

Entre el optimismo y la necesidad: las relaciones Cuba-Estados Unidos

Between Optimism and Necessity: Cuba-United States Relations

CONSTANZA MAZZINA Y MANUELA GONZÁLEZ CABEL*

Fecha de recepción: 07/09/2015 Fecha de aceptación: 12/10/2016

El acuerdo celebrado entre Cuba y Estados Unidos en el último diciembre de 2014 por el que se acordó la reanudación de las relaciones entre ambos países, después de más de cincuenta años de interrupción, demuestra un cambio histórico y una oportunidad recíproca. El presente artículo hace un recorrido por las relaciones bilaterales en clave histórico-política para luego revisar los hechos que desembocaron en el acuerdo, teniendo en cuenta que este implicó una negociación compleja y el esfuerzo de una serie de actores heterogéneos que incluyeron desde el gobierno canadiense, hasta el propio Papa Francisco desde el Vaticano, entre otros. Luego, el artículo reflexiona sobre la relación de Estados Unidos con la región y sobre las posibles razones por las que ocurrió el acuerdo. Finalmente, presenta las metas alcanzadas y los temas pendientes a resolver en la agenda bilateral.

Palabras clave: Cuba, Estados Unidos, acuerdo, negociaciones, Papa Francisco, metas alcanzadas.

The agreement between Cuba and the United States in late December 2014 where the resumption of relations between the two countries was agreed, after more than fifty years of interruption shows, a historic change and a reciprocal opportunity. This article analyzes the bilateral relations in political-historical terms and then review the events leading up to the agreement given that this involved a complex negotiation and effort of a number of heterogeneous actors that included from the Canadian government to the Pope Francisco himself in the Vatican, among others. Then, the article reflects on the US relationship with the region and the possible reasons why the deal happened. Finally, it presents the goals that this has achieved and the outstanding issues to resolve on the bilateral agenda.

Key words: Cuba, United States, agreement, negotiations, Pope Francis, goals achieved.

* El presente artículo forma parte de un proyecto del INSOD-UADE.

HISTORIA DE UNA RELACIÓN COMPLICADA

Estados Unidos y Cuba han tenido una relación turbulenta que se remonta a finales del siglo XIX. La guerra hispano-norteamericana puede marcarse como el inicio de esta relación conflictiva. Esta guerra se dio en el año 1898 cuando Cuba, una de las últimas colonias españolas en América, decidió luchar por su independencia. Estados Unidos, influenciado por la doctrina Monroe y el destino manifiesto, se involucró en dicha guerra justificándose con que uno de sus barcos, el USS Maine, anclado en costas cubanas, había sido derribado por los españoles. La participación norteamericana aseguró la victoria. En este contexto, siendo ganador de la guerra y con España vencida,¹ Estados Unidos logró la independencia de Cuba² pero, a su vez, también logró que la isla incorporara en su constitución la conocida Enmienda Platt, aquella que justificó las posteriores intervenciones norteamericanas en la isla (Kryzanek, 1987, p. 65).

Esta Enmienda estableció algunas condiciones, entre las que se destacan, en primer lugar, la que prohibía al gobierno cubano firmar cualquier tratado que pusiera en riesgo su independencia. En segundo lugar, establecía que Estados Unidos se reservaba el derecho de intervenir en Cuba para defender su independencia y para mantener un gobierno que protegiera la vida de los cubanos y las libertades individuales de estos: tal como rezaba su artículo III: “el gobierno de Cuba consiente que los EEUU pueden ejercer el derecho a intervenir para la preservación de la independencia cubana, el mantenimiento de un gobierno adecuado a la protección de la vida, la propiedad y la libertad individual” (UNAM, p. 1).

Por otro lado, el gobierno cubano tenía que asegurar la implementación de políticas para el mejoramiento de las condiciones de sanidad de su pueblo y otorgar ciertos territorios a estaciones navales de Estados Unidos. Por último, la enmienda le ordenaba al gobierno cubano que incorpore las condiciones propuestas en la misma dentro de su propia constitución (Milestones, 1998, p. 1). En la práctica, esta enmienda permitió la intromisión norteamericana en la isla en 1905 (hasta 1909) durante la administración de Theodore Roosevelt bajo su política del “gran palo” y el uso, hasta hoy controvertido, de una parte de la Bahía de Guantánamo donde se estableció una base naval norteamericana (Kryzanek, 1987, p. 70).

En 1917, Estados Unidos intervino nuevamente en Cuba durante la administración de Wilson. Esta nueva intromisión tuvo el objetivo

1 El tratado de París de 10 de diciembre de 1898 puso fin a la Guerra Hispano Cubano Norte-americana, donde España perdió todas sus provincias de ultramar: la isla de Cuba, Puerto Rico, Filipinas y las islas de Guam (en el Océano Pacífico).

2 Entre 1868-1878 y 1895-1898 se desarrollaron las dos guerras de independencia de Cuba, republicanos e independentistas cubanos llevaron a cabo la llamada República en Armas, que no reconocían a la autoridad Española.

de preservar en el poder al candidato conservador, conveniente para la economía de Washington, durante una revuelta política. Para 1923, cuando finalmente abandonaron la isla, Estados Unidos había extendido su rol del de una simple institucionalización del gobierno democrático al del manejo de las finanzas nacionales cubanas (Kryzenek, 1987, p. 78).

Posteriormente, en 1934, en el contexto de la política de la “Buena Vecindad” de Franklin Delano Roosevelt y luego de varios encuentros entre ambos gobiernos, la Enmienda Platt fue derogada (Milestones, 1998, p. 1). Esto le dio a Cuba la posibilidad, por primera vez, de ejercer la plena soberanía sobre sus asuntos políticos, aunque claramente seguía unida e influenciada por Estados Unidos en varios aspectos, sobre todo los atinentes a la economía. Las relaciones se fueron estabilizando.

La época de la presidencia de Fulgencio Batista (1940-1944 y 1952-1959) en Cuba se caracterizó por una cooperación cercana entre la isla y Estados Unidos. De hecho, a medida que aumentaba la presencia de empresas y filiales norteamericanas en la isla, Washington ganaba control y poder sobre la economía cubana.

Esta relación se vio fuertemente deteriorada con la revolución cubana de 1959 y la llegada de Fidel Castro al poder. Castro entró en La Habana en enero de 1959 después de derrotar las tropas, entrenadas por los Estados Unidos, del dictador Fulgencio Batista.

La revolución representó un desafío al gobierno de Estados Unidos en tanto que no buscaba solo derrocar a Batista del poder y restablecer la democracia representativa “sino que impulsó un proceso de profundas transformaciones políticas, económicas y sociales, a la vez que buscaba poner fin al dominio estadounidense sobre la isla” (Aguilera Peralta, 2009, p. 1).

Si bien durante el primer año las relaciones fueron cordiales, cuando Castro, a través de la salida de la economía del mercado y el alejamiento del modelo liberal, comenzó a estrechar sus vínculos con la Unión Soviética y otros países del bloque socialista, la relación fue desmejorando rápidamente (Aguilera Peralta, 2009, p. 1).

Por otro lado, las medidas de reforma social llevadas adelante por el gobierno revolucionario tales como la reforma agraria y urbana, la estatización del sector empresarial y bancario y la confrontación con la iglesia católica fueron reconocidas por Washington como una amenaza a su modelo de gobierno. Finalmente, la expropiación de las empresas norteamericanas en la isla fue lo que terminó de delinear el conflicto entre ambos países (Aguilera Peralta, 2009, p. 1).

En consecuencia, para mediados de los años 60 las relaciones se tornaron hostiles. Fidel Castro cuestionaba la capacidad norteamericana de controlar la base de Guantánamo. Posteriormente, el acuerdo soviético-cubano de intercambiar azúcar por petróleo llevó a que Eisenhower

detuviera la importación de azúcar cubana. Finalmente, se detuvieron todas las importaciones cubanas cuando Castro intentó comerciar con soviéticos y chinos.

Así, las medidas tomadas por Estados Unidos en respuesta a la revolución incluyeron sanciones económicas tales como el congelamiento de la cuota azucarera y el posterior embargo de la cuota comercial (Aguilera Peralta, 2009, p. 1). Las relaciones diplomáticas se rompieron en 1961 (Kryzenek, 1987, p. 96).

La invasión a Bahía de los Cochinos, siguiente paso al que recurrieron los norteamericanos para frenar la revolución bajo la administración de Kennedy, el 19 de abril de 1961, no hizo más que fortalecer la misma en tanto fue muy grande la resistencia a los rebeldes anticastristas y la oposición a la intervención norteamericana en la isla, dejando a Estados Unidos debilitado y perdedor en su propio "patio trasero" (Kryzenek, 1987, p. 97).

Como represalia, Washington logró excluir a Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1962 en un clima donde el conflicto aumentaba continuamente. En la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA realizada en Punta del Este, Uruguay, del 22 al 31 de enero de 1962, se consideró el tema de Cuba, adoptándose la Resolución VI, que estableció lo siguiente en su parte resolutive:

"Resolución VI: exclusión del actual Gobierno de Cuba de su participación en el Sistema Interamericano". 1. Que la adhesión de cualquier miembro de la OEA al marxismo-leninismo es incompatible con el Sistema Interamericano y el alineamiento de tal Gobierno con el bloque comunista quebranta la unidad y la solidaridad del hemisferio. 2. Que el actual Gobierno de Cuba, que oficialmente se ha identificado como un gobierno marxista-leninista, es incompatible con los principios y propósitos del Sistema Interamericano. 3. Que esta incompatibilidad excluye al actual Gobierno de Cuba de su participación en el Sistema Interamericano. 4. Que el Consejo de la Organización de los Estados Americanos y los otros órganos y organismos del Sistema Interamericano adopten sin demora las providencias necesarias para cumplir esta resolución (OEA, 1962, p. 294-295).

A continuación, otro de los grandes incidentes protagonizado por ambos países fue lo que se conoció como la crisis de los misiles. Para el año 1962, en el contexto de la Guerra Fría, la relación entre Cuba y la Unión Soviética se estrechaba cada vez más llegando al punto de que, además de ayuda comercial, la isla recibía armas y personal técnico-militar soviético. En octubre de ese mismo año, vuelos norteamericanos de reconocimiento tomaron fotos de emplazamientos de misiles rusos en tierra cubana que podrían ser utilizados en un potencial ataque hacia el suelo norteamericano.

En respuesta a esto, Kennedy envió naves para bloquear la isla y evitar que ingresase más material peligroso. Al mismo tiempo, pidió a la OEA que realizara una acción colectiva para quitar la presencia nuclear militar del hemisferio. La organización hizo un pedido de desmantelamiento y finalmente los rusos, acompañados por los cubanos, aceptaron retirar los misiles. Sin embargo, fue una época de alta tensión en tanto se estuvo al borde de un posible enfrentamiento nuclear y Cuba fue el escenario desde donde el gigante del norte recibió la mayor amenaza (Kryzaneck, 1987, p. 102).

Así, durante la Guerra Fría, la relación cubano-americana se vio marcada por el objetivo de Estados Unidos de contener la “amenaza” comunista, es decir, que no se expandieran ni se produjeran otras experiencias como la de la revolución cubana en el hemisferio. Esto significó no la continuación, sino la profundización, del conflicto entre ellos. Sin embargo, deben remarcar ciertas diferencias dependiendo de la administración que ocupaba la Casa Blanca. Por ejemplo, en 1977, bajo administración de Jimmy Carter (1977-1981), se aprueban ciertas Secciones de Intereses para resolver cuestiones bilaterales. Por su parte, Reagan (1981-1984) vuelve a una política más hostil contra Cuba (Domínguez, 2010, p. 260).

Sin embargo, a partir de la segunda administración Reagan (1985-1989) se distinguen patrones de cooperación y conflicto con la isla (Domínguez, 2010, p. 260). Por ejemplo, bajo Reagan, Clinton (1993-1997 y 1997-2001) y Bush (2001-2009) se desarrollaron acuerdos migratorios y bajo Bush padre (1989-1993) y Clinton se desarrollaron procedimientos de confianza mutua en torno a la base militar de Guantánamo.

Contradictoriamente y como una forma de aumentar el conflicto, se aprobaron leyes que endurecen el embargo comercial a la isla. Estas son principalmente dos leyes que aún siguen vigentes. En 1992, el Congreso aprobó la Ley para la Democracia en Cuba conocida popularmente como “Ley Torricelli” que reforzó el embargo en tanto prohibió a las subsidiarias estadounidenses comerciar con Cuba. Posteriormente, en 1996, el Congreso aprobó la Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática Cubana conocida como la “Ley Helms-Burton”, que estableció “sanciones contra gobiernos, compañías y personas que ‘traficaran’ con propiedades estadounidenses expropiadas en Cuba” (Kaufman Purcell, 2003, p. 704). Así, vemos que mientras la ley Torricelli se dirigía a las compañías norteamericanas radicadas en el extranjero, la ley Helms-Burton afecta y se dirige a todo actor externo y, por lo tanto, fortalece el embargo (Kaufman Purcell, 2003, p. 704).

Por otro lado, en sentido de cooperación, bajo la administración de Bush hijo, Washington autorizó la exportación de productos agropecuarios con destino a la isla. Estos debían pagarse en efectivo y de manera puntual. El intercambio hizo que Estados Unidos se convierta actualmente en

el país que suministra la mayor cantidad de estos productos a la isla (Domínguez, 2010, p. 261).

Finalmente, la administración de Barack Obama no ha logrado hasta el momento el levantamiento del embargo (esas habían sido sus intenciones declaradas), pero ha utilizado sus poderes para flexibilizarlo y así, a partir del 2009, se aumentó el número permitido de remesas enviadas a la isla y se habilitaron nuevas licencias de viajes cubano-americanos. Por otro lado, Estados Unidos también se sumó a la decisión de que se derogara la expulsión de Cuba de la OEA, aunque no permitió cambiar los criterios democráticos para ingresar a la misma (Domínguez, 2010, p. 261).

Así, puede observarse que las relaciones entre ambos países han sido turbulentas a lo largo de toda su historia. A partir de la revolución y el ulterior proceso de independencia y empoderamiento de la isla, el comportamiento cubano puede analizarse como una estrategia de desafío en términos de Russell y Tokatlian (2008), donde la isla buscó un camino paralelo y alternativo al norteamericano y encontró su contraparte en el bloque socialista soviético. Los enfrentamientos entre ambos han demostrado la voluntad de imponer dos modelos de gobiernos distintos y contradictorios entre sí. Sin embargo, no debe olvidarse que ambos países cooperaron, sobre todo recientemente, en diversos temas de vital importancia y conveniencia para ambos. En consecuencia, puede observarse que el paso del tiempo y las distintas circunstancias de ambos países han llevado a que las relaciones, aunque sea en el último tiempo, hayan estado marcadas por patrones de cooperación y conflicto simultáneos. No obstante, el último acuerdo ocurrido en diciembre de 2014 muestra una dinámica distinta. La inauguración de un nuevo ciclo de relaciones diplomáticas entre ambos tiene detrás un patrón de cooperación más profundo que en ocasiones anteriores y además, y por sobre todo, razones y circunstancias de ambos países que fueron las que lo hicieron posible.

LAS NEGOCIACIONES DEL ACUERDO:

EL GOBIERNO CANADIENSE, EL VATICANO Y OTROS ACTORES CLAVE

El proceso de negociación por el que se normalizaron las relaciones bilaterales fue un camino largo que enfrentó varios obstáculos y que implicó la voluntad de múltiples –y heterogéneos– actores.

Las negociaciones comenzaron un año y medio antes de la concreción del acuerdo y se caracterizaron por su secretismo. Fundamentalmente, el proceso se definió por la acción paralela de varios actores que unieron sus voluntades para que el acercamiento fuera posible.

Siguiendo el aporte de Peter Kornbluh (2015), se infiere que el punto de inicio de las mismas se dio en junio de 2013, cuando el gobierno canadiense, que históricamente había presionado a Washington para que estrechara su relación con La Habana, organizó siete reuniones secretas con la presencia de funcionarios de ambos bandos: cubanos y estadounidenses (Kornbluh, 2015, p. 4).

Estados Unidos convocó a dos de los agentes más destacados de la Casa Blanca a estos encuentros: Ben Rhodes, quien se desempeña como asesor de Seguridad Nacional y Ricardo Zúñiga, quien es director principal para asuntos del hemisferio occidental.

Paralelamente, y en cuatro diferentes ocasiones, el propio secretario de Estado norteamericano, John Kerry, conversó directamente con el canciller cubano Bruno Rodríguez (Kornbluh, 2015, p. 4).

Al mismo tiempo, otro actor clave apareció en escena: el Papa Francisco desde el Vaticano. La santa sede, desde octubre de 2014, desempeñó un papel relevante recibiendo delegaciones de ambos bandos y creando la base para que se propiciara el diálogo entre los mismos, sobre todo sobre temas delicados (McElwee, 2015, p. 1).

Con base en lo conversado, en marzo de 2014, Kerry y Obama viajaron al Vaticano para reunirse con el Papa. Esta reunión fue una extensa conversación entre ambos mandatarios donde el Papa ejerció su autoridad moral para impulsar y convencer al presidente de que se concretara un intercambio de prisioneros controvertido (Kornbluh, 2015, p. 4).

La polémica radicaba en la equivalencia de los prisioneros a intercambiar. Mientras Estados Unidos tendría que liberar a tres espías cubanos, quienes formaban parte del grupo de *Los Cinco* y habían sido condenados por espionaje en Estados Unidos, Cuba liberaría a Alan Gross, un contratista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) quien había sido detenido mientras instalaba redes de comunicación independiente en la isla (Kornbluh, 2015, p. 4-5).

Francis urged Obama and Castro to strike a deal. Gross had become increasingly ill behind bars, and U.S. Secretary of State John Kerry privately warned the Cubans that if he died, so too would the negotiations (Vallely, 2015, p. 3).³

3 El Vaticano y la Iglesia Católica han estado involucrados en el mejoramiento de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, con mayores y menores éxitos, desde hace varias décadas. De hecho, desde mediados de los 80 dos de los clérigos norteamericanos más importantes, John O'Connor de New York y el Cardenal Bernard Law de Boston, han viajado regularmente a la isla para conocer la situación y luego reportar en Nueva York, ejerciendo *lobby* para que se flexibilizara el embargo (Vallely, 2015, p. 3). Luego, en 1998 y en 2012 tanto el Papa Juan Pablo II como Benedicto XVI, respectivamente, han visitado la isla buscando, además de ampliar el rol y la presencia de la Iglesia en la isla, el mejoramiento de la relación bilateral. Finalmente, después del amplio rol que cumplió en la reconciliación, el Papa Francisco planeaba viajar a la isla a fines de septiembre de 2015 buscando involucrarse "an opportunity for the church to play a larger role in a country experiencing reforms and re-embracing institutionalized religion." (The Francis Bump, 2015, p. 8-9).

Finalmente, un tiempo después la solución se encontró en adicionar en el intercambio de Alan Gross la liberación de Rolando Sarraff Trujillo, quien había sido un colaborador de la CIA⁴ y estaba detenido por espionaje. La reunión en la que se arreglaron los intercambios tuvo lugar en octubre de 2014.

Sin embargo, no fueron solo los funcionarios mencionados anteriormente quienes influyeron en las negociaciones. Por ejemplo, el papel que cumplió el senador Leahy y uno de sus asesores, Tim Reiser, también fue de gran relevancia para llegar al mismo. Mientras Leahy persuadía al presidente de la conveniencia de la liberación de Alan Gross, su asesor Reiser trabajó en las sombras y viajó varias veces a visitar a Gross, consiguiendo, a cambio de una mejora de las condiciones carcelarias, que la administración de Obama permitiera la realización de un tratamiento de fertilización artificial entre el espía cubano Gerardo Hernández y su esposa, Adriana Pérez. Estas demostraciones de buena fe allanaron el camino al posterior compromiso (Kornbluh, 2015, p. 5).

Por otro lado, fuera del gobierno, también se observan varios actores que formaron parte del acuerdo. La Oficina de Washington para América Latina⁵ y el Centro para la Democracia en las Américas⁶ contribuyeron a fomentar la atención en el público. Por otro lado, el propio New York Times tomó la decisión de asignar a Ernesto Londoño a escribir semanalmente un editorial pidiendo “un cambio” en la política respecto a Cuba, proporcionando tanto cobertura política como presión a la Casa Blanca para actuar. Así, se puede observar que las negociaciones y el posterior acuerdo no se acotaron a actores meramente gubernamentales, sino que varios actores orbitales formaron parte e influyeron en la concreción del mismo. Finalmente, Barack Obama llamó a Raúl Castro el 16 de diciembre de 2014 y ambos cerraron los últimos detalles (Kornbluh, 2015, p. 5).

La lista de asuntos en los que se llegaron a los diferentes acuerdos fue: en primer lugar, el intercambio de prisioneros. Tal como se mencionó, Cuba liberaría a Alan Gross, quien sufría graves deterioros físicos, y a Sarraff Trujillo. A cambio, Estados Unidos liberaría los últimos tres espías del grupo de *Los Cinco* (Kornbluh, 2015, p. 4).

En segundo lugar, ambos gobiernos actualizarían sus “secciones de interés” y restablecerían sus relaciones diplomáticas estableciendo embajadas y nombrando los respectivos embajadores.

4 Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos.

5 Oficina en Washington para asuntos latinoamericanos: ONG cuya misión es promover los derechos humanos, la democracia y la justicia social mediante el trabajo conjunto con sus contrapartes locales presentes en Latinoamérica y el Caribe para influenciar las políticas en los Estados Unidos y el exterior. <http://www.wola.org/es>

6 Centro para la Democracia en las Américas: ONG cuya misión es un cambio en la política norteamericana hacia los países de América Latina para basar las relaciones en el mutuo respeto, el diálogo con los gobiernos y movimientos con los que Estados Unidos está en desacuerdo, reconociendo las tendencias positivas de la democracia y la gobernabilidad. <http://www.democracyinamericas.org/>

En tercer lugar, se acordó que Estados Unidos eliminaría a la isla cubana de la lista de “estados patrocinadores del terrorismo” y Obama, utilizando sus poderes ejecutivos, intentaría lograr una expansión en la capacidad de los intereses comerciales americanos para hacer negocios en Cuba. Además, se llevaría adelante una flexibilización en la cantidad de envío de remesas y se otorgaría una mayor libertad para viajar a Cuba, incluido la posibilidad del uso de tarjetas de crédito durante estos viajes.

Desde Cuba y asumiendo la gran preocupación de Estados Unidos por los derechos humanos en la isla, el gobierno de Raúl Castro se comprometía a liberar 52 presos políticos (Kornbluh, 2015, p. 4).

Una vez cerrado el acuerdo, la Casa Blanca decidió esperar a que pasaran las elecciones de medio término y el cierre de la sesión del Congreso del año 2014 para anunciarlo.

Debe remarcar que este arreglo también fue posible debido a un nuevo elemento en el sistema cubano: Raúl Castro. El nuevo mandatario reconoció y asumió que debía tomar diferentes medidas para reactivar la fallida economía cubana y que, asimismo, la reanudación de las relaciones con Estados Unidos traería beneficios múltiples a la isla (Kornbluh, 2015, p. 5).

LA RELACIÓN CON LA REGIÓN LATINOAMERICANA: PRESIÓN PARA QUE EL ACUERDO SE CONCRETE

Se cree que, tal como afirma Leogrande (2015), una de las grandes razones por las que se concretó el acuerdo y Estados Unidos facilitó el acercamiento con la isla fue que Norteamérica quería estrechar sus vínculos con la región y bajar las tensiones producidas por este asunto en la misma.

La relación con la región latinoamericana durante la administración Obama se ha caracterizado principalmente por la continuidad de una política de Estado iniciada con el presidente Reagan que solo fue interrumpida durante Bush (hijo) y que se basó en pilares básicos como: la defensa de la democracia, la promoción del libre comercio, una política benigna hacia la migración legal, el fortalecimiento de los organismos multilaterales, la pacificación de América Central, la disposición a recurrir al uso de la fuerza bilateral y otras medidas coercitivas, la militarización de la política hacia el narcotráfico y la simultánea cooperación y conflicto hacia Cuba (Domínguez, 2010, p. 243-244).

Sin embargo, algunos autores argumentan que América Latina no constituyó, durante este período, una prioridad estratégica para el demócrata Barack Obama. Por el contrario, cuestiones como la crisis

financiera 2008-2009, dispuestas por el tema del sistema de salud, las crisis en Egipto y Siria, los problemas relacionados al régimen norcoreano, la necesidad de terminar las guerras en Afganistán e Irak y el intento por mantener una relación estable con China, han llenado la agenda norteamericana (Randall, 2013, p. 7).

Paralelamente, han contribuido al alejamiento de Estados Unidos con la región el éxito que obtuvo el expresidente Hugo Chávez en extender su proyecto bolivariano en varias partes de la región, el nacimiento y proliferación de instituciones en donde ni Canadá ni Estados Unidos estaban incluidos como el MERCOSUR (Mercado Común del Sur), la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) y la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe), el crecimiento económico y político de la influencia brasilera en la región (Sabatini, 2013) y finalmente, el aumento de la influencia, sobre todo comercial y financiera, de China (Sabatini, 2013; Hearn, 2013; De Onis, 2014).

En este contexto, la cuestión cubana fue ganando relevancia en los últimos años tanto para la región, que presionó conjuntamente para que se concretara el acercamiento y que se flexibilizaran las sanciones hacia la isla, como para Estados Unidos, que buscó utilizarla como un puente que lo conectara y acercara con América Latina.

En el pasado, luego de la revolución, el objetivo norteamericano era aislar a Cuba del hemisferio occidental. En consecuencia, y teniendo en cuenta el gran poder que ejercía Estados Unidos sobre la región, en 1962 la OEA (Organización de Estados Americanos) votó para suspender la membresía cubana de esa organización con la justificación de que los principios comunistas no eran compatibles con los principios del sistema interamericano. Luego, la mayoría de los países americanos apoyaron distintas sanciones económicas y rompieron sus relaciones con la isla. Sin embargo, tiempo después la solidaridad con el gigante del norte comenzó a resquebrajarse.

Luego, en los años 70, gobiernos progresistas en Chile, Perú y Argentina restablecieron sus lazos con Cuba y otros gobiernos, sobre todo los de habla inglesa liderados por Jamaica, y se negaron a imponer las sanciones. La presión por normalizar las relaciones con la isla iba creciendo al interior de la OEA.

Durante las administraciones de Reagan y Bush, el asunto cubano pasó a un segundo plano cuando esos gobiernos concentraron sus energías en temas conflictivos de América Central.

Finalmente, Cuba volvió a tener un lugar relevante en la agenda interamericana cuando comenzó el ascenso de lo que se conoce como "la nueva izquierda" latinoamericana. El caso de las administraciones de Chávez en Venezuela o Evo Morales en Bolivia, entre otros, junto a la presión de otras administraciones como la brasilera para quitar las

sanciones impuestas sobre Cuba, han llevado al gobierno norteamericano a revisar su postura para no seguir propiciando un alejamiento innecesario.

De hecho, desde inicios de su campaña en 2008, Obama había esbozado su intención de cambiar las relaciones con el régimen castrista: “es tiempo de plantear una nueva estrategia con respecto a Cuba”, decía en aquel entonces. Durante su campaña, al referirse a la democracia y la libertad política, Obama hacía referencia a Cuba:

Después de casi cincuenta años de fracaso, debemos dar vuelta la página y comenzar a escribir un nuevo capítulo en la política de Estados Unidos-Cuba, para ayudar en el avance de la causa de la libertad y la democracia en Cuba (...) La apertura democrática en Cuba es, y debe ser, nuestro objetivo de largo alcance.

Así, un primer paso se dio en 2009 en una votación de la Asamblea General de la OEA cuando los Estados Latinoamericanos propusieron derogar la resolución que suspendía la membresía de Cuba en la misma. Fue así que los Ministros de Relaciones Exteriores de América adoptaron la resolución AG/RES 2438, quedando sin efecto la resolución de 1962 mediante la cual se excluyó al gobierno de Cuba de participar en el sistema interamericano. En este momento, presionado, Estados Unidos aceptó la derogación pero a cambio de que se respetaran las prácticas de la OEA, es decir, implícitamente incluía el compromiso con la democracia para volver a ingresar.⁷

Luego, los acontecimientos llevaron a un clima de mayor presión hacia la administración norteamericana sobre el tema de Cuba. En la Sexta Cumbre de las Américas, en 2012, Daniel Ortega de Nicaragua y Rafael Correa de Ecuador se negaron a asistir a la misma porque Cuba no estaba invitada y Juan Manuel Santos (Colombia) y Dilma Rousseff (Brasil) declararon que no concurrirían al próximo encuentro si Cuba no era invitada (Leogrande, 2015, p. 481).

Finalmente, la Séptima Cumbre de las Américas celebrada este último abril del 2015 en Panamá, donde la mayoría de los países de América Latina dieron su apoyo para que Cuba fuera invitada, fue la última prueba de fuego para Estados Unidos. Obama procedió de la manera más conveniente para todos en la región: en lugar de boicotear el encuentro, lo cual hubiera provocado más tensiones, lo aprovechó para continuar mejorando su relación con la isla y con la región. Debe tenerse en cuenta

7 El compromiso con la democracia fue ratificado en todas las Cumbres de las Américas, desde la primera celebrada en Miami en 1994, y reforzada por la Carta Democrática Interamericana del año 2001, la cual establece, en su artículo 1: “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.”

que las negociaciones ya venían dándose en buenos términos entre ambos países en ese momento (Leogrande, 2015, p. 482-483).

En consecuencia, se cree que la relación con la región y la voluntad de estrechar los lazos para no perder influencia y, en lo posible, unificar el sistema interamericano, también han constituido razones de peso para que el acuerdo finalmente se concretara.

CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES: ¿POR QUÉ EL ACUERDO AQUÍ Y AHORA?

El acuerdo actual por el que se reanudaron las relaciones diplomáticas entre ambos países oculta varias razones más allá de la mera intención de bajar la intensidad de un conflicto histórico y la voluntad de los líderes políticos.

Del lado de Cuba, las razones parecen más claras y salen a la luz. Con un modelo económico agotado, de baja productividad y bajo nivel de calidad de los servicios públicos, la administración de Raúl Castro llegó en 2008 al poder e implementó una serie de reformas de apertura, sobre todo económicas, que buscaron actualizar el modelo socialista para mejorarlo (Mujal León y Langenbacher, 2009; Mesa Lago, 2011). En este contexto, es claro que la normalización de las relaciones con Estados Unidos y, en un futuro, el levantamiento del embargo, beneficiaría a Cuba en tanto consiguiera el acceso a varios de los sectores que antes tenía vedados, como foros políticos y amplios mercados. Sobre todo, la posibilidad de aumento del comercio y de la mejora de las condiciones del mismo con Estados Unidos permitirá a la isla mejorar su desempeño económico, algo que Raúl busca vehementemente.

Sin embargo, las razones norteamericanas parecen más difusas. Si bien Barack Obama en su discurso declaró que la concreción del acuerdo se dio porque Estados Unidos ha reconocido que la política de hostilidad no ha llevado a ningún avance, lo cual es cierto, varias razones podrían encontrarse detrás para que el acuerdo se haya dado aquí y ahora.

Siguiendo la tesis de William Leogrande (2015), las siguientes son algunas de las principales: Cuba ya no representa una amenaza a la seguridad norteamericana, el *lobby* cubano perdió fuerza e influencia y la actualización del modelo cubano bajo la administración de Raúl Castro. A continuación se detallarán.

La primera razón es clara: Cuba ya no representa una amenaza a los intereses nacionales de seguridad de Estados Unidos. La isla había sido la principal aliada de la Unión Soviética (clásico enemigo de Estados Unidos en su lucha contra el comunismo) durante toda la Guerra Fría y por eso representaba un potencial peligro para el gigante del norte en tanto también fue capaz de fomentar, financiar, entrenar y apoyar distintos movimientos

de guerrilla marxista en Latinoamérica y movimientos independientes de prosocialistas en África durante esos años. Sin embargo, a partir de la caída de la Unión Soviética esto cambió radicalmente. La pérdida de la asistencia y la ayuda rusa dejó a Cuba disminuida y en una situación de vulnerabilidad, incapaz por eso mismo de financiar a otros. De hecho, sus tropas se redujeron por falta de recursos y el propio Fidel Castro anunció en 1992 que no brindaría más apoyo a movimientos revolucionarios. Es por esto que, gradualmente y hasta llegar a la actual administración, Obama ha reconocido que Cuba no representa hoy para Estados Unidos ni sus aliados una potencial amenaza (Leogrande, 2015, p. 475-476).

La segunda razón se relaciona con el debilitamiento del *lobby* cubano y la moderación de la opinión de la comunidad cubano-norteamericana sobre el tema. Los primeros cubanos que migraron hacia el norte formaron en los 80 (durante la presidencia de Reagan) la Fundación Nacional Cubano Americana, CANF por sus siglas en inglés (Cuban American National Foundation). Esta disfrutó, gracias a su gran poder financiero y político logrado con los aportes de varios contribuyentes de toda la comunidad, de un virtual poder de veto sobre las políticas referidas a un acercamiento con Cuba durante el periodo 1981-2008. Ubicados en enclaves estratégicos como la Florida y Nueva Jersey, formada por los cubanos más conservadores, bloquearon cada iniciativa de acercamiento con Cuba y consiguieron, entre otras cosas, durante la presidencia de George Bush, la creación de la Radio y la TV Martí y la sanción del Acta Cubana de la Democracia de 1992. Ya en la presidencia de Clinton, obtuvieron la sanción del Acta de la Solidaridad, Libertad y Democracia Cubana (el acta Helms-Burton⁸). La sección 205 de dicha norma estipula la definición para determinar cuándo Cuba tendrá un gobierno de transición. Es así que requiere que Cuba libere a los presos políticos, legalice toda actividad política y haga público el compromiso de organizar elecciones libres y justas. Pero la definición de “gobierno de transición” también incluye que cese la interferencia con Radio Martí o Televisión Martí, que permita la reincorporación de la ciudadanía a las personas de origen cubano que quisieran regresar a Cuba, y se tomen medidas apropiadas para devolver bienes expropiados a ciudadanos estadounidenses o compensarlos en consecuencia.

También requiere la exclusión de Fidel y Raúl Castro del gobierno de Cuba. Estas iniciativas buscaban oponerse al régimen castrista y endurecer las cláusulas del embargo. Esta política sirvió mientras Cuba fue significativa para la política exterior norteamericana. Sin embargo, al igual que con el punto anterior, después de la caída de la Unión Soviética,

8 Como señala Robert Pastor “The Cuban American National Foundation (CANF) retaliated for this slight to Cubans by persuading Senator Helms to introduce a bill, in partnership with Representative Dan Burton (R-IN), to try, once again, to topple Fidel Castro, this time by tightening the embargo, discouraging foreign investment, and precluding meaningful negotiations with Cuba until Castro was removed from power.” (Pastor, 1996; p. 117).

las cosas fueron cambiando gradualmente. Cuba dejó de ser importante en la política exterior y se convirtió en un asunto doméstico.

La Universidad Internacional de Florida realizó varias encuestas en las que sondeó la opinión de la población cubano-americana con respecto al tema. Cuando el embargo comenzó, 87 por ciento estaba a favor del mismo, pero para el 2014, 52 por ciento se oponía a él y un 71 por ciento creía que no había sido efectivo. Esto ha tenido que ver principalmente con un cambio demográfico.

Mientras los primeros cubanos migrantes (años 60 y 70) llegaron a la Florida en forma de refugiados políticos y por lo tanto querían alejarse lo más posible del régimen y todo lo que a él refería, ya a partir de los 80 la migración se dio, sobre todo, por razones económicas. Así, los últimos migrantes, cuya salida de la isla se debe a factores económicos, quieren mantener contacto con sus familiares en la isla, saber lo que sucede allí y estar en contacto y, por lo tanto, son más propicios a un acercamiento. Esto se vio reflejado en las elecciones presidenciales de 2008. Obama logró, con un discurso de una política más “benigna” y de acercamiento hacia Cuba, captar los sectores más moderados de la comunidad cubano-americana. Estos fueron los que le dieron el triunfo. Por último, los acuerdos de normalización, según una encuesta realizada por el Consejo Atlántico en 2014, también fueron ampliamente apoyados por la población cubana nacida en Estados Unidos, por aquellos menores a 65 años y por quienes llegaron al país después de los años 80 (Leogrande, 2015, p. 476-480).

La tercera razón está vinculada a la actualización del sistema cubano. Raúl Castro asumió su puesto en 2008 y a partir de allí, llevó adelante una serie de medidas tendientes a “actualizar” el modelo socialista. Este nuevo sistema se parece al sistema chino manteniendo las particularidades cubanas: apertura económica de varios sectores combinados con un sistema político centralizado. Esto incluyó en la práctica: pequeños sectores privados, el permiso de la inversión extranjera directa y un Estado que tiene el objetivo de reducir la corrupción y la ineficacia, en muchos casos, despidiendo personas del sector estatal. Al mismo tiempo, abrió una serie de regulaciones que otorgaron mayor libertad a los ciudadanos cubanos. Algunos de los ejemplos fueron el permiso de comprar y vender autos, celulares, algunas computadoras y la reforma migratoria que permite salir de la isla a los residentes sin permiso oficial. Por último, una pequeña apertura al debate político al menos dentro del partido.

Esto pareció no ser percibido por Washington en un inicio, pero luego de un tiempo y cuando fue finalmente claro que el proceso de cambio económico era profundo, la administración de Obama pareció reflexionar y acercarse a Cuba, quizá con el objetivo de guiar el cambio en la isla (Leogrande, 2015, p. 483-485).

Concordando con las razones otorgadas por Leogrande (2015), también se considera que existe otra razón importante por la que Estados Unidos concretó el acuerdo: el crecimiento de la presencia China en la región en general y en Cuba en particular.

El requerimiento chino de petróleo, minerales, comida y otras materias primas ha propiciado que China se estableciera en América Latina como una nueva presencia regional y ocupara lugares tradicionalmente dominados por Estados Unidos y Europa. El crecimiento económico chino ha multiplicado, durante la última década, en 10 veces los términos de intercambio con América Latina (De Onis, 2014, p. 63).

La relación chino-cubana también repite estos patrones. Las reformas cubanas han despertado el interés de China en la isla. El intercambio actual entre ambos países, según Pablo Telman Sánchez Ramírez (2012), repite los patrones conocidos en América Latina: mientras Cuba exporta azúcar, níquel, ron, mariscos, cítricos, productos de biotecnología y medicamentos, es decir, mayormente materias primas, a cambio, China otorga productos y alimentos manufacturados, productos de industria ligera y prendas de vestir, maquinaria, productos químicos, entre otras cosas (p. 260).

El estrechamiento de las relaciones puede verse claramente en las cifras comerciales. Mientras que en 2004 el comercio entre ambos países rozaba los 0.8 billones de dólares, en 2008 las cifras aumentaron a 2.2 billones de dólares, y si bien, crisis internacional mediante, los lazos decrecieron en 2009, para el año 2011 llegaron a 1.8 billones de dólares. Así, puede observarse que la relación bilateral creció enormemente durante la última década (Sánchez Ramírez, 2012, p. 261).

Aunque es claro que China no se constituye como una nueva Unión Soviética en tanto los intercambios son abonados y no se tratan de concesiones de "gracia", existe un interés chino declarado de intercambiar experiencias que permitan y ayuden a Cuba a insertarse en el mundo globalizado al estilo chino. China ofreció créditos flexibles y sin intereses, además de asistencia gratuita y donaciones para el desarrollo. Entre 1998 y 2008, los fondos chinos para la cooperación ascendieron a más de 230 millones de dólares. Entre ellos, 150 millones estuvieron destinados a la ayuda al desarrollo y los otros 80 millones se canalizaron en forma de donaciones. Los proyectos conjuntos fueron 46 e incluyeron diversas materias como educación, salud, seguridad alimentaria y energías alternativas. Los más destacables fueron variadas líneas de crédito sin interés que recibió Cuba en temas de salud pública y educación y otros acuerdos referidos a financiación para ampliar la industria de televisores y telecomunicaciones (Sánchez Ramírez, 2012, p. 262).

En conclusión, se debe aclarar que entre las razones por las que se concretó el acuerdo incluyen diferentes y múltiples factores y claramente no se agotan en el reconocimiento de Estados Unidos de que la política

de hostilidad practicada durante todos estos años simplemente “falló”. El acuerdo se dio en un contexto y una situación particular, donde la combinación de diferentes factores propició la decisión de las administraciones norteamericana y cubana de reanudar sus relaciones diplomáticas donde, si bien la voluntad de ambos fue importante, la situación contextual de cada uno otorgó grandes incentivos para el acercamiento.

METAS ALCANZADAS: LO QUE EL ACUERDO LOGRÓ

Since their accord in December, both the US and Cuba have been models of civility and professional diplomacy. The two nations have complied assiduously with all the agreements reached (IISS Strategic Comments, 2015, p. 8).

Siguiendo el informe de IISS Strategic Comments (2015), las acciones concretas llevadas a cabo una vez cerrado el acuerdo en diciembre del 2014 fueron las siguientes: en primer lugar, todos los prisioneros fueron liberados justo después del anuncio del acuerdo. Luego, se celebraron cuatro reuniones, dos en La Habana y dos en Nueva York, en las que se trabajó sobre los procedimientos para lograr el completo restablecimiento de las relaciones diplomáticas. Tal como habían prometido, Cuba comenzó a liberar a los 53 presos políticos y Estados Unidos cuadruplicó el nivel de remesas que los individuos y las familias podían enviar a Cuba y flexibilizó, también, las restricciones en los viajes. Si bien el turismo sigue legalmente prohibido, se autorizaron diversas categorías que actualmente no tienen que pedir permisos especiales para moverse. Los nuevos viajeros incluyen académicos, periodistas, artistas y deportistas. Por otro lado, el transporte aéreo se amplió y algunas restricciones al comercio se relajaron, así como también es la primera vez que se da la posibilidad de utilizar tarjetas de crédito dentro de la isla. Por último, Obama pidió al Congreso eliminar en el último abril a Cuba de la lista de “estados patrocinadores del terrorismo”. Asimismo, también pidió al Congreso levantar el embargo, algo que no parece posible en el corto plazo debido a que Obama no disfruta de las mayorías partidarias dentro del mismo (IISS Strategic Comments, 2015, p. 9).

Finalmente, el 20 de julio de 2015, después de cincuenta y cuatro años, se reabrieron las embajadas en ambos países. Este hecho es uno más en el marco de una política de descongelamiento de las relaciones cubano-norteamericanas.

En consecuencia, lo que claramente puede observarse, es que el proceso de negociación y el posterior acuerdo por el que se lograron

varios avances y acciones concretas implicaron un esfuerzo conjunto, una voluntad clara de cooperar y una planificación que va mucho más allá de Obama y Castro. Tanto actores internos, de mayor o menor relevancia, como factores externos contribuyeron al logro del compromiso y, tal como puede percibirse, el descongelamiento de una relación que venía interrumpida por más de 50 años no fue un proceso fácil y rápido, sino complejo y amplio. Este acuerdo histórico, sin embargo, debe entenderse como el inicio de la normalización de las relaciones entre ambos países, en la que todavía quedan aún muchos temas por resolver.

LOS TEMAS PENDIENTES: LAS CINCO CUESTIONES CONTROVERTIDAS

Si bien Cuba y Estados Unidos llegaron a un acuerdo sobre diversos temas, existen actualmente una serie de obstáculos que aún no pueden superarse. Son cinco las cuestiones más controvertidas y en las que ambos gobiernos no logran entenderse.

Desde el lado de Cuba, los tres principales reclamos hacia el país del norte son: el fin del embargo económico, luego el fin de los programas de apoyo a disidentes y, por último, el reclamo por la base naval de Guantánamo.

El reclamo principal es actualmente, y seguirá siendo, el embargo que Estados Unidos mantiene sobre Cuba desde 1962. Esta sanción económica tuvo su inicio luego de la revolución cuando Cuba comenzó a comerciar con países del bloque socialista y expropió empresas norteamericanas. En respuesta a esto, Kennedy prohibió en 1962 la importación de cualquier bien proveniente de Cuba. Las regulaciones sobre el embargo no tenían rango de ley y, en consecuencia, fueron variando y volviéndose más o menos duras según la administración que ocupara la Casa Blanca. Sin embargo, la capacidad del presidente para variar o alterar las regulaciones sobre el mismo se limitó cuando el Congreso aprobó dos leyes en 1992 el "Acta de la Democracia en Cuba" y 1996 el "Acta de Liberación de Cuba", que reforzaron el embargo y le dieron peso legislativo. Una de las cláusulas para que este se levante, ha sido la instauración de un régimen democrático en Cuba. Posteriormente, en el año 2000, se aprobaron una serie de leyes que abrieron la posibilidad a algunas excepciones al embargo principalmente referidas a exportaciones de productos de agricultura y médicos, aunque siempre atadas a una serie de limitaciones (Gordon, 2012, p. 64).

El embargo impone sobre Cuba una serie de limitaciones y ha sido utilizado por el régimen cubano como una de las justificaciones del fracaso económico que atraviesa la isla hoy día: niega el acceso a los mercados norteamericanos, interfiere en el comercio con terceros países,

prohíbe transacciones en dólares estadounidenses, prohíbe viajes a la isla de ciudadanos norteamericanos, interviene en el acceso a internet y al *roaming* de los teléfonos celulares, niega el acceso a Cuba a organismos internacionales e incluso prohíbe intercambios culturales y científicos, entre otras cosas. Este reclamo tiene el apoyo de la comunidad internacional que, en varias sesiones de la Asamblea General de la ONU desde 1992 al presente, votó que el embargo era ilegal y debería ser “levantado” por Estados Unidos, ya que se constituye una sanción injusta y que perjudica al pueblo cubano. Cuba estima el daño total en 100 billones de dólares (Gordon, 2012, p. 64-65). Así, si bien algunas de las disposiciones fueron flexibilizadas con el nuevo acuerdo, Raúl reclama y prioriza este tema como uno de los que necesitan solucionarse de manera total y urgente.

El segundo tema controversial tiene que ver con los programas de apoyo a los disidentes. El gobierno cubano acusa a Washington de sostener programas “desestabilizadores”. La utilización de recursos y medidas para apoyar y acompañar a la población interna cubana en el camino hacia la democracia ha sido una constante en la historia de las relaciones cubano-norteamericana desde la revolución. De hecho, este apoyo se ha institucionalizado en las leyes Torricelli y Helms-Burton (1992 y 1996) donde se empezó a permitir el envío de donaciones y exportaciones médicas, el patrocinio y el financiamiento de los programas TV y Radio Martí (en Miami) y fondos para apoyar proyectos democráticos en la isla (Real Instituto Elcano, 2015, p. 3).

El tercer asunto se relaciona con la base naval de Guantánamo. Norteamérica dispone de las instalaciones de Guantánamo desde 1903, momento en el cual habían acordado arrendar a perpetuidad el mismo por 2000 dólares anuales. Luego, en 1934, el pacto fue renovado, aumentando la renta a alrededor de 4000 dólares. Sin embargo, a partir de la revolución y la ruptura de las relaciones diplomáticas entre ambos países en 1961, el gobierno cubano no aceptó los pagos y reclamó continuamente la devolución del territorio al pueblo cubano. Washington se negó a devolverlo citando el tratado de arrendamiento perpetuo de 1903 (Loredo Colunga, 2011, p. 5).

Desde el lado norteamericano, dos son los principales temas reclamados: el primero es la situación de los derechos humanos en la isla y el segundo se relaciona con las expropiaciones no compensadas ocurridas durante los primeros días de la revolución.

La situación de los derechos humanos es mundialmente conocida y reconocida.⁹ En la isla, se reconoce al Partido Comunista Cubano como el único permitido y, en consecuencia, las elecciones no son libres. Así, las principales limitaciones de derechos humanos son: la limitación a la

9 Al respecto pueden verse los informes de las Naciones Unidas, de Amnesty International, etcétera.

capacidad del cambio de gobierno, la intimidación, las detenciones para limitar la libertad de expresión y asociación pacífica y, generalmente, detenciones de corto plazo por razones políticas. Por otro lado, la interferencia del Estado en la privacidad de la vida de las personas y en las comunicaciones privadas, el no respeto de la libertad de expresión, el acceso restringido a internet y el monopolio de los medios de comunicación, son otros de las grandes fallas en cuanto a derechos se refiere. Por último, el gobierno cubano no reconoce grupos políticos independientes y no permite formar sindicatos independientes (Congressional Digest, 2013, p. 7). Recientemente, y a partir de la llegada de Raúl Castro, se registraron algunos espacios al debate en la prensa y, a su vez, la emergencia de grupos independientes siempre que no desafíen al Estado.

Por último, las expropiaciones a ciudadanos y empresas norteamericanas no compensadas que se realizaron durante la revolución cubana. La Comisión para el acuerdo de Demandas Exteriores de Estados Unidos certificó 5,911 reclamaciones presentadas por los ciudadanos y empresas norteamericanas como válidas y valuadas en 1.800 millones de dólares al momento de la expropiación. Así, tanto como el gobierno cubano reclama el levantamiento del embargo, el norteamericano pide la solución a estas reclamaciones como uno de los requisitos para que el embargo sea levantado (Bu Marcheco, 2014, p. 7).

CONCLUSIONES

El acuerdo celebrado entre ambos países se encuadra dentro de un contexto particular y comenzó a trazar el nuevo camino de relaciones entre dos clásicos enemigos.

La historia entre ambos países ha estado marcada por la tensión y el conflicto desde inicios del siglo XX. Los primeros tiempos de intervención y dominación estadounidense en la isla fueron marcando una dinámica de enemistad que se vio reflejada en la famosa revolución cubana de 1959. Fidel Castro impuso en el “patio trasero” norteamericano un modelo alternativo a la democracia-liberal propuesta por la potencia del norte en plena Guerra Fría. El socialismo de Estado instaurado en Cuba fue fuente de inspiración en toda la región y la principal amenaza que vivió Estados Unidos durante ese tiempo en esta parte del mundo.

La transformación vivida en la isla durante los primeros tiempos implicó grandes reformas sociales que incluyeron, entre otras cosas, la estatización del sector empresarial. Esto fue lo que finalmente desencadenó el conflicto cuando miles de empresas norteamericanas fueron estatizadas sin compensación. Como respuesta, el presidente Eisenhower prohibió toda importación de bienes provenientes de Cuba, lo que constituyó el

inicio del embargo. Las relaciones diplomáticas entre ambos países se rompieron en 1961. Luego, episodios de enfrentamientos como la invasión a Bahía de los Cochinos (1961), la expulsión de Cuba de la OEA por iniciativa norteamericana (1962) y la crisis de los misiles (1962), fueron tornando aún más hostil la relación entre ambos.

Otro de los grandes hitos de la relación fueron las leyes Torricelli y Helms-Burton aprobadas por el Congreso de Estados Unidos en 1992 y 1996 respectivamente, las cuales le dieron peso legislativo al embargo y lo endurecieron, tal como se señaló anteriormente.

Sin embargo, más allá de los múltiples conflictos, también se registraron formas de cooperación entre ambas naciones. Acuerdos sobre temas migratorios, sobre control de la base de Guantánamo, permisos para exportar bienes de agricultura y algunas flexibilizaciones sobre viajes y envío de remesas, constituyeron vías de conexión y formas de cooperación paralelas a las de conflicto. Recientemente, el acuerdo fue un ejemplo mayor de acercamiento y cooperación entre ambos países (Dominguez, 2010).

Respecto a las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, se cree que una de las principales razones para llegar a la concreción del acuerdo fue la ambición norteamericana de estrechar y aumentar lazos con una región que por circunstancias tales como el ascenso de gobiernos de “la nueva izquierda” (sobre todo el proyecto bolivariano de Chávez), se había vuelto “hostil” hacia él. Así, si bien el gobierno de Obama tenía intenciones declaradas de “salvar” los obstáculos con Cuba, la presión que comenzó a ejercer la región latinoamericana sobre este tema, dentro del marco de la OEA, puede haber sido una de las grandes fuentes de inspiración del acercamiento.

Por su parte, otras razones también se esconden detrás del trato: en primer lugar, Cuba no representa actualmente una amenaza a la seguridad norteamericana; en segundo lugar, el *lobby* cubano-americano fue perdiendo fuerza e influencia y la mayoría de la comunidad cubano-americana se encuentra actualmente a favor de una política de acercamiento y no hostilidad hacia la isla; en tercer lugar, los cambios llevados adelante por Raúl Castro han llamado la atención de Washington y este se inclinó por un acercamiento en tanto piensa que podría ser el “guía” de este cambio; por último, el arribo de China a la región en general y en Cuba en particular también puede constituirse como una razón, ya que Estados Unidos estaría intentando recuperar su presencia en la región y ocupar un lugar relevante en la “nueva” Cuba.

Finalmente, el camino de las negociaciones demuestra la voluntad y acción de múltiples y heterogéneos actores. Desde el gobierno de Canadá, que funcionó como sede de varias reuniones secretas, pasando por funcionarios (de ambos bandos) y actores no estatales (ONGs, Diarios),

hasta la gran participación que tuvo el Papa Francisco y la Santa Sede propiciando el diálogo entre ambas partes y proponiendo soluciones creativas, indican y reflejan la complejidad de un proceso largo que requirió de grandes habilidades diplomáticas y esfuerzos conjuntos para concretarse.

La principal negociación giró en torno a la liberación de prisioneros de ambas partes. Una vez que esto fue acordado, los otros temas fueron arreglándose y el anuncio del acuerdo se hizo el 17 de diciembre de 2014. Los principales compromisos que se concretaron a partir del mismo fueron: el intercambio de prisioneros (Alan Gross y Sarraff Trujillo por los tres espías cubanos), la liberación de presos políticos en Cuba, la flexibilización de las restricciones en los viajes y en el envío de remesas por parte de Estados Unidos, la eliminación de la isla de la lista de países patrocinadores del terrorismo y la reanudación de las relaciones diplomáticas con la consiguiente apertura de embajadas en ambos países. Finalmente, existen hasta hoy temas que parecen irreconciliables. Del lado de Cuba: el fin del embargo, la conclusión de los programas de apoyo a disidentes y la devolución del territorio del Guantánamo son los principales. Del lado norteamericano, el tema de los derechos humanos en la isla y las expropiaciones constituyen sus temas pendientes aún en agenda.

En conclusión, es claro que tantos años de mutua desconfianza no se borran fácilmente. Sin embargo, el acuerdo celebrado demuestra un arduo trabajo tanto de parte de Cuba como de los Estados Unidos para recomponer la relación en la medida de lo posible: sin mantenerse inmóviles, aunque tampoco cediendo demasiado. El acuerdo constituye un hito histórico y solo el inicio de la normalización de las relaciones entre estos países, teniendo en cuenta que aún existen varios obstáculos por sortear.

REFERENCIAS

- Aguilera Peralta, G. (2009). Apuntes de una larga y complicada relación. *Nueva Sociedad Democracia y Política en América Latina*, núm. 223, pp. 1-5. Recuperado de: <http://nuso.org/articulo/apuntes-de-una-larga-y-complicada-relacion/?page=1>
- Anónimo. (2015). The Francis Bump. *America Press Inc*, pp. 8-9.
- Brinkley, D. (1997). Democratic enlargement: the Clinton doctrine. *Foreign Policy*, Vol. 106, pp. 111-127.
- Bu Marcheco, J. (2014). Demandas de propiedad de Cuba y los Estados Unidos. Una revisión de la literatura. *Social Science Research Network*. Recuperado de: <http://thecubaneconomy.com/wp-content/uploads/2014/03/Property-Issues-US-and-Cuba-A-Review-of-the-Literature.pdf>
- Congressional Digest. (2013). Cuba and humans rights. Assessment of Cuba's record on civil and political rights. *Congressional Digest*, pp. 7-32.
- De Onis, J. (2014). China's Latin connection ¿Eclipsing the US? *World Affairs*, pp. 62-68.
- Domínguez, J. (2010). La política exterior del presidente Barack Obama en América Latina. *Foro Internacional*, Vol. L, núm. 2, pp 243-267.
- Gordon, J. (2012). The US embargo against Cuba and the diplomatic challenges to extraterritoriality. *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 36, núm. 1, pp. 63-79.
- Hearn, A. (2012). China, global governance and the future of Cuba. *Journal of Current Chinese Affairs*, pp. 155-179.
- IISS (2015) US and Cuba: remaking of a relationship. *IISS Strategic Comments*, Vol. 21.
- Kaufman Purcell, Susan. (2003). La ley Helms-Burton y el embargo estadounidense contra Cuba. *J7XLIII* 3. Recuperado de: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/NVIURRSN5BIM-86C6HF4E2SPKFYYI6S.pdf
- Kornbluh, P. (2015) A new deal with Cuba. *The Nation*, pp. 4-8.
- Kryzaneck, M. (1987). Intervencionismo, cooperación y revolución. En Kryzaneck (Ed.) *Las estrategias políticas de Estados Unidos en América Latina*, pp. 66-109. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales.
- Leogrande, W. (2015). Normalizing US-Cuba relations: escaping the shackles of the past. *International Affairs*, Vol. 91, núm. 3, pp. 473-488.
- Loredo Colunga, M. (2011). El cierre de Guantánamo. El difícil equilibrio entre voluntad política, legalidad y opinión pública. *Revista para el análisis del derecho*. Recuperado de: <http://www.raco.cat/index.php/InDret/article/viewFile/241334/323925>

- McElwee, J. (2015). Obama credits pope's help for Cuba thaw. *National Catholic Reporter*, pp. 1.
- Mesa-Lago, C. (2011). Las reformas de Raúl Castro y el Congreso del Partido Comunista de Cuba: Avances, obstáculos y resultados. *Documentos CIDOB*. Recuperado de: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots783=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=135662>
- Milestones. (1998). The United States, Cuba, and the Platt Amendment, 1901. *Office of Website Management. Bureau of Public Affairs*. Recuperado de: <https://history.state.gov/milestones/1899-1913/platt>
- Mujal León, E. y Langenbacher, E. (2009). Regime Change and Democratization in Cuba: Comparative Perspectives. *Conference Papers-American Political Science Association*, pp. 1-44.
- OEA. (1962). Resolución VI: Exclusión del actual gobierno de Cuba en el sistema interamericano. *Octava reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*. Recuperado de: <https://www.oas.org/consejo/sp/RC/Actas/Acta%208.pdf>
- Pastor, R. (1996). The Clinton administration and the Americas: the postwar rhythm and blues. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 38, núm. 4, pp. 99-128.
- Randall, S. (2013). Change or continuity in US-Latin American Policy: the Obama record. *Latin American Research Centre University of Calgary*, pp. 7-22.
- Real Instituto Elcano. (2015). La política cubana de Estados Unidos. *Real Instituto Elcano XX/2014*. Recuperado de: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/cafbe380475f77879ce4be12dd3b68de/ARI11-2015-GarciaEncina-la-politica-cubana-de-EEUU.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=cafbe380475f77879ce4be12dd3b68de>
- Russell, R y Tokatlian, G. (2008). Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos. En Lagos, R. (comp.) *América Latina ¿integración o fragmentación?*, pp. 209-235. Buenos Aires: Edhasa.
- Sabatini, C. (2013). Will Latin America miss US hegemony. *Journal of International Affairs*, Vol. 66, núm. 2, pp. 3-14.
- Sánchez Ramírez, P. (2012). Recent developments in Sino-Cuban Relations: particularities and advances. *Latin American Policy*, Vol. 3, núm.2, pp. 259-271.
- UNAM. Enmienda Platt de 1901. *Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM*. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2525/15.pdf>
- Vallely, P. (2015) The pope's Hail Mary in Havana may be only the start of the Vatican's new, more audacious plans. *Newsweek*, pp. 12-15.