

## LAS RELACIONES CUBANO-ESTADOUNIDENSES: LAS NECESIDADES POLÍTICAS DETRÁS DEL ACUERDO\*

Constanza Mazzina\*\*

Manuela Gonzalez Cambel\*\*\*

### RESUMEN:

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, funcionarios de ambos países, hasta el propio Papa Francisco desde el Vaticano. Luego, el artículo reflexiona sobre las razones del acuerdo y las metas alcanzadas. Finalmente, presenta los temas pendientes a resolver en la agenda bilateral y se pregunta por el futuro próximo de las relaciones bilaterales.

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

### ABSTRACT:

After more than fifty years of disrupted communication between Cuba and the United States, the agreement in December 2014 for the resumption of relations between the two countries marks a historic change and mutually beneficial opportunity. This article analyzes the bilateral relations in political-historical terms and reviews the events leading up to the agreement, given the complexity of the negotiation and effort of a number of actors involved, from the Canadian government, to officials from both countries, to Pope Francisco himself. This article also reflects on the reasons behind the agreement and the goals that it has achieved. Finally, it presents unresolved issues on the bilateral agenda and raises the question of the state of the agenda in the near future.

**Keywords:** Cuba; United States; Agreement; Negotiations; Pope Francis; Goals achieved.

\* El presente artículo forma parte de un proyecto de investigación del INSOD de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE)

\*\* Doctora en Ciencias políticas. Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Correo electrónico: [cmazzina@uade.edu.ar](mailto:cmazzina@uade.edu.ar)

\*\*\* Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Correo electrónico: [manuelacambel@gmail.com](mailto:manuelacambel@gmail.com)

## Estados Unidos y Cuba: Una relación turbulenta desde sus orígenes

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<sup>1</sup>, Estados Unidos logró la independencia de Cuba;<sup>2</sup> 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).

Esta Enmienda estableció algunas condiciones, entre las que se destacan, en primer lugar, la prohibición al gobierno cubano de 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”.

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 incorporara las condiciones propuestas dentro de su propia constitución (Milestones, 1998).

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

1 El tratado de París de 10 de diciembre de 1898 puso fin a la *Guerra Hispano Cubano Norteamericana*, 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

la Bahía de Guantánamo, donde se estableció una base naval norteamericana (Kryzanek, 1987).

En 1917, Estados Unidos intervino nuevamente en Cuba durante la administración de Wilson. Esta nueva intromisión tuvo el objetivo de preservar en el poder, mediante una revuelta política, al candidato conservador, conveniente para la economía de Washington. Para 1923, cuando finalmente abandonaron la isla, Estados Unidos había extendido su rol de propiciar la institucionalización del gobierno democrático, al del manejo de las finanzas nacionales cubanas (Kryzenek, 1987).

Posteriormente, en 1934, en el contexto de la política de la “Buena vecindad” de Franklin D. Roosevelt y luego de varios encuentros entre ambos gobiernos, la Enmienda Platt fue derogada (Milestones, 1998). 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 del dictador Fulgencio Batista, entrenadas por los Estados Unidos.

La revolución representó un desafío al gobierno de Estados Unidos en tanto 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 del 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).

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).

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 cerraron todas las importaciones cubanas, cuando Castro mostró y profundizó sus lazos comerciales 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). Las relaciones diplomáticas se rompieron en 1961 (Kryzanek, 1987).

La invasión a Bahía de los Cochinos, siguiente paso al que recurrieron los norteamericanos para frenar la revolución en la administración de Kennedy, el 19 de abril de 1961, no hizo más que fortalecerla, en tanto la resistencia local a la invasión fue muy intensa y no se materializó ningún apoyo popular a los invasores, mostrando una clara oposición a la intervención norteamericana en la isla y dejando a Estados Unidos perdedor en su propio “patio trasero”<sup>3</sup>. (Kryzanek, 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

3 “Para EEUU, ello concretó sus peores temores: la presencia del bloque soviético a 90 millas de sus costas.” (Aguilera Peralta, 2009)

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, pp. 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, personal técnico/militar, capacitación y formación de profesionales de parte de los soviéticos. 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 realizará 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 (Kryzanek, 1987).

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 expandan ni se produzcan otras experiencias como la de la revolución cubana en el hemisferio. Esto significó la continuación del conflicto entre ellos. Sin embargo, deben remarcarse ciertas diferencias, dependiendo de la administración que ocupaba la Casa Blanca. Por ejemplo, en 1977 en 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).

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

Contradictoriamente y como una forma de aumentar el conflicto, se aprobaron leyes para endurecer 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. Luego, en 1996, el Congreso aprobó la Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática Cubana (The Cuban Liberty Act), 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 dirige a las compañías norteamericanas radicadas en el extranjero, la ley Helms-Burton afecta y se destina a todo o cualquier actor externo y, por lo tanto, fortalecía el embargo (Kaufman Purcell, 2003). En este sentido, pone el foco en una clara amenaza comercial, no tanto hacia Cuba, sino hacia quienes comerciaran con el gobierno cubano (Amnistía Internacional, 2009; Kaufman Purcell, 2003).

Por otro lado, respecto a la cooperación, en la administración de Bush hijo, Washington autorizó la exportación de productos agropecuarios con destino a la isla. Estos deben pagarse en efectivo y de manera puntual. Este intercambio hizo que Estados Unidos se convirtiera, actualmente, en uno de los mayores suministradores de estos productos a la isla (Dominguez, 2010).

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. 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 esta (Dominguez, 2010).

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. Sumado a esto, la cercanía geográfica entre ambos (solo lo separan 90 millas) imprime tensión al conflicto en tanto la distancia es muy corta y, en su momento, Estados Unidos sintió que su mayor enemigo (el comunismo) logró instaurarse en su natural área de influencia y,

hasta hoy, a pesar de los esfuerzos norteamericanos, el régimen sobrevive. Sin embargo, no debe olvidarse que ambos países cooperaron, sobre todo en tiempos recientes, en temas de conveniencia para ambos como asuntos meteorológicos, apertura de “secciones de interés”, temas migratorios, procedimientos militares de “confianza mutua” y los ya mencionados anteriormente, exportación de productos agropecuarios y asuntos de viajes y remesas (Domínguez, 2010). 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 las 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 razones detrás del acuerdo: ¿Por qué y por qué ahora?**

El acuerdo actual por el que se reanudaron las relaciones diplomáticas entre ambos países oculta, detrás, 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 de baja productividad y cuestionable sostenibilidad en aislamiento, 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 de forma gradual y programada para resolver problemas de productividad y eficiencia. Las prioridades del gobierno del Raúl fueron, principalmente, mejorar el desempeño económico, lograr la racionalización y descentralización de la administración del Estado y generar la base para la transición del poder a los próximos líderes. Referido a los cambios económicos, la planificación central sigue siendo el principal instrumento de dirección, aunque contemplando al mercado y la gestión “no estatal”. (Mesa Lago, 2011; Mujal Leon y Langenbacher, 2009). En este contexto, es claro que la mejora de las relaciones con Estados Unidos y, en un futuro, el levantamiento del embargo, beneficiaría a Cuba en tanto conseguirá 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 de este con Estados Unidos permitirá a la isla progresar en su desempeño económico, algo que Raúl Castro busca vehementemente. A pesar de esto, es claro que otros problemas persistirán: el tema de la propiedad privada y la remuneración del trabajo son dos asuntos de los más intrincados.

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), cuatro son las principales, mientras las primeras tres tienen raíces endógenas al propio ser norteamericano, la última podría considerarse exógena: la primera es que Cuba ya no representa una amenaza a la seguridad norteamericana; la segunda es que el lobby cubano perdió fuerza e influencia; la tercera es la relación con América Latina, y la cuarta, la actualización del modelo cubano en 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 pro socialistas en África durante esos años. Empero, 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. Por esto, 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).

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 de Cubanoamericanos (CANF, por sus siglas en inglés: Cuban American National Foundation) la cual 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 New 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, la sanción del Acta de la Solidaridad, Libertad y Democracia Cubana (el acta Helms–Burton)<sup>4</sup>. 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 todos los presos políticos, legalice toda actividad política, 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 se permita la reincorporación de la ciudadanía a las personas de origen cubano que quieran regresar a Cuba, y se “tomen medidas apropiadas” para devolver bienes expropiados a ciudadanos estadounidenses o compensarlos en consecuencia. También demanda 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 relevante para la política exterior norteamericana. No obstante, al igual que con el punto anterior, después de la caída de la Unión Soviética, las cosas fueron gradualmente cambiando. 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 % estaba a su favor; pero, para el 2014, 52% se oponía a él y un 71% creía que no había sido efectivo. Esto ha tenido que ver, principalmente, con un relevo población natural y también podría estar relacionado con una pérdida de identidad cubana de quienes actualmente (cubanos o descendientes) se consideran estadounidenses y no piensan en volver a Cuba.

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

4 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.” (1996; 117) En esta línea, Castro Mariño (2002) indica que “The new legislation dictated the terms under which any future Cuban government was to be recognized by the U.S. government and made bilateral relations dependent on the resolution of property claims under U.S. law. Further-more, it undermined the president’s authority to change a particular course of action, subordinating him to Congress in the realm of foreign policy (U.S. Congress, 1996)

“benigna” y de acercamiento hacia Cuba, captar los sectores más moderados de la comunidad cubano-americano. 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).

La tercera razón tiene que ver con las tensiones que se estaban forjando en la relación de Estados Unidos con la región. En un primer momento, es decir, inmediatamente después de la revolución, varios de los países habían adherido y apoyado las sanciones impuestas a la isla. Una de las principales había sido su expulsión de la OEA (Organización de Estados Americanos).

Sin embargo, esto fue cambiando con el tiempo y las circunstancias latinoamericanas. El ascenso de gobiernos afines al cubano, como 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.

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<sup>5</sup>. (Obama for America, 2008)

Un primer paso se dio en 2009, en una votación de la Asamblea General de la ONU, cuando los Estados Latinoamericanos propusieron derogar la resolución que suspendía la membresía de Cuba en la OEA. Fue así como los Ministros

5 Barack Obama, “A new partnership for the Americas”. En el original: “*The Case of Cuba:* After nearly 50 years of failure, we must turn the page and begin to write a new chapter in U.S.- Cuba policy to help advance the cause of freedom and democracy in Cuba. To write this new chapter, Barack Obama will keep U.S. national interests, and not partisan or electoral interests, at the forefront. We must strive to empower the Cuban people and aim to position the United States to help foster a stable and peaceful transition in Cuba to avoid potential disasters that could result in mass migration, internal violence or the perpetuation of the Cuban dictatorship. A democratic opening in Cuba is, and should be, the foremost objective of our policy.” En BarackObama.com

de Relaciones Exteriores de América adoptaron la resolución AG/RES 2438, y quedó 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<sup>6</sup>.

Finalmente, la Cumbre de las Américas, celebrada este último abril del 2015 en Panamá, donde Cuba estaba invitada, fue la última prueba de fuego. 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 en sí. Debe tenerse en cuenta que las negociaciones ya venían dándose en buenos términos entre ambos países (Leogrande, 2015).

La cuarta 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 de Estado: políticamente el sistema se caracteriza por ser de dirección centralizada en la cúpula del Estado y en el partido único (Partido Comunista de Cuba), por no permitir el pluralismo político y por una participación ciudadana circunscripta a: elecciones sin partidos opositores y muy pocas candidaturas independientes, debates consultivos (convocados en 2007 y 2011) y Consejos de Estado (que tienen poca capacidad de decisión sobre la gestión pública local) (Chaguaceda y Geoffray, 2013). Este escenario político se combina, actualmente, con una serie de reformas implementadas durante la gestión de Raúl Castro, como la apertura económica gradual, que 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, la aprobación de 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, sin permiso oficial, a los residentes. 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

6 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.”

profundo, la administración de Obama pareció reflexionar y acercarse a Cuba, quizá con el objetivo de participar en el proceso de cambio en la isla (Leogrande, 2015).

Concordando con las razones otorgadas por Leogrande (2015), también se cree 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 menor medida, en Cuba en particular.

El requerimiento chino de petróleo, minerales, comidas 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).

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

El estrechamiento de las relaciones puede verse claramente en las cifras comerciales. Mientras que en 2004 el comercio entre ambos países rozaba los US\$0.8 billones, en 2008 las cifras aumentaron a US\$2.2 billones y, si bien decrecieron en 2009 debido a la crisis financiera internacional (de 2008)<sup>7</sup> que ocasionó una recesión ese año, para el año 2011 llegaron a US\$1.8 billones. Así, puede observarse que la relación bilateral creció enormemente durante la última década (Sánchez Ramírez, 2012).

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 técnica 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

7 Ver más: La crisis financiera en Estados Unidos y sus consecuencias mundiales <http://www.ejournal.unam.mx/pde/pde157/PDE004015703.pdf>

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).

En conclusión, se debe aclarar que 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.

## **Acuerdo Cubano-Americano: Las negociaciones y los compromisos cumplidos**

Las negociaciones que concluyeron en los acuerdos por los que se normalizaron las relaciones entre Cuba y Estados Unidos comenzaron un año y medio antes de su concreción, se caracterizaron por su secretismo y por incluir varios-heterogéneos- actores.

Siguiendo el aporte de Peter Kornbluh (2015) se logró realizar una reconstrucción del camino durante todo el proceso de negociación. El punto de inicio de estas 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).

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). Al mismo tiempo, el Vaticano estaba

involucrado y, desde octubre de 2014, había recibido delegaciones de ambos bandos; mediante sus buenos oficios, buscó propiciar el diálogo entre ellos sobre temas delicados (Mc Elwee, 2015).

Luego, en marzo de 2014, Kerry y Obama viajaron al Vaticano para reunirse con el Papa Francisco. 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 controvertido, debido a la clase de prisioneros que se negociaban (Kornbluh, 2015). 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).

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. (Valley, 2015, p. 3)

Finalmente, un tiempo después, la solución se encontró en adicionar, en el intercambio de Alan Gross, la liberación de Sarraff Trujillo, quien había sido un colaborador de la CIA<sup>8</sup> 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 a este. 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 para allanar el camino al posterior compromiso (Kornbluh, 2015).

Por otro lado, fuera del gobierno, también se observan varios actores que formaron parte del acuerdo. La Oficina de Washington para América Latina<sup>9</sup> y el

8 Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos

9 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>

Centro para la Democracia en las Américas<sup>10</sup> contribuyeron a fomentar la atención en el público. Por otro lado, el propio New York Times tomó la decisión de asignar a Ernesto Londoño para escribir semanalmente un editorial pidiendo “un cambio” en la política respecto a Cuba, proporcionando tanto cobertura política como un clima favorable al acercamiento en la opinión pública. 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 su concreción. Finalmente, Barack Obama llamó a Raúl Castro el 16 de diciembre de 2014 y ambos cerraron los últimos detalles (Kornbluh, 2015).

La lista de asuntos en los que se llegaron a los diferentes acuerdos fueron: En primer lugar, el intercambio de prisioneros. Tal como se mencionó, Cuba liberaría a Alan Gross, quien sufría grave deterioro físico, y a Rolando Sarraff Trujillo. A cambio, Estados Unidos liberaría los últimos tres espías del grupo de “Los cinco” (Kornbluh, 2015).

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

En tercer lugar, se acordó que Estados Unidos eliminaría 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.

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).

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.

10 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/>

Debe remarcarse 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).

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 New 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 pueden 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 viajantes incluyen académicos, periodistas, artistas y deportistas. Por otro lado, el transporte aéreo se amplió y algunas restricciones al comercio se relajaron. Por último, Obama pidió al Congreso y consiguió eliminar, en abril último, 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 (IISS Strategic Comments, 2015).

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 *inicio* del descongelamiento de una relación que venía interrumpida por más de 50 años no es un proceso fácil y rápido, sino que requirió -y requiere- la acción y voluntad de un



gran conjunto de actores. Este acuerdo histórico, sin embargo, debe entenderse como el inicio de la normalización de las relaciones entre ambos países, y 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 pudieron 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 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).

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: niega el acceso a los mercados norteamericanos; interfiere en el comercio con terceros países; prohíbe transacciones en dólares estadounidenses, 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 de organismos internacionales, 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 como una sanción injusta y que perjudica al pueblo cubano. Cuba estima el daño total en 100 billones de dólares. (Gordon, 2012). 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).

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 reclama continuamente la devolución del territorio al pueblo cubano. Washington se niega a devolverlo citando el tratado de arrendamiento perpetuo de 1903 (Loredo Colunga, 2011).

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 a las expropiaciones no compensadas ocurridas durante los primeros días de la revolución.

La situación de los derechos humanos es mundialmente conocida y reconocida<sup>11</sup>. En la isla, el Partido Comunista Cubano es el único partido político permitido (monopolio del partido y sistema unipartidista) y, en consecuencia, las elecciones no son libres. Así, las principales limitaciones en materia de derechos humanos son: la limitación a la 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.

11 Al respecto pueden verse los informes de las Naciones Unidas, de Amnesty International, etc.

Por otro lado, la ausencia de la libertad de expresión, el acceso muy restringido a internet y el monopolio de los medios de comunicación son otras limitaciones en cuanto al ejercicio de derechos. Por último, el gobierno cubano no reconoce grupos políticos independientes y no permite formar sindicatos independientes (Congressional Digest, 2013). Recientemente, y a partir de la llegada de Raúl Castro, se registraron algunos espacios dedicados al debate en la prensa y, a su vez, la emergencia de grupos independientes siempre que no desafíen el 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).

## Conclusiones

El acuerdo celebrado entre Cuba y Estados Unidos, por el que acordaron reanudar sus relaciones diplomáticas después de más de cincuenta años de interrupción, ha demostrado la voluntad de ambos líderes y de otros actores relevantes de concretarlo; pero, a la vez, se observan una serie de circunstancias favorables para que esto fuera posible.

La relación cubano-americana ha sido turbulenta a través de la historia. Los primeros tiempos de gran 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 al liberal propuesto 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.

La transformación vivida en la isla durante los primeros tiempos implicó grandes reformas sociales que incluyeron, entre otras, 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 Torriceli 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 Estados (Domínguez, 2010).

Por su parte, la declaración de Obama de que el acuerdo se concretó porque Estados Unidos asumió la falla de su política, esconde detrás una serie de razones circunstanciales que permiten inferir finalmente por qué sucedió. Cinco son las principales razones: 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, la relación de Estados Unidos con la región, si bien en un primer momento lo apoyaron en las sanciones contra Cuba, la situación ha cambiado y la actualidad muestra que la región hoy está a favor de una política de acercamiento y no hostilidad, por lo que Estados Unidos reflexionó y, en sus últimas apariciones, acompañó el deseo regional de integrar a Cuba; en cuarto lugar, los cambios llevados adelante por Raúl Castro en la isla 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 en la región, en general y en Cuba en particular, también puede constituirse como una razón en tanto 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 muestra que el acuerdo implicó un esfuerzo conjunto. Estas comenzaron un año y medio de la concreción del acuerdo, se caracterizaron por ser secretas, y por implicar múltiples y heterogéneos actores. El gobierno de Canadá, los cancilleres y funcionarios tanto norteamericanos como cubanos y, finalmente, el Papa Francisco han sido de los actores más destacados.

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 de este 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, el fin 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 los temas pendientes.

En conclusión, es claro que tantos años de mutua desconfianza no se borran fácilmente. Sin embargo, el acuerdo celebrado mostró un arduo trabajo de parte de los dos países para recomponer la relación, en la medida de lo posible, sin mantenerse inmóviles, aunque tampoco cediendo demasiado. El acuerdo constituye un hito histórico y es solo el inicio del descongelamiento de las relaciones entre estos países. No se puede obviar 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*, nº 223, 1-5. Recuperado de <http://nuso.org/articulo/apuntes-de-una-larga-y-complicada-relacion/?page=1>
- Amnistía Internacional. (2009). El embargo estadounidense contra Cuba. Su impacto en los derechos económicos y sociales. Amnistía Internacional, pp 1-29. Recuperado de <http://www.amnestyusa.org/pdfs/amr250072009spa.pdf>
- Brinkley, Douglas. (1997). Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine. *Foreign Policy*, 106, 111-127.
- Bu Marcheco, J. (2014). Demandas de propiedad de Cuba y los Estados Unidos. Una revisión de la literatura. *Social Science Research Network*, 1-51. Recuperado de <http://thecubaneconomy.com/wp-content/uploads/2014/03/Property-Issues-US-and-Cuba-A-Review-of-the-Literature.pdf>
- Castro Mariño, Soraya. (2002). U.S.-Cuban Relations during the Clinton Administration, *Latin American Perspectives*, 29(4), 47-76.
- Chaguaceda, Armando y Geoffray, Marie Laure. (2013). Las reformas en Cuba, qué sigue, qué cambia y qué falta. *ASCE*, 63-73. Recuperado de <http://www.ascecuba.org/c/wp-content/uploads/2014/09/v23-chaguaceda.pdf>
- Congressional Digest (2013). Cuba and Humans Rigths. Assessment of Cuba's Record on Civil and Political Rights. *Congressional Digest*, 7-32.
- De Onis, Juan. (2014). China's latin Connection ¿Eclipsing the US?. *En World Affairs*, pp. 62-68.
- Domínguez, J. (2010). La política exterior del presidente Barack Obama en América Latina. *Foro Internacional*, L(2), 243-267.
- Gordon, J. (2012). The U.S embargo against Cuba and the diplomatic challenges to Extraterritoriality. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 36(1), 63-79.
- IISS. (2015). US and Cuba: Remaking of a relationship. *IISS Strategic Comments*, vol. 21.
- Kaufman Purcell, S. (2003). La ley Helms-Burton y el embargo estadounidense contra Cuba. *J7XLIII* 3, 704-718. Recuperado de [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/NVIURRSN5BIM86C6HF4E2S-PKFYYI6S.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/NVIURRSN5BIM86C6HF4E2S-PKFYYI6S.pdf)
- Kornbluh, Peter. (2015). A new deal with Cuba. *The Nation*, pp 4-8.

- Kryzaneck, M. (1987). *Intervencionismo, cooperación y revolución. Las estrategias políticas de Estados Unidos en América Latina*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales.
- Leogrande, William. (2015). Normalizing US–Cuba relations: Escaping the shackles of the past. *International Affairs*, 91(3), 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/view-File/241334/323925>
- Mc Elwee. (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 Leon, E. y Langerbacher, E. (2009). Regime Change and Democratization in Cuba: Comparative Perspectives. *Conference Papers- American Political Science Association*, pp 1-44.
- Pastor, Robert, A. (1996). The Clinton Administration and the Americas: The Post-war Rhythm and Blues. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 38(4), 99-128.
- 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 R. Lagos (Comp.), *América Latina ¿integración o fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa.
- Obama for America. (2008). The case of Cuba. A new partnership for the Americas. Obama for America, pp 1-13.

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>

Sánchez Ramirez, Pablo Telman. (2012). Recent Developments in Sino-Cuban Relations: Particularities and Advances. *Latin American Policy*, 3(2), 259–271.

Vallely, Paul. (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.