONU y la OEA) hasta la libertad de comercio. Aún después de las decisiones de Obama de diciembre pasado, esas incompatibilidades del embargo con la ley internacional persisten en tanto violación de la soberanía cubana e imposición a terceros estados de sanciones aprobadas unilateralmente.

Es en ese contexto que se entiende el coste de oportunidad para la política estadounidense causado por el embargo contra Cuba. El acto del presidente Obama trata de recuperar el tiempo perdido en razón de las urgencias que afronta la política norteamericana hacia América Latina como parte de su estrategia global. Temas de prioridad estadounidense como la integración económica y energética, el diálogo multilateral hemisférico con los grandes y medianos poderes emergentes, el acomodo de las elites “bolivarianas”, emigración y seguridad pública, y la política hacia las drogas han sido distraídos o pospuestos por la insistencia de Washington en una política imperial-coercitiva ya derrotada.

Las iniciativas de Obama hacia Cuba están dirigidas a mejorar las posibilidades de liderazgo estadounidense con sus aliados y el resto de la comunidad hemisférica. Al cambiar la narrativa oficial sobre Cuba, desde el discurso de una amenaza a la seguridad estadounidense al de país en transición, con cambios propios que EEUU debe incentivar, la Casa Blanca alinea su discurso con la visión predominante en las cancillerías latinoamericanas desde comienzo del siglo. Este mensaje es relevante para influir en la política cubana en la víspera de la transición generacional que está teniendo lugar. Favorece la moderación de los nuevos líderes y posturas más pro-mercado en los mismos con medidas dirigidas a apoyar los nuevos sectores económicos no estatales emergentes en la reforma cubana.

La jugada de la Casa Blanca tiene connotaciones estratégicas porque no se agota en “poner la culpa por los problemas cubanos en la Habana, no en Washington” – como han postulado algunos anticastristas comprometidos con el nuevo curso–. Al establecer relaciones diplomáticas, Washington señala que un cambio de régimen no es una condición para mejorar las relaciones bilaterales. Los sectores más radicales del exilio cubano tienen razón al afirmar que lo que Obama presentó como un cambio de tácticas implica un cambio de estrategias, que los abandona. Si se eliminasen las sanciones económicas como ha propuesto Obama, la Casa Blanca no solo cancelaría los sueños del anticastrismo radical. También subrayaría a las elites post-revolucionarias la posibilidad de entendimientos, pactos y cooptaciones dentro de un orden hemisférico no necesariamente hostil a su reconversión capitalista.

El avance que representa para EEUU la política de acercamiento se hizo evidente en las reacciones al discurso del presidente Raúl Castro en la III Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en Costa Rica. Los países de la región ratificaron el apoyo a Cuba contra el embargo, y aceptaron la distinción propuesta por el mandatario cubano entre las velocidades para un restablecimiento de relaciones diplomáticas y su normalización. Sin embargo, en la opinión pública es perceptible una preocupación por la falta de respuestas concretas de la parte cubana a varios de los pasos dados desde la Casa Blanca.

En la relación de Washington con los gobiernos “bolivarianos”, el cambio de política descolocó las posiciones más radicales. No sólo porque mejora la imagen estadounidense sino también porque el “flirteo” con la Habana provoca sentimientos de ansiedad, cuestionamiento y deseo entre segmentos de estas elites de izquierda mucho más educadas y formadas dentro de estructuras hegemónicas del orden liberal que las cubanas. Sería irrealista pretender que Washington pueda, a corto plazo, separar las coaliciones que originaron la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA) y la CELAC, pero la moderación de algunas de sus proyecciones y la alteración de sus cálculos de asociación con China y Rusia es una posibilidad realista.

Una relación Cuba-EEUU más estable: del re-establecimiento de relaciones diplomáticas a la normalización

El 17 de diciembre es el resultado también de la experiencia desarrollada por Cuba y EEUU en intentos previos de normalización de relaciones. En “Back Channel to Cuba”, William Leogrande y Peter Kornbluth estudiaron varios intentos para gestionar el conflicto de EEUU con la revolución cubana a partir de un intercambio de reconocimiento de soberanía por deferencia (“*Acknowledgment of autonomy for Deference*” en la terminología propuesta por Brantly Womack). En este tipo de soluciones a conflictos asimétricos, los grandes poderes reconocen la soberanía de los menos fuertes, que a su vez expresan deferencia hacia la jerarquía de gran poder de su oponente.

Leogrande y Kornbluth muestran como EEUU nunca redondeó una política hacia Cuba para ofrecer una cooptación hegemónica de las elites postrevolucionarias, como hizo en el este de Europa, empezando por la Yugoslavia de Tito, y lo hace hoy con China y Vietnam. El mundo de la post Guerra Fría y el fin de la generación histórica de la Revolución Cubana permite explorar la posible compatibilidad de un nacionalismo cubano centrado en el desarrollo económico con un orden regional bajo liderazgo estadounidense. Aquí es vital ajustar las expectativas pues en la generalidad de las relaciones asimétricas estables se trata de un equilibrio que emerge de una historia de resistencia exitosa a los intentos de imposición. El resultado es frustrante para ambas partes (el poder mayor no puede imponer su voluntad a pesar de la disparidad, y el poder menor al reconocer el status de gran poder a la potencia vecina sabe que la relación no es igualitaria como quisiera). Pero el acomodamiento pervive porque es mejor a las alternativas de hostilidad, puja y resistencia.

La respuesta cubana ha empezado a perfilarse a partir de las declaraciones de la directora a cargo de las relaciones con EEUU en la cancillería cubana, Josefina Vidal, y el discurso de Raúl Castro en la cumbre de la CELAC en Costa Rica. El gobierno cubano separa el proceso de acercamiento en dos dimensiones con sus respectivas velocidades: (1) el restablecimiento de relaciones diplomáticas como plan mínimo realizable a corto plazo; y (2) la normalización de relaciones entre los dos países, imposible de lograr con el embargo en vigor.

Un reto grande para los dos países es sintonizar los tiempos políticos de sus acciones de conciliación de modo tal que se alimente un ciclo virtuoso en el que las fuerzas a favor de la distensión Cuba-EEUU se retroalimenten en cada país. Para que las ampliaciones norteamericanas de viajes, remesas y licencias para la exportación norteamericana de tecnología agrícola, construcción y telecomunicaciones puedan surtir efectos de reanimación productiva en la isla, el gobierno cubano debe crear reglamentos y facilidades que favorezcan la liberalización del comercio y los viajes a través del estrecho de la Florida. La mejor manera de reforzar el discurso de Obama y mostrar que Cuba es un país en transición, sería avanzar hacia una economía de mercado e incrementar las relaciones comerciales entre ambos países.

El tiempo no sobra. Cuba tiene que ser proactiva no sólo hacia los actores de EEUU, sino también abrir espacios a la pluralidad dentro de su sociedad civil. Educación, salud, protección medioambiental, acceso a Internet, entrenamiento de administradores y promoción empresarial son espacios en los que la cooperación entre actores estadounidenses y cubanos no debe esperar. Es importante que ambos países traduzcan en ganancias de sus sociedades las medidas de apertura ya anunciadas. Los contactos pueblo a pueblo son el vínculo más resistente para conectar las dos naciones. La interdependencia económica, los programas educativos, los viajes de diversa índole, los contactos entre comunidades religiosas y los lazos familiares son piedras angulares para la construcción de una relación duradera, a prueba de las incertidumbres tras las elecciones norteamericanas de 2016.

Cuba tiene también la oportunidad y el reto de construir una relación más diversificada con el mundo que la que tuvo en el período anterior a la Revolución, en un modelo que aumente sus capacidades negociadoras. La Habana está en condiciones de usar el nuevo cuadro en su relación con EEUU para alentar un mejor dialogo con otras regiones del mundo, particularmente la UE. Avanzar en el acuerdo de cooperación económica y dialogo político con Bruselas y una mayor integración al sistema interamericano podría traer sinergias positivas a la conversación con Washington.

Conclusiones

El comienzo del fin del embargo

En las conversaciones del 22-23 de enero, Cuba y EEUU empezaron a desarrollar una hoja de ruta para avanzar desde los recientes anuncios de ambos presidentes. Un tema crucial, tal vez la cuestión más importante, es cómo neutralizar a los que se oponen al desmantelamiento de las estructuras de hostilidad. Hay elementos obstruccionistas poderosos en puestos clave, como el senador Marco Rubio, quién ahora preside el Subcomité del Senado para Asuntos del Hemisferio Occidental. Los sectores anti-normalización de las relaciones, tanto en Miami como en La Habana, ya tratan de provocar una crisis para hacer retroceder el acercamiento y

volver a los viejos patrones de hostilidad y aislamiento.

Una buena comunicación entre Washington y la Habana permitiría disminuir el impacto de emboscadas políticas y la influencia de los grupos anti-normalización. Un problema a tener en cuenta son los programas de promoción de la democracia. Washington no tiene por qué ofrecer disculpas por defender sus valores democráticos, pero el secretario de Estado puede promover prácticas menos intrusivas que las usadas en el pasado y más en consonancia con el derecho internacional. El objetivo debe ser abrir la sociedad cubana a una mayor pluralidad, desde lo económico, social y cultural subiendo hacia lo político, no derrocar al gobierno.

Por otro lado, Cuba tiene un historial complejo de gestionar mal las provocaciones espinosas por parte de los grupos anti-normalización radicados en Miami. El derribo de las avionetas de Hermanos al Rescate en 1996 demostró que los militares cubanos ignoraron las consecuencias de sus acciones para el debate político en EEUU en un año electoral. Bill Clinton escribió en sus memorias: “más tarde recibí un mensaje de Castro – indirectamente por supuesto – señalando que el derribo fue un error. Al parecer, él había dado órdenes anteriores de disparar contra cualquier avión que violara el espacio aéreo cubano y no las había retirado cuando se conoció que los Hermanos al Rescate estaban llegando”.

El tiempo hasta la Cumbre de las Américas en abril de 2015 es un momento crítico para las posibilidades de acercamiento dado el nivel de atención que tendrá la política hacia Cuba y América Latina en el debate interno estadounidense. Un escollo mayor para ese cambio estratégico es el hecho de que el embargo sigue vigente en virtud de leyes aprobadas por el Congreso norteamericano en los años 90. El desmantelamiento de la política imperial de cambio de régimen se avizora no de un tirón, sino paso por paso. Esa situación deja al Partido Comunista de Cuba suficiente espacio para aterrizar gradualmente en la nueva situación, y con bastante munición nacionalista para movilizarse, interna e internacionalmente, contra las sanciones estadounidenses todavía en vigor y la base naval en Guantánamo.

Si la visión de Obama se consolida como la política hacia Cuba, una tendencia a aumentar los costes de oportunidad del embargo, lo harán simplemente insostenible para los grandes intereses económicos y estratégicos estadounidenses en América Latina. Ya la pregunta no es si el embargo será levantado, sino cuándo y cómo. Aquellos que se plantean la construcción de una Cuba democrática en Washington, Madrid, Bruselas o alguna capital latinoamericana deberían plantearse cuál es la forma óptima de terminar el embargo para esos objetivos.