UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y SEGURIDAD

EL GIRO DE LA POLÌTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS HACIA CUBA DURANTE EL GOBIERNO DE BARACK OBAMA.

ABEL ALFREDO NUÑEZ VIVERO

Tesis presentada como requisito para optar al título de:

Magister en Relaciones y Negocios Internacionales

Directora

XIMENA CUJABANTE

DOCTORADO EN ESTUDIOS POLÍTICOS DE LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA.

BOGOTÁ, D.C.

2016

Agradecimientos

Agradezco a todas las personas que me han acompañado en este proyecto, a Denis mi Mamá, por su apoyo incondicional, a Hugo mi Papá por todo el ejemplo de rectitud, tenacidad y por enseñarme a desafiar los lìmites propios y nunca conformarme con ser parte del promedio, a mis hermanos Mari y Gustavo, a mis sobrinos, Sebastian, Mariangel, Maria Fernanda y pronto a Valeri, a Mauricio por siempre estar a mi lado e impulsarme para no desfallecer. Agradezco también a mi directora de tesis Ximena Cujabante por guiarme en este proceso de investigación, y también a los profesores de la Maestría en Relaciones y Negocios Internacionales de la Universidad Militar Nueva Granada puesto que contribuyeron considerablemente en mi crecimiento como profesional y en cierta medida en mi crecimiento personal.

RESUMEN

Tras más de medio siglo de embargo económico, comercial y financiero, acompañado de una política de hostilidad, el gobierno de Estados Unidos ha decidido dar un giro sustancial al curso de su política exterior hacia Cuba. Desde luego, este acontecimiento ha suscitado toda clase de comentarios por parte de los analistas de las Relaciones Internacionales. En ese sentido, una de los interrogantes más relevantes es ¿cuáles son las causas de este cambio tan repentino? De manera que el propósito principal de la presente investigación es conocer cuáles fueron las variables que influyeron sobre el cambio de la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba durante la administración del presidente Barack Obama.

En ese sentido, se argumenta que el cambio en la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba ha sido determinado por las siguientes variables internas y externas: una importante tendencia política interna a favor del restablecimiento de las relaciones con Cuba; la presión regional, y el declive de la influencia de Estados Unidos en el hemisferio. El desarrollo de este trabajo de investigación aborda de manera panorámica el contexto histórico de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Cuba a partir de la instauración del régimen castrista hasta el inicio del gobierno de Obama; el recuento de las relaciones bilaterales entre ambos países durante el primer mandato de este presidente; las medidas de cambio en la política exterior hacia Cuba durante el segundo periodo de la administración Obama, y un análisis del contexto político en Estados Unidos y en América Latina entre el año 2000 y 2015 en lo concerniente a la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba.

Palabras clave:

Estados Unidos, Cuba, Política Exterior, Embargo Económico, Idealismo Intervencionista, Realismo Político.

ABSTRACT

After more than half a century of economic, commercial and financial embargo, accompanied by a policy of hostility, the US government has decided to turn substantially the course of its foreign policy towards Cuba rotation. Of course, this event has raised all sorts of comments by analysts of international relations. In that sense, one of the most important questions is what are the causes of this sudden change? So the main purpose of this research is to know what the variables that influenced the change of US foreign policy towards Cuba during the administration of President Barack Obama were.

In that sense, it is argued that the change in US foreign policy towards Cuba has been determined by the following internal and external variables: an important internal political trend for the restoration of relations with Cuba; regional pressure, and the decline of US influence in the hemisphere. The development of this research addresses a panoramic overview of the historical context of bilateral relations between the US and Cuba from the establishment of the Castro regime until the beginning of the Obama administration; count bilateral relations between the two countries during the first term of this president; measures of change in foreign policy towards Cuba during the second period of the Obama administration, and an analysis of the political context in the United States and Latin America between 2000 and 2015 with regard to foreign policy of the United States to Cuba.

Keywords:

United States, Cuba, Foreign Policy, Economic Embargo, Interventional Idealism, political realism.

CONTENIDO

RESUMEN……....3

ABSTRACT……....4

INTRODUCCIÓN……..9

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS RELACIONES BILATERALES ESTADOS UNIDOS - CUBA ENTRE 1959 Y 2009: ENFOQUES DE LA POLÍTICA EXTERIOR NORTEAMERICANA…….15

1.1. La Revolución Cubana y el rompimiento de las relaciones diplomáticas con Estados Unidos……18

1.2. La relación entre el idealismo intervencionista y las nociones de interés nacional, seguridad nacional y anarquía en el sistema internacional: elementos fundamentales en la conducción de la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba entre 1959 y 2009……..19

1.3. John F. Kennedy, el embargo económico a Cuba y la Crisis de los Misiles…….24

1.4. Lyndon B. Johnson, la reducción de los aliados comerciales de Cuba……27

1.5. Richard Nixon, una dura política de hostilidad hacia Cuba……27

1.6. Gerald Ford y el inicio de negociaciones con Cuba…….27

1.7. Jimmy Carter y su proposición de Secciones de Intereses para tratar asuntos específicos con Cuba……...29

1.8. George W. Bush (padre), la Ley Torricelli……..30

1.9. Bill Clinton, el endurecimiento del embargo a Cuba: la Ley Helms-Burton……..31

1.10. George W. Bush (hijo): su política mundial contra el terrorismo, una excusa más para emprender medidas contra Cuba……..31

1.11. Consideraciones finales……..32

CAPÍTULO 2

RELACIONES BILATERALES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CUBA DURANTE EL PRIMER MANDATO DEL PRESIDENTE BARACK OBAMA……...……33

2.1. Sucesión de Fidel Castro……..33

2.2. Acontecimientos clave en las relaciones bilaterales Estados Unidos-Cuba entre 2009 y 2012……...….35

2.2.1. La controversia por el cierre de la prisión de Guantánamo……36

2.2.2. Restablecimiento de la reunión para tratar el tema de la migración…38

2.2.3. Suspensión del Capítulo III de la Ley Helms-Burton……..40

2.2.4. El caso Allan Gross, un factor de tensión entre Washington y la Habana……...41

2.3. Consideraciones finales……41

CAPITULO 3

TRANSICIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE HACIA CUBA: MEDIDAS DE CAMBIO IMPLEMENTADAS DURANTE EL SEGUNDO PERIODO DE LA ADMINISTRACIÓN OBAMA……..…..44

3.1. Doctrina que guía la política exterior de Obama hacia Cuba……...…...44

3.2. Nivel de cambio en la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba……..48

3.3. Panorama general del acercamiento entre el gobierno de Obama y el gobierno cubano entre 2013 y lo que va corrido del 2016……..……...50

3.4. Medidas de cambio del nuevo enfoque de política exterior estadounidense hacia Cuba……...52

3.5. Consideraciones finales……57

CAPÍTULO 4

CONTEXTO INTERNO EN ESTADOS UNIDOS: EL APOYO A LA NORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES BILATERALES CON CUBA Y AL LEVANTAMIENTO DEL BLOQUEO……...…..…..59

4.1. Fuente interna de cambio en la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba……59

4.2. Contexto interno en Estados Unidos en torno a la renovación de las relaciones con Cuba…….61

4. 3. Consideraciones finales……..68

CAPÍTULO 5

PANORAMA EXTERNO DE ESTADOS UNIDOS SOBRE SU POLÍTICA EXTERIOR HACIA CUBA: EL DESCONTENTO DE LOS PAÍSES DEL HEMISFERIO LATINOAMERICANO……69

5.1. La nueva ola de la izquierda en América Latina……..69

5.2. La presencia de China y el aumento de su influencia en el hemisferio latinoamericano……...71

5.3. Descontento y presión de algunos países en el hemisferio latinoamericano……...73

5.4. Consideraciones finales……80

CONCLUSIONES……81

REFERENCIAS……85

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Niveles de cambio en la política exterior en el contexto de régimen único……..49

Tabla 2: Condiciones en que se produce el cambio en la orientación de la política exterior de un Estado……...…...60

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1: Nivel de apoyo estadounidense a la eliminación de algunos elementos fundamentales del embargo a Cuba (febrero de 2014)……..……..63

Gráfica 2: Resultados de la encuesta sobre la permanencia de Cuba en la lista de estados patrocinadores del terrorismo (febrero de 2014)…….64

Gráfica 3: Nivel de apoyo a la renovación de las relaciones bilaterales con Cuba en Estados Unidos (julio 2015)……..……...66

Gráfica 4: Nivel de apoyo estadounidense a la renovación de las relaciones con Cuba entre 2015 y 1995……..67

INTRODUCCIÓN

El 17 de diciembre de 2014 los gobiernos de Estados Unidos y Cuba anunciaron el restablecimiento de sus relaciones bilaterales, lo que tomó por sorpresa a la prensa internacional, a los analistas políticos y al mundo en general ya que no fue un suceso fácil de anticipar puesto que no hubo un proceso previo de negociaciones positivo, de hecho, fue un largo proceso desde el establecimiento del embargo económico, comercial y financiero a Cuba en 1960, desde entonces los mandatarios estadounidenses siempre dejaron claro que la única forma de que se produjera la normalización de las relaciones era el cambio de régimen político en Cuba, lo que desde el triunfo de la Revolución cubana en 1959 no se ha producido.

De manera que la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba estuvo caracterizada durante los últimos 50 años por la implementación de fuertes medidas de austeridad y el asedio al régimen político de Fidel Castro, por lo que el cambio que ha traído la administración del presidente Obama es considerado como un hecho histórico que ha despertado el interés de expertos de diferentes áreas de las ciencias sociales, especialmente en la disciplina de las Relaciones internacionales.

En este contexto hay diversos elementos de interés para el análisis, pero especialmente llama la atención una serie de factores que conducen a plantear la pregunta de investigación del presente trabajo: por un lado, hay que tener en cuenta que a pesar de que en la historia de los diferentes gobiernos en Estados Unidos hubo presidentes que manifestaron su desacuerdo con el embargo estadounidense a Cuba[1], ningún mandatario trazó una política de gobierno para eliminar aunque fuera de manera parcial el embargo.

Por otro lado, resaltar que aunque antes de que el presidente Obama tomara posesión de la silla presidencial en 2009, había hecho declaraciones públicas sobre su inconformidad con la permanencia del bloqueo a Cuba, no llegó a la presidencia a actuar con inmediatez, de hecho no fue sino hasta su segundo mandato cuando dio la sorpresa del restablecimiento de las relaciones con Cuba; del mismo modo, hay que destacar que Obama

[1] Por ejemplo el ex presidente Carter y el ex presidente Ford.

actuó con celeridad e hizo el cambio de manera drástica, es decir, no lo hizo de manera gradual. Todas estas coordenadas indican que hubo presencia de unas variables que influyeron considerablemente en el giro del timón para cambiar el curso de acción de la política exterior hacia Cuba.

Partiendo de los anteriores elementos observados en el desarrollo de este acontecimiento, surge la pregunta *¿cuáles son las variables que influyeron en el cambio en el curso de acción la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba durante la administración del presidente Barack Obama?* Así las cosas, se estableció que la unidad de análisis en este trabajo de investigación es Estados Unidos, y se determinó que el objetivo principal es determinar cuáles fueron las variables que influyeron sobre el cambio de la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba durante la administración Obama.

Ahora bien, el argumento central de este trabajo es que el cambio en la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba ha sido determinado por las siguientes variables internas y externas: una importante tendencia política interna a favor del restablecimiento de las relaciones con Cuba; la presión regional, y la necesidad de recuperar la influencia de Estados Unidos en el hemisferio.

Para el desarrollo de la investigación se precisó una delimitación geográfica que parte de la estrategia metodológica diseñada para responder la pregunta de investigación; y una delimitación temporal que comprende series cronológicas seleccionadas según la fecha de inicio y fin de periodos históricos de gran importancia en el contexto del tema de estudio de la investigación.

En ese orden de ideas, la estrategia metodológica que se empleará para determinar cuáles son las variables que influyeron sobre el cambio en el curso de acción de la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba durante el segundo mandato del presidente Barack Obama, es el análisis de la política interna, es decir, al interior de los Estados Unidos, y externa, es decir, a nivel regional, en lo concerniente a la política de aislamiento y austeridad hacia Cuba. A partir de lo anterior se determinó que el tipo de investigación no es un estudio de caso, ya que su delimitación geográfica no se concentra exclusivamente en

Estados Unidos sino que contempla el estudio del comportamiento de otros países de la región frente a la política exterior hostil de Estados Unidos hacia Cuba.

En cuanto a la delimitación en el tiempo, la investigación abarcará cuatro momentos históricos: el primero, el periodo comprendido entre 1960 (fecha del inicio del embargo estadounidense económico, comercial y financiero a Cuba) hasta el inicio del primer periodo presidencial de Barack Obama en 2009. El segundo momento comprende el análisis de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Cuba durante el primer periodo presidencial de Obama y abarca desde el año 2009 hasta el 2012; el tercer momento histórico comprende de segundo periodo presidencial de Obama, es decir, desde 2013 hasta lo que va corrido del 2016; y el cuarto momento histórico, abarca desde el año 2000 hasta 2015 debido a que se debe analizar el contexto político interno y externo respecto a las posturas frente a la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba, previo a la llegada de Obama al poder y durante el mandato de este presidente.

De otra parte, es importante resaltar que la investigación tiene un enfoque descriptivo-interpretativo ya que describe y proporciona una interpretación sustentada a partir de algunas de las premisas del paradigma realista de la disciplina de las Relaciones Internacionales y de lo que algunos autores denominan como idealismo intervencionista, para explicar la conducción de la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba desde la instauración del régimen castrista hasta el cambio realizado durante el segundo periodo de la administración Obama.

Del mismo modo, es importante tener en cuenta que ante un acontecimiento coyuntural en política exterior se debe revisar las diferentes propuestas teóricas sobre las fuentes de cambio en política exterior ya que estas permiten identificar las variables que favorecen o presionan el desarrollo de un evento. Así las cosas, para el análisis de las causas en el contexto interno de Estados Unidos se toma como punto de referencia el estudio de Charles Hermann (1990) en su obra titulada: *"Changing course: when governments choose to redirect foreign policy"*.

En este trabajo el autor desarrolla un esquema para identificar las condiciones que promueven el cambio fundamental en política exterior, estas áreas son: sistema político interno, toma de decisiones en la burocracia, cibernética, y aprendizaje. A su vez, cada área de conocimiento propone un eje de análisis: condición del líder, proponente burocrático, ajuste interno, e impacto externo (Gámez, 2004).

Este último eje es de vital importancia en la presente investigación ya que el argumento central en este trabajo es la doble causalidad en el giro radical de la política exterior de Obama hacia Cuba, es decir, la existencia de variables internas y externas que influyeron sobre tal acontecimiento, en ese sentido hay que considerar que el trabajo de Hermann (1990) permite explicar el cambio ocasionado por los estímulos externos, que en este caso son identificados como la presión regional a favor del levantamiento del bloqueo a Cuba, y la erosión de la influencia de Estados Unidos en la región. También hay que resaltar que este modelo es muy útil ya que proporciona los elementos conceptuales para comprender la magnitud del cambio en la política exterior que se produce cuando hay cambio de gobierno:

> Analiza el cambio relacionado con una redirección de la política exterior que surge no por la sustitución de regímenes –lo que frecuentemente explica cambios dramáticos en política exterior– sino por el cambio efectuado por el mismo Gobierno o régimen. Para ello, propone cuatro niveles graduados de cambio (Gámez, 2004, p.130).

Estos cuatro niveles son: el cambio de ajuste, el cambio de programa, el cambio en el problema o en las metas, y el cambio en la orientación internacional. En suma, los elementos teóricos para el análisis de las causas del cambio en la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba son: el realismo político y el idealismo intervencionista para entender las acciones estratégicas en la historia de la política exterior del gobierno estadounidense hacia Cuba desde 1960 hasta el arribo de Barack Obama a la presidencia; la presentación de los principios generales del carácter ideológico en el manejo de la política exterior de Obama, esto es, el pensamiento de la escuela Jeffersoniana; y el modelo esquemático de Herman (1990) para precisar las causas internas y externas del cambio de curso de las relaciones con Cuba.

En cuanto a los métodos requeridos para el desarrollo de la investigación, el principal instrumento para la recolección de la información sobre el desarrollo de los acontecimientos en torno al cambio en la política exterior estadounidense es la revisión documental de prensa. Las fuentes de información son los principales medios de comunicación con reconocimiento internacional, algunos medios de comunicación alternativos o denominados como "prensa libre" y las publicaciones oficiales realizadas por la Casa Blanca.

En lo que concierne a la estructura de la investigación, esta contiene un primer capítulo destinado a revisar los antecedentes históricos de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Cuba desde la Revolución Cubana en 1959 hasta 2009 partiendo de los enfoques de la política exterior norteamericana hacia la Habana. El segundo capítulo presenta el desarrollo de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Cuba durante el primer mandato del presidente Barack Obama. El objetivo del tercer capítulo es describir las medidas que marcaron el cambio en la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba durante el segundo periodo de la administración Obama para comprender la trascendencia del cambio. El cuarto capítulo tiene por objetivo analizar el contexto político al interior de los Estados Unidos en lo concerniente a su política de hostilidad hacia Cuba entre el 2000 y 2015. Y por último, el quinto capítulo tiene como propósito analizar el contexto político en América Latina y el Caribe respecto a la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba durante ese mismo periodo.

Por otro lado, cabe anotar que la pertinencia del presente trabajo de investigación consiste en el aporte en la construcción del conocimiento sobre un fenómeno histórico clave en la política exterior estadounidense. En ese sentido es importante señalar que el estudio de los eventos coyunturales bien sea en el plano doméstico o en el internacional, es la esencia del análisis político. Ahora bien, ese análisis tiene dos etapas, en primer lugar la identificación de las causas del acontecimiento, y en segundo lugar la incidencia del acontecimiento sobre determinados actores. Es importante tener en cuenta que para la adecuada comprensión de un fenómeno político es fundamental conocer cuáles son las variables que favorecieron o presionaron el desarrollo de tal fenómeno para identificar

patrones de conducta en los actores que permitan hacer un cálculo aproximado de sus movimientos ante futuras circunstancias.

En ese sentido, no se puede perder de vista que si bien Estados Unidos y Cuba han emprendido un proceso de restablecimiento de sus relaciones diplomáticas, económicas y comerciales, este es un proyecto inacabado puesto que persisten diversas posturas políticas e ideológicas al interior de cada país, de manera que el conocimiento de las causas de este fenómeno político puede contribuir a anticipar su eventual desarrollo.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que los estudios de los fenómenos políticos son necesarios para que los tomadores de decisiones políticas tengan claridad sobre los patrones de conducta y/o los precedentes históricos en las relaciones entre determinados Estados, de tal manera que la elección de determinada decisión resulta menos compleja; además, este conocimiento también favorece el diseño de estrategias para alcanzar objetivos.

De modo que la presente investigación resulta de gran utilidad como pieza del análisis político de un acontecimiento coyuntural en la política exterior de Estados Unidos al contribuir a develar las causas del cambio en su política exterior hacia Cuba después de haber sostenido durante medio siglo una política de austeridad, asedio, y aislamiento hacia este país.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS RELACIONES BILATERALES ESTADOS UNIDOS - CUBA ENTRE 1959 Y 2009: ENFOQUES DE LA POLÍTICA EXTERIOR NORTEAMERICANA

En el estudio de la política exterior de los Estados Unidos se puede encontrar diversos modelos conceptuales y teóricos que permiten tener una comprensión adecuada de los intereses y las estrategias que conducen las relaciones en el sistema internacional; uno de estos modelos teóricos es el realismo político, que se toma en esta investigación (en primera instancia) para explicar algunas de las motivaciones que han regido la política exterior norteamericana hacia Cuba durante los últimos 50 años.

Conceptos como "seguridad nacional" e "interés nacional" fueron piedra angular dentro de la lista de prioridades de la gran mayoría de los estadistas de las sucesivas administraciones en Estados Unidos desde la Guerra Fría, independientemente de su afiliación política, sin embargo, no se puede perder de vista que cada presidente en particular diseñó estrategias de acción influenciado por alguna de las diferentes escuelas de pensamiento al interior de la política estadounidense[2], característica de gran importancia para entender el carácter del presidente Barack Obama respecto a la estrategia de política exterior estadounidense hacia Cuba, por lo que en segundo capítulo de la presente investigación se presenta un análisis de las raíces ideológicas en las motivaciones de la política exterior de Obama frente a la isla.

Ahora, las premisas del realismo político se atornillaron al ideario de la política exterior hacia Cuba a raíz del inminente triunfo de la Revolución cubana en julio de 1959

[2] Entre estas se encuentran: los Hamiltonianos, los Jeffersonianos, Jacksonianos, y los Wilsonianos. Estas escuelas de pensamiento identificadas con una facción política al interior de Estados Unidos adquirieron su nombre a partir de la cercanía al pensamiento de algunos líderes políticos de este país, por ejemplo los Hamiltonianos abrazan el ideario político planteado por Alexander Hamilton (1804), secretario y consejero del presidente George Wahington; los Jeffersonianos son seguidores de los principios políticos de Thomas Jefferson tercer presidente de Estados Unidos (mandato entre 1801 y 1809); los Jacksonianos surgidos del grupo de apoyo a Andrew Jackson séptimo presidente de EEUU (mandato entre 1829 y 1837); y los Wilsonianos, que enarbolan las perspectivas ideológicas de Woodrow Wilson, presidente número 28 de EEUU (mandato entre 1913 y 1921). Cada uno, influenció de manera considerable la política del país y en cierta medida trazó las perspectivas de la política exterior de Estados Unidos en el concierto internacional.

ya que el régimen cubano fue identificado como un peligro para los propósitos económicos, políticos y militares de Estados Unidos no solo en la región sino en la arena internacional en general, de manera que los presidentes estadounidenses siempre anhelaron la caída de este régimen.

El propósito fundamental detrás del derrocamiento del líder cubano Fidel Castro era impedir el empoderamiento del comunismo en un lugar con una considerable importancia geoestratégica como lo es Cuba ya que por su cercanía al territorio estadounidense podía amenazar la seguridad de esta última la nación, como sucedió durante la Crisis de los Misiles en 1962. En ese contexto, la finalidad de Estados Unidos en el escenario internacional era impedir a toda costa el posicionamiento del comunismo y expandir la democracia y el capitalismo.

No obstante, este megaproyecto está basado en una cosmovisión de "como debe ser el mundo" es producto de un pensamiento idealista que se arraigó en el imaginario histórico de la política exterior norteamericana, que ya contaba con antecedentes como la Doctrina del Destino Manifiesto[3]. A partir de estos ideales de expansión y liderazgo, Estados Unidos ha desplegado estrategias de política exterior de diferente índole justificadas por las premisas del realismo político sobre la defensa de la seguridad nacional y por extensión la seguridad del mundo toda vez que Estados Unidos actúa fuera del continente americano contra diversas amenazas que considera no solo ponen en peligro los sus propios intereses sino también la paz y la seguridad mundial.

De modo que se puede afirmar que las estrategias de política exterior norteamericana fundamentadas en premisas del realismo político como la defensa de la seguridad nacional mediante el uso del poder militar, en realidad parten de unos principios ideológicos con un profundo matiz idealista toda vez que tienen como punto de partida el anhelo de construir el mundo "como debería ser". Sin embargo, este idealismo no es un idealismo puramente Wilsoniano en tanto que no es tan altruista y moralista como el pregonado por Woodrow

[3] La Doctrina del Destino Manifiesto se basó en el ideal expansionista de Estados Unidos en el territorio Americano, lo que se materializó en la anexión de diversos territorios pertenecientes a suelo Mexicano, como Texas, California, Colorado, Arizona, etc.

Wilson, es más bien una deformación de este idealismo wilsoniano en tanto que lo que se pretende es ejercer un liderazgo internacional eliminando cualquier factor que pueda resultar incómodo o que antagonice con los ideales del pueblo norteamericano como la democracia y los derechos humanos; adicional a esto dio como resultado innumerables cruzadas de expoliación de los recursos naturales y económicos en diferentes latitudes del globo en nombre de la defensa nacional y de la seguridad y la paz mundial. En ese sentido, Toledo (2007) señala que:

> Una cosa es el discurso y otra la práctica. Podrá sostenerse que en las justificaciones de la política exterior estadounidense hay resonancias wilsonianas, sin embargo, ni el tono ni las acciones concretas corresponden al idealismo de Wilson. Por otra parte, la alternancia de políticas aparentemente idealistas y realistas (hecho muy común dentro de una misma administración), no supone que para algunas cuestiones se aplique el Idealismo y para otras el Realismo. La utilización de estándares dobles más bien parecería obedecer a lo que Charles Krauthammer denominó "Realismo democrático". Este autor reconoce que la defensa irrestricta de la Democracia y su utilización como justificativo para intervenir en cualquier país del mundo (Globalismo Democrático) no es diferente de lo sostenido por el Realismo (p. 173).

En efecto, en muchas ocasiones Estados Unidos rigió su política exterior a partir de lo que en adelante se denominará en este trabajo como "idealismo intervencionista" para referirse a esta amalgama de principios del realismo político aunados con los propósitos idealistas de "construir un mundo a medida".

Ahora bien, para la adecuada comprensión del cambio de curso en la política exterior de Washington hacia la Habana durante el segundo periodo presidencial de Barack Obama, es necesario establecer primero cuál fue el enfoque de política exterior estadounidense hacia Cuba desde el triunfo de la Revolución Cubana en 1959 hasta el posicionamiento de Obama en la silla presidencial de los Estados Unidos, mediante una revisión panorámica de los principales acontecimientos en las relaciones bilaterales con Cuba durante cada uno de estos gobiernos. Pero antes se expondrá brevemente lo que significó la Revolución Cubana para los Estados Unidos y la relación de este significado con su enfoque de política exterior hacia Cuba.

1.1. La Revolución Cubana y el rompimiento de las relaciones diplomáticas con Estados Unidos

Sin duda alguna la Revolución Cubana marcó un hito en la historia del continente americano debido a que constituyó un desafío frontal a la hegemonía de Estados Unidos y al modelo socioeconómico que este representa, es decir, el capitalismo neoliberal. Por otro lado, tras décadas de dominio estadounidense la Revolución le dio por fin a Cuba la tan anhelada independencia:

> Las raíces de la Revolución Cubana que triunfó el primero de enero de 1959 se extienden hasta el proceso de frustración de la independencia de la isla ocurrido a finales del siglo XIX. Como en el resto de Hispanoamérica, los primeros movimientos anticolonialistas se vertebraron en el periodo de 1808 a 1826, cuando no se alcanzó la emancipación de Cuba por una confluencia de factores adversos, entre ellos, el auge que entonces experimentaba la plantación azucarera de base esclavista y la oposición de Estados Unidos, que aspiraba a heredar de España sobre la mayor de las Antillas. A ello hay que añadir que la oligarquía cubana, beneficiada con oportunas concesiones económicas por parte de la monarquía borbónica, temía una repetición de los sucesos de 1971 en Haití. (Guerra, S. & Maldonado, A., 2009, p. 17).

De manera que las aspiraciones estadounidenses en Cuba se vieron frustradas con el derrocamiento de la dictadura de Fulgencio Batista cuyas políticas de gobierno estuvieron perfectamente alineadas a los intereses de Estados Unidos. La guerrilla comunista liderada por Fidel Castro había triunfado y el nuevo régimen empezaría una nueva era ese mismo año implementando medidas de corte socialista como la disminución de las tarifas de la Cuban Telephone Co., la rebaja de las tarifas de las compañías eléctricas norteamericanas, el 50% de los alquileres de las viviendas y locales comerciales, y el precio de las medicinas; también se instituyó el acceso público a las playas, y se realizó una histórica campaña de alfabetización. También se diseñó una Reforma Agraria que otorgó

tierras a cientos de campesinos; y adicional a esto se ejecutó la nacionalización de las empresas norteamericanas[4].

Posteriormente se desató el escándalo en los medios de comunicación estadounidenses que revelaban que la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) estaba financiando al movimiento cubano anticastrista, de modo que para el nuevo régimen cubano las líneas de batalla estaban trazadas. En octubre de 1960 Estados Unidos prohibió las exportaciones a Cuba (aspecto que constituyó el antecedente del embargo económico que se oficializaría en 1962), y más tarde, en enero de 1961 bajo el mandato del presidente Dwight Eisenhower se rompieron oficialmente las relaciones diplomáticas[5].

Por su parte, Fidel Castro ordenó el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con la Unión Soviética y con todos los países socialistas en 1960, relaciones que se proyectaron como lazos de "colaboración y ayuda mutua" (De Miranda, 2003, p. 52). De manera que a partir del establecimiento del nuevo régimen cubano, este se convirtió en la mayor amenaza para la seguridad de los Estados Unidos debido a sus estrechos vínculos con la Unión Soviética. Con esa perspectiva la gran mayoría de los gobiernos estadounidenses desplegaron toda clase de operaciones para preservar la "seguridad nacional". Ahora bien, en este punto es imprescindible ampliar el concepto de este y otros principios fundamentales del paradigma del realismo político.

1.2. La relación entre el idealismo intervencionista y las nociones de interés nacional, seguridad nacional y anarquía en el sistema internacional: elementos fundamentales en la conducción de la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba entre 1959 y 2009

Uno de los elementos centrales de la concepción realista en la formulación de la política exterior es el interés nacional. Entre los realistas el interés nacional suele

[4] Fuente: Movimiento Socialista de los Trabajadores Latinoamericanos (MST), publicación digital realizada en diciembre de 2008.
[5] Fuente: BBC Mundo, publicación digital realizada en diciembre de 2014.

identificarse con la supervivencia del Estado. Si se miran las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Cuba durante la Guerra Fría, se entiende que la rivalidad de Estados Unidos con la Unión Soviética y los riesgos que acarreaba la alianza de esta última con el nuevo régimen cubano (materializados en lo que se denominó la Crisis de los Misiles en 1962) fueron determinantes para que la política exterior de los Estados Unidos hacia la isla estuviera regida por el interés de la seguridad nacional.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que para Morgenthau (1948) el interés nacional "tiene un contenido que es determinado por las tradiciones políticas y por el contexto cultural total en que una nación formula su política exterior" (p.168). Entonces, si se tiene en cuenta el contexto cultural de Estados Unidos en la formulación de su política exterior, hay que partir del hecho de que la piedra angular en su cultura política es la democracia, y el comunismo representó un elemento antagónico a esta tradición política norteamericana, y un sistema político, social y económico que podría limitar el papel de Estados Unidos como líder en la región. En ese sentido, Mesa (1989), citado en Del Arenal (2007) señala que para Morghentau y para otros autores de la corriente realista americana "se produce una identificación de los diversos intereses nacionales en un máximo que es de la nación cabeza de bloque, en este caso los Estados Unidos" (p.132).

De manera que Estados Unidos no solamente percibió al comunismo como un elemento contrario a su imagen de un mundo democrático y capitalista si no que se dio cuenta de que no podía ser cabeza de bloque en el continente americano si el comunismo penetraba su zona de influencia país tras país. En todo caso, la perspectiva idealista de "como debe ser el mundo" (democratizado y capitalista) se robusteció con el discurso interno sobre la seguridad nacional. En este contexto, los objetivos deseables que plantea el idealismo Wilsoniano (es decir, la solución ética y pacífica de los conflictos) van quedando atrás en la medida en que, como sostiene Morgenthau (1948): "toda nación realiza aquello que no le queda más remedio que llevar a cabo" (p.168), es decir, la protección de su supervivencia y de sus intereses. Así las cosas, el idealismo pierde su velo romántico y

adquiere una dura coraza en la que la moral no tiene cabida[6], en otras palabras, emerge el idealismo "intervencionista", cuya pretensión es construir una política internacional a medida y suprimir todo aquello que le incomoda.

Sin embargo, para alcanzar este fin en algunas ocasiones se interpone el bien común (de los Estados del sistema internacional) por encima de los propios intereses de un Estado en particular, por lo que, obedecer las normas y los estatutos de las organizaciones que lideran la política mundial puede limitar el potencial de las acciones individuales para conseguir los objetivos. En lo que concierne a este último aspecto, el gobierno estadounidense optó por establecer el bloqueo a Cuba, alejándose de los principios morales pregonados por los gobiernos de occidente pues este bloqueo es ampliamente rechazado en la actualidad por un gran número de países ante la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. Esta estrategia del gobierno de los Estados Unidos evidentemente es un reflejo de la "visión del mundo" del realismo político: la anarquía en el sistema internacional, que se explica a continuación.

Para el realismo, el poder está descentralizado entre los Estados, esto quiere decir que no hay ningún poder superior capaz de controlarlos, de manera que la anarquía es la ausencia de un gobierno mundial. Si bien el sistema internacional tiene una dimensión normativa, cada Estado ostenta la libertad de alinearse o no a los principios de esta normatividad. De ahí el debate sobre el papel de las instituciones como mitigadoras de la anarquía. De manera que persiste la polarización entre aquellos que confían en las instituciones y quienes confían en sus propios recursos de poder y deciden establecer su actividad al margen de las instituciones. Al respecto, Wolfers (1952) afirma que:

[6] De hecho, una de las críticas más generalizadas al realismo político es la ausencia de principios morales. Al respecto, Del Arenal (2007) resalta la postura de uno de los teóricos más destacados de los inicios del realismo político en la década de los años 30 del siglo XX: "Carr distingue entre la moralidad individual y la moralidad del Estado hacia el exterior, encontrando criterios de actuación distintos en un caso y otro. Sin embargo, ello no supone la ausencia de toda moralidad en la esfera internacional. En este sentido afirmará que si es utopía ignorar el elemento de poder, es irreal el realismo que ignora el elemento de moralidad en cualquier orden mundial. Al igual que dentro del Estado cada gobierno, aunque necesita el poder como base de su autoridad, también necesita la base moral del consentimiento de los gobernados, igualmente un orden internacional no puede basarse sólo en el poder, por la sencilla razón de que la humanidad a largo plazo siempre se revela contra el poder desnudo. Cualquier orden internacional presupone una sustancial dosis de consenso general. Con todo, nos condenaríamos a nosotros mismos a la desilusión si exagerásemos el papel que la moralidad puede desempeñar" (p.126)

> El símbolo de seguridad nacional sugiere la protección mediante el poder y, por tanto, se le encuentra con mucha mayor frecuencia en los discursos de aquellos que sustentan la dependencia en el poder nacional que en los de quienes cifran su confianza en que una conducta modelo, la cooperación internacional o las Naciones Unidas conducirán a su país a salvo de las tempestades del conflicto internacional. (p.172).

En efecto, al día de hoy Estados Unidos tiene antecedentes de operaciones desvinculadas del diálogo en al interior de la Organización de Naciones Unidas (ONU), por ejemplo la Guerra contra Irak, emprendida a pesar de la negativa de la ONU; cabe añadir que tiempo después los medios de comunicación occidentales hicieron público que no había armas de destrucción masiva en Irak, debido a la ausencia de pruebas sólidas por parte de Estados Unidos[7].

Este es un ejemplo de la puesta en práctica de aquella máxima en política acuñada por Nicolás Maquiavelo: "el fin justifica los medios". Es evidente que para la defensa del interés nacional en algunas ocasiones la moral no tiene cabida, lo que para el caso de algunos países de América Latina significó la intervención tajante de Estados Unidos en los asuntos domésticos a través de las dictaduras de los años 70. Para el caso específico de Cuba, la incursión armada, el bloqueo económico, y la constante campaña de asedio y desprestigió son el reflejo de la combinación de una perspectiva idealista intervencionista orientada al sometimiento de Cuba a raíz de la incomodidad ante un régimen anticapitalista y antiimperialista; y una perspectiva realista reflejada en el discurso sobre la seguridad nacional ante la alianza cubana con la Unión Soviética durante la Guerra Fría.

Cabe añadir que el punto de partida de esta tendencia a emplear estrategias fundamentadas en estas posturas ideológicas, es un deseo de liderazgo profundamente arraigado en el imaginario histórico de los Estados Unidos, el deseo de incrementar siempre su poder (en términos del realismo) o de ser "ejemplo" en el concierto internacional llevando a todas partes el estandarte de la democracia y de los derechos humanos y otros "valores comunes" (en el caso del idealismo); de cualquier forma, la mayoría de las veces

[7] Entre las numerosas publicaciones de prensa, se cita en particular una publicación digital realizada por la BBC Mundo el 19 de marzo de 2013, titulada "El Engaño que Provocó la Guerra en Irak".

ambos fundamentos han derivado en "intervencionismo", especialmente después de la incursión de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, donde mostró su poderío económico y militar lo que le permitió reforzar su influencia en América Latina y el Caribe; y después de la desintegración de la Unión Soviética, cuando Estados Unidos se consolidó como el gran hegemón en el escenario internacional.

En sintonía con la tesis anterior sobre el intervencionismo como producto de la exacerbación del realismo y el idealismo, el análisis de la conducción de la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba durante los últimos 50 años permite reforzar el planteamiento de que el realismo y el idealismo no son excluyentes, como se bosquejó tradicionalmente a partir del primer debate de las Relaciones Internacionales en el que ambos paradigmas se situaron en un polo opuesto al otro.

Adicional a esto, también se infiere que si el realismo se modera al respetar y cumplir los acuerdos consensuados al interior de las instituciones internacionales, y el idealismo se modera al promover la defensa de sus ideales sin llegar a imponerlos mediante el uso de la fuerza[8], el intervencionismo no sería necesariamente el resultado de estos dos paradigmas o mapas mentales de la realidad internacional.

Ahora bien, difícilmente se puede establecer si en la política exterior de Estados Unidos ha tenido mayor peso el idealismo o el realismo, pues la presencia de estas dos lentes teóricas en la conducción de la política exterior ha dependido de diversas variables como el contexto internacional y el pensamiento de cada gobernante, sin embargo, en el caso de la política exterior hacia Cuba se puede afirmar que a pesar de que Estados Unidos utilizó un discurso fundamentado en la defensa de la seguridad nacional para implementar todo tipo de estrategias para derrocar el régimen de Fidel Castro, el idealismo intervencionista ha sido la tendencia dominante en virtud de que estas estrategias continuaron aún después de la distención de la Guerra Fría, la desintegración de la Unión

[8] Hay que tener presente que el idealismo no prescinde del uso de la fuerza, sino que en muchos casos ha de convertirse en su más elocuente justificador. Dependiendo de cada administración, la política exterior de Estados Unidos emplea diferentes formas de intervencionismo para llevar al extranjero la democracia y los derechos humanos, por ejemplo envío de armamento y provisiones, capacitación técnica y militar, financiación, e incluso el patrocinio de un golpe de Estado; y en última instancia la participación directa de las tropas estadounidenses.

Soviética y la desaparición del comunismo como amenaza latente en la región; en este sentido se argumenta que el objetivo principal de las administraciones de Estados Unidos ha sido convertir a Cuba en un país con un sistema político democrático puesto que se considera inadmisible que exista un país con un modelo político contrario en su zona directa de influencia. A continuación se exponen algunas de las estrategias más significativas de las administraciones estadounidenses para observar la presencia de las citadas posturas ideológicas.

1.3. John F. Kennedy, el embargo económico a Cuba y la Crisis de los Misiles

Después del fallido intento de invasión a Playa Girón en 1961 por parte de cubanos exiliados por el nuevo régimen en Cuba, financiados y entrenados por el gobierno del presidente Eisenhower, el 7 de febrero de 1962 el presidente John F. Kennedy firmó el documento que autorizó la ejecución total del embargo económico, comercial y financiero a Cuba. Esta estrategia marcó la historia del desarrollo económico y social en la isla y constituye la piedra angular del cambio en la política exterior que se gesta actualmente durante el gobierno de Barack Obama, pues a lo largo de los años, la mayoría de las administraciones continuaron e incluso endurecieron las medidas del embargo e implementaron nuevas políticas de hostilidad hacia Cuba (como se verá más adelante).

Antes de entrar a tratar las medidas principales del embargo es necesario precisar los elementos que motivaron al gobierno de Estados Unidos a ejecutar esta estrategia y cuál es el objetivo que se proyectaba. Al respecto, el portal digital cubano EcuRed[9] sostiene que a mediados de 1959 el Departamento de Estado Norteamericano convocó a una reunión en la que se expuso que:

> Correspondía al Gobierno de Estados Unidos asumir de inmediato una posición muy firme contra la Ley de Reforma Agraria y su implementación. (...). La mejor manera de alcanzar el necesario resultado era la presión económica.

[9] Es un portal en internet cubano de información enciclopédica desarrollado por colaboradores de diversos campos de la sociedad cubana con el propósito de difundir gratuitamente información sobre la historia y la sociedad del país.

Posteriormente (continúa el texto citado), en abril de 1960 un informe del Departamento de Estado revela que:

> La mayoría de los cubanos apoyan a Castro (...) no existe una oposición política efectiva (...) el único medio previsible para enajenar el apoyo interno es a través del descontento y el desaliento basados en la insatisfacción y las dificultades económicas.

El propósito del embargo da cuenta del idealismo intervencionista norteamericano al intentar desacreditar y desestabilizar un régimen contrario a sus estándares políticos y culturales. Según el portal web de EcuRed, para lograr esta desestabilización, durante los primeros años del embargo se implementaron las siguientes medidas: en 1960 se estableció la restricción de la exportación de combustible desde Estados Unidos hacia Cuba; en 1961 se elimina por completo la cuota azucarera cubana en el mercado norteamericano; en 1962 de ordena la prohibición de cualquier producto elaborado en cuba o con productos de origen cubano (para el caso de terceros países), adicional a esto, Estados Unidos presiona en la Organización de Estados Americanos (OEA) para que los países miembros de esta organización rompan relaciones diplomáticas con Cuba; en 1963 se congelan los valores del Estado cubano; y en 1964 Estados Unidos prohíbe el envío de alimentos y medicinas procedentes de su país hacia Cuba.

Precisado estas medidas, cabe resaltar la percepción de otros Estados en el sistema internacional. En ese respecto, un informe publicado por Amnistía Internacional publicado en 2009 hace énfasis en el rechazo internacional al embargo estadounidense, oposición que se ha manifestado desde que se instituyeron las votaciones en la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1992, y menciona la cantidad de ocasiones en que se ha solicitado a Estados Unidos levantar el embargo a Cuba:

> El carácter continuado del embargo ha provocado debates frecuentes e intensos en foros internacionales. La Asamblea General de la ONU ha condenado repetidamente el embargo estadounidense por considerarlo contrario a la Carta de las Naciones Unidas y al derecho internacional. El 29 de octubre de 2008, la Asamblea General de la ONU aprobó una resolución en la que, por decimoséptima vez, pedía a Estados Unidos que pusiera fin al embargo contra Cuba.2 Aquella

> resolución se aprobó por 185 votos a favor, 3 en contra y 2 abstenciones.3 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también ha reiterado su posición respecto al "impacto que generan tales sanciones económicas sobre los derechos humanos de la población cubana, por lo cual insiste en que el embargo debe terminar (p. 4)[10].

La acción unilateral llevada a cabo por Estados Unidos evidencia su capacidad para accionar con total independencia de las instituciones políticas internacionales haciendo honor a la premisa realista sobre la anarquía en el sistema internacional. Otro suceso importante en la historia de la relación entre Estados Unidos, Cuba, y la Unión Soviética es la Crisis de los Misiles, suceso que tuvo lugar en 1962. Este acontecimiento es uno de los temas de análisis más conocido en la disciplina de las Relaciones Internacionales debido a que implicó un alto riesgo de iniciar una guerra nuclear por lo que el propósito de este apartado no es realizar un relato detallado sobre este acontecimiento sino tomarlo como un punto de referencia para entender la razón del endurecimiento de las medidas de hostilidad emprendidas por Estados Unidos hacia Cuba.

El hecho de que el régimen cubano hubiese facilitado a la Unión Soviética el intento de emplazar misiles de manera secreta, constituyó el mayor desafío a la posición de Estados Unidos como líder de la región y del concierto internacional en general, por lo que después de que Estados Unidos evitar la guerra mediante la "disuasión" basada en su poderío militar[11], no perdonaría a este régimen y trataría de sofocarlo por todos los medios posibles.

[10] Sin embargo, como se mencionó anteriormente, algunos países de América Latina habían roto sus relaciones diplomáticas con Cuba debido a las presiones de Estados en la OEA durante los años 60.

[11] Para profundizar más sobre la Teoría de la Disuasión se recomienda consultar el trabajo de Kepa, S. (s.f), titulado: La Teoría de la disuasión, un Análisis de las Debilidades del Paradigma Estatocéntrico; que se encuentra disponible en internet.

1.4. Lyndon B. Johnson, la reducción de los aliados comerciales de Cuba

Tras el asesinato del presidente Kennedy, Johnson ocupó la silla presidencial de los Estados Unidos. Durante su gobierno se ampliaron las medidas del embargo. En ese sentido, una publicación del portal web cubano denominado Cuba versus Bloqueo realizada en 2013, sostiene que durante la administración Johnson se prohibió el envío de paquetes y postales a Cuba (excepto si contenían medicinas), se prohibieron las transacciones crediticias con Cuba, y también se ejercieron fuertes presiones diplomáticas tanto en la región como en otros continentes para que los aliados comerciales de Cuba eliminaran el comercio con la isla, entre los cuales accedieron prontamente Alemania, Francia, Grecia, Liberia y Turquía.

1.5. Richard Nixon, una dura política de hostilidad hacia Cuba

Según informa el portal web cubano Ecu Red, Nixon había sido vicepresidente durante la administración de Dwight D. Eisenhower, y se había reunido con Fidel Castro debido a la negativa de Eisenhower de reunirse con el líder cubano. Después de esta reunión Nixon aconsejó al presidente norteamericano derrocar el régimen cubano.

También sostiene la publicación citada, que durante la presidencia de Richard Nixon, se intensificó el asedio al régimen cubano y se cometieron numerosos actos calificados como terroristas, entre los que destacan: el ataque armado al poblado de Boca de Samá en 1971, y el ataque a la misión cubana en la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1972. Sin embargo, a finales de 1972 hubo unas negociaciones que dieron como resultado la firma del Acuerdo sobre Naves Aéreas, Marítimas y Otros Delitos en 1973, que sancionaba la utilización de territorio estadounidense para lanzar ataques contra la Isla.

1.6. Gerald Ford y el inicio de negociaciones con Cuba

Durante la administración Ford se produjo el primer intento de acercamiento con el gobierno cubano:

> El gobierno del Presidente Gerald Ford, gracias a la labor de su Secretario de Estado Henry Kissinger[12], dio los pasos iniciales, mediante negociaciones secretas en 1974-75, para establecer contactos de alto nivel con el gobierno de Cuba y para generar cambios en aspectos importantes de la política de Estados Unidos hacia Cuba (Dominguez, 2013, p.6).

Estas medidas de cambio fueron moderadas. Al respecto, un artículo de prensa publicado por el sitio web del diario El Mundo, en diciembre de 2014 afirma que algunas de estas medidas fueron: la eliminación de la prohibición de viajar a Cuba (ahora era posible gastar dinero en la isla), también se permitió a las empresas estadounidenses establecer sucursales en Cuba. No obstante (sostiene el artículo citado) estos cambios fueron suprimidos posteriormente por Ronald Reagan en 1982.

Hay que tener en cuenta que las medidas establecidas por Ford beneficiaban principalmente a las empresas estadounidenses pues estas podrían penetrar en el mercado cubano, mientras que las empresas cubanas no tenían ninguna posibilidad de exportar sus productos o servicios hacia Estados Unidos. El beneficio para Cuba era la entrada de turistas norteamericanos, con el riesgo latente de la posibilidad de la entrada de espías de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) encubiertos. Era una posibilidad real debido al choque de intereses entre ambos países a raíz del incidente en Angola: el presidente Ford había decidido brindar apoyo a los grupos armados de extrema derecha en Angola, en contraste Fidel Castro envió apoyo militar a un grupo armado de izquierda en ese país para impulsar el surgimiento de una nueva nación independiente. Un artículo digital de prensa publicado por The New York Times en septiembre de 2014 informó que documentos gubernamentales desclasificados revelaron que Kissinger (en ese entonces Primer Secretario de la administración de Gerald Ford) había planeado ataques aéreos contra La Habana y un bloqueo militar a las costas de Cuba en caso de que las tropas cubanas penetraran otros países africanos, sin embargo (sostiene la publicación), estos planes no prosperaron debido a que Jimmy Carter ganó las elecciones.

[12] Hay que anotar que Kissinger es reconocido como uno de los autores del realismo político más destacados.

1.7. Jimmy Carter y su proposición de Secciones de Intereses para tratar asuntos específicos con Cuba

Ante los primeros atisbos de negociación con el régimen cubano el presidente Carter propuso en 1977 una serie de Secciones o reuniones periódicas con la administración cubana para discutir algunos asuntos de interés común. Como resultado, el gobierno de Carter presentó un mayor avance en las negociaciones ya que se trataron varios temas, entre los que negoció la liberación de prisioneros y permitió el ingreso de migrantes cubanos, medida que asumió desde la siguiente perspectiva: "el nuestro es un país de refugiados (…). Seguiremos ofreciendo el corazón y los brazos abiertos a los refugiados que buscan la libertad frente a la dominación comunista" (Quirk, 1995, citado en Gott, 2007, p. 406).

De manera que en 1980 se puso en marcha el éxodo de ciudadanos cubanos (éxodo de Mariel) con el permiso reticente de Castro. Pero el pueblo norteamericano no estaba a gusto con la llegada de miles de inmigrantes cubanos (entre estos cientos de delincuentes), lo que le costó a Carter perder las elecciones frente a Ronald Reagan, quien como se vio en el numeral anterior, reestableció el statu quo de las medidas contra Cuba (Gott, 2007).

Cabe anotar que décadas después Carter se manifestó contra el bloqueo económico. Una publicación digital del diario El País realizada en marzo de 2011 reveló que el expresidente norteamericano viajó a Cuba para reunirse con Fidel Castro, quien realizó algunos elogios a Carter:

> Carter fue el único presidente de Estados Unidos (1977-1981) que tuvo "suficiente serenidad y valor para abordar el tema de las relaciones de su país con Cuba" y opinó que "hizo lo que pudo para reducir las tensiones internacionales y promover la creación de las oficinas de intereses de Cuba y Estados Unidos". Según Fidel Castro, la administración Carter "fue la única que dio algunos pasos para atenuar el criminal bloqueo impuesto a la isla, pese a que en aquel momento las "circunstancias no eran ciertamente propicias". "La Revolución apreció siempre su gesto valiente".

Si bien el presidente Carter tuvo intenciones de normalizar las relaciones bilaterales con Cuba, el contexto político interno y la opinión pública estadounidense constituyeron un gran obstáculo para este fin.

1.8. George W. Bush (padre), la Ley Torricelli

Después de la desintegración de la Unión Soviética que culminó en 1991, Cuba se vio sumergida en una dura crisis económica pues su economía dependía de la ayuda de ese gran aliado adquirido con la Revolución en la década de los 60. Era un momento clave para ejercer presión sobre el régimen cubano, por lo que la Ley Torricelli (también conocida como la Ley para la democracia cubana) fue sancionada por George Bush en 1992. Esta Ley fue impulsada por el entonces Senador Torricelli, vinculado con el círculo de la extrema derecha cubana establecida en la Florida (también conocida como la oposición cubano-americana).

Por un lado, "en un intento de limitar el acceso del gobierno de Cuba a la moneda estadounidense, la Ley Torricelli limita los envíos de remesas monetarias a Cuba, permitiendo únicamente los destinados a financiar el viaje de cubanos a Estados Unidos" (Amnistía Internacional, 2009, p.10). Pero en esencia, la Ley Torricelli era una forma de darle un carácter extraterritorial al bloqueo económico. Sobre este aspecto EcuRed señala que el objetivo principal de esta Ley era "aislar totalmente a Cuba del entorno económico internacional y hacer colapsar su economía", y añade que:

> En la esfera comercial la Ley Torricelli estableció dos sanciones fundamentales: prohibir el comercio de las subsidiarias de compañías de Estados Unidos establecidas en terceros países con Cuba; prohibir a los barcos que entren a puertos cubanos, con propósitos comerciales, tocar puertos de Estados Unidos o en sus posesiones durante los 180 días siguientes a la fecha de haber abandonado el puerto cubano.

En la práctica, el mecanismo para lograr este propósito es retirar la ayuda a los países que decidieran cooperar económica o comercialmente con Cuba. Sin embargo, en la actualidad más de 170 países del mundo mantienen buenas relaciones comerciales y económicas con Cuba[13], entre estos Colombia cuyas relaciones comerciales con Cuba "se

[13] En ese respecto, una publicación del diario digital Caribean News realizada en noviembre de 2008 sostiene que Raúl de la Nuez (entonces Ministro de Comercio Exterior de Cuba) explicó que "las Américas han incrementado su participación en el comercio total con Cuba, concentrando el 53% de este; mientras que Europa concentra el 22% y Asia y Medio Oriente el 21%", y enfatizó en que "entre los principales socios comerciales del país se mantienen Venezuela, China, Canadá, España, Brasil y Vietnam".

rigen por el Acuerdo de Complementación Económica No. 49 suscrito en el año 2000 bajo el marco de la ALADI que entró en vigencia el 10 de julio de 2001"[14].

1.9. Bill Clinton, el endurecimiento del embargo a Cuba: la Ley Helms-Burton

Con el propósito de hacer cumplir a cabalidad el cumplimiento del embargo estadounidense contra Cuba el Presidente Bill Clinton firmó en 1992 la Ley Helms-Burton o Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática Cubanas. Sobre esta Ley hay dos aspectos fundamentales que ocasionaron el rechazo internacional definitivo contra el bloqueo a Cuba: en primer lugar, la extensión de las sanciones a otros actores diferentes a las subsidiarias de empresas estadounidenses,

> Ambas leyes fueron fuertemente criticadas en el extranjero, por violar la soberanía de oros países y por pretender aplicar leyes estadounidenses a actores de otras nacionalidades; pero ha sido la Helms-Burton la que indudablemente ha producido más reacciones en contra. Esto no sorprende pues, mientras que la Ley Torricelli afectaba principalmente a compañías estadounidenses establecidas en el extranjero, la Helms-Burton está dirigida contra todo actor externo (Kaufman, 2003, p.704).

En segundo lugar, le quitó la facultad a los futuros presidentes en Estados Unidos para levantar el bloqueo a Cuba, facultad que en adelante correspondería al Congreso (Moral, 2011), elemento que se revisará en el capítulo tres del presente trabajo de investigación.

1.10. George W. Bush (hijo): su política mundial contra el terrorismo, una excusa más para emprender medidas contra Cuba

Durante el gobierno de Bush hijo, se produjeron los atentados terroristas del 11 de septiembre en 2001 por lo que Bush inició una campaña internacional que ha sido denominada como "guerra mundial contra el terrorismo". En ese contexto la

[14] Fuente: Página web del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo Colombiano.

administración Bush incluyó a Cuba en la lista de países auspiciadores del terrorismo. Por Otro lado, se prohibieron los intercambios académicos y se negó la publicación de obras de autores cubanos en las revistas de carácter científico en Estados Unidos. Sin embargo, durante esta administración Estados Unidos se levantó el embargo a los productos agrícolas y Estados Unidos inició la exportación de este tipo de alimentos a Cuba convirtiéndose en el principal proveedor externo (Yunuen & Vega, 2011).

1.11. Consideraciones finales

La concepción estadounidense de "cómo debe ser el mundo" llevó a la gran mayoría de gobiernos de Estados Unidos a intentar instaurar un statu quo internacional a medida, es decir, sin la prevalencia del comunismo. En ese contexto, desde la instauración del régimen castrista en 1959 Cuba resistió el constante acoso político, económico y comercial norteamericano. Cada gobierno en particular (a excepción de los gobiernos Ford, y especialmente el de Carter) se dedicó a reforzar las medidas contra Cuba.

Una vez se desintegró la Unión Soviética en 1991 se pensó que el embargo podría llegar a su fin, pero esto no sucedió porque Estados Unidos temía la expansión de un movimiento comunista en América Latina liderado por Cuba. Cabe anotar que hay algunos autores que sostienen que el embargo resulta favorable para el régimen cubano en razón de tener un pretexto para mantener en pie "la revolución anti yanqui".

De otra parte, también cabe señalar que hay una diferencia substancial entre los términos "embargo económico" y "bloqueo económico": se puede hablar de "embargo económico" en el momento en que Estados Unidos prohibió a las sucursales de empresas norteamericanas mantener relaciones comerciales con Cuba, pero, en la medida en que Estados Unidos le da un carácter extraterritorial a su estrategia contra Cuba, es decir, interfiere en las relaciones comerciales de Cuba con terceros países, se habla de "bloqueo". Aunque este último caso ha sido objeto de debate entre expertos de la comunidad académica debido a que en la práctica Cuba mantiene relaciones comerciales con casi el ochenta por ciento de los países del mundo.

CAPÍTULO 2

RELACIONES BILATERALES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CUBA DURANTE EL PRIMER MANDATO DEL PRESIDENTE BARACK OBAMA

Barack Hussein Obama, adherido al partido Demócrata, fue senador de los Estados Unidos entre 2005 y 2008, y ocupó la silla presidencial en enero de 2009. Con una campaña electoral guiada por la "promesa del cambio", Obama trazó el curso de sus acciones en varios campos de la esfera doméstica e incluso en la esfera internacional.

Durante el primer mandato presidencial de Obama se presentaron una serie de acontecimientos clave en lo concerniente a las relaciones bilaterales con Cuba, por lo que el objetivo del presente capítulo es revisar estos acontecimientos para encontrar algún precedente de los cambios que Obama realizaría en la política exterior hacia la isla durante su segundo periodo en la presidencia de los Estados Unidos. Pero, antes de revisar estos acontecimientos es necesario examinar el contexto político que se consolidó en Cuba tras la retirada de Fidel Castro como líder del régimen a fin de conocer la postura política del castrismo bajo el mando de Raúl Castro.

2.1. Sucesión de Fidel Castro

Desde 1959 Fidel Castro dirigió el país de manera directa hasta que su salud fue decayendo por el paso del tiempo y en 2006 pidió a Raúl Castro (su hermano menor, camarada durante la Revolución Cubana de 1959, y segundo secretario del Partido Comunista) que ocupara temporalmente el cargo de Presidente del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros de Cuba, cargos que asumió de manera permanente desde 2008.

Aunque muchos analistas sostienen que a pesar de que Raúl Castro concentra diversos poderes en el Estado Cubano, es en realidad Fidel quien gobierna. Sin embargo, durante el primer periodo como presidente de la isla (comprendido entre 2008 y 2013), Raúl Castro implementó numerosos cambios en la política doméstica del país:

> El saldo de las reformas se ha concentrado en cuatro áreas: 1) la entrega de tierras en usufructo a los campesinos, con lo cual la propiedad estatal en el campo se ha reducido al mínimo; 2) la multiplicación del trabajo por cuenta propia, en un registro tres o cuatro veces mayor al que existía antes de 2011; 3) la activación del mercado de automóviles, casas, cuartos y equipos electrodomésticos, y 4) la nueva Ley Migratoria, que elimina trabas internas para la emigración, la residencia temporal o definitiva en el exterior y la repatriación (Rojas, 2015, p. 200).

Sin duda, la implementación de estos cambios se realizó debido a la necesidad de adaptar el régimen socialista a las transformaciones que ha experimentado la sociedad cubana desde la instauración del régimen castrista. No obstante, al igual que Fidel, Raúl Castro destaca la imperiosa necesidad de un partido único:

> Renunciar al principio de un solo partido equivaldría, sencillamente, a legalizar al partido o los partidos del imperialismo en suelo patrio y sacrificar el arma estratégica de la unidad de los cubanos, que ha hecho realidad los sueños de independencia y justicia social por los que han luchado tantas generaciones de patriotas, desde Hatuey hasta Céspedes, Martí y Fidel. (...) defendemos el sistema del partido único frente al juego de la demagogia y la mercantilización de la política[15].

En lo que respecta a los cambios realizados por Raúl Castro en el plano internacional, Rojas, 2015 destaca "el mejoramiento de relaciones con toda América Latina y no únicamente con los gobiernos de la Alianza Bolivariana, como lo ejemplifica la presidencia pro tempore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), ejercida por la Habana en 2013" (p.201). Adicional a esto, Raúl Castro mostró cierto grado de apertura al acercamiento del presidente Obama como se explica más adelante en este capítulo.

Respecto al futuro del régimen castrista hay que tener en cuenta que ninguno de los hijos de Fidel Castro ni de los hijos de Raúl se han dedicado a la política (de hecho, algunos de ellos residen fuera del país), por lo que algunos analistas argumentan que al fallecer los hermanos castro se vería interrumpida la línea generacional del régimen

[15] Fuente: publicación digital de EcuRed, sin fecha de publicación.

castrista y se abriría la posibilidad de comenzar un proceso político en apertura hacia la democracia, sin embargo, hay otros autores que argumentan que tanto Fidel como Raúl Castro son conscientes de esta realidad por lo que se han encargado de reforzar el fortalecimiento del Partido:

> Dada la complejidad y la falta de certeza que envuelve la cuestión de quién ha de sucederle y conservar en sus carriles la revolución, tanto Fidel como Raúl parecieron coincidir en sendas declaraciones casi contemporáneas en las que afirmaron con solidez que el único, el verdadero sucesor del caudillo, sería el Partido Comunista (Martín, 2006, p.92).

Frente a lo expuesto anteriormente hay una creciente expectativa ya que Raúl Castro ha anunciado tres importantes noticias para la política cubana: en primer lugar, que se retirará del poder en febrero de 2018; en segundo lugar, que se instalará un nuevo Consejo de Estado; y por último, anunció que se institucionalizara la prohibición de la reelección luego de dos periodos consecutivos en todos los cargos públicos (Martín, 2006). De manera que cuando termine el mando de los hermanos Castro, la "oposición" tendrá una ardua tarea para hacer frente a la nueva generación de políticos en la cúpula del poder. En suma, se puede aseverar que aunque el régimen cambió de liderazgo (por lo menos en la esfera pública) y se han implementado algunos cambios para aceitar el engranaje del modelo económico del régimen, no hay ningún indicio de que el acercamiento con Washington y el proceso de normalización emprendido durante el segundo mandato de Obama conduzca hacia el establecimiento de un sistema político democrático.

2.2. Acontecimientos clave en las relaciones bilaterales Estados Unidos-Cuba entre 2009 y 2012

Los acontecimientos más destacados en la relación bilateral entre Washington y la Habana durante el primer mandato de Obama son el intento su intento por cerrar el centro de detención carcelaria de Guantánamo, aunque sin pretender devolver el territorio ocupado a Cuba; el restablecimiento del diálogo con Cuba sobre el tema migratorio; la suspensión

temporal de la Ley Helm-Burton; y la tensión por la detención del ciudadano estadounidense Allan Gross.

2.2.1. La controversia por el cierre de la prisión de Guantánamo.

Uno de los diferendos importantes entre el régimen castrista y el gobierno de los Estados Unidos ha sido la soberanía sobre la Base Naval de la Bahía de Guantánamo, donde actualmente se encuentra ubicado el centro de detención penitenciaria de Guantánamo. En ese sentido, cabe mencionar que esta base militar se instaló desde finales del siglo XIX cuando Estados Unidos resultó victorioso en la guerra contra España por el dominio de la isla (también conocida como Guerra Hispano-Estadounidense, librada en agosto de 1898).

Posteriormente, en 1903 los gobiernos de Estados Unidos y Cuba firmaron el Tratado Cubano Estadounidense (ratificado en 1934) por medio del cual Cuba arrendó a perpetuidad la Bahía de Guantánamo por un valor de U$S 2000 anuales; sin embargo, como reflejo de la inconformidad de la opinión pública cubana con este acuerdo que cedía a perpetuidad la zona de Caimanera a los Estados Unidos, se plasmó en las constituciones de 1935 y 1940 que ningún gobierno de la isla "puede acordar o ratificar pactos o tratados que de algún modo limiten o menoscaben la soberanía y la integridad de su territorio" (Ciarniello, 2015, p.32).

Aunque Estados Unidos ha reconocido la soberanía de Cuba sobre el territorio en cuestión, no ha aceptado devolver su dominio a Cuba, hasta la actualidad Estados Unidos controla la totalidad del territorio. En ese contexto, el gobierno estadounidense estableció en 2002 el centro de detención carcelaria en la Base Naval de Guantánamo tras los atentados del 11 de septiembre como una drástica medida para recluir allí a peligrosos terroristas que atentan contra la seguridad nacional de los Estados Unidos[16].

[16] Del mismo modo, Estados Unidos tiene prisiones en otras regiones del globo, por ejemplo en Afganistán.

Desde entonces la prisión de Guantánamo ha despertado todo tipo de críticas sobre la violación de los Derechos Humanos; un informe publicado en junio de 2015 en la página web de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señala que al estar fuera de territorio estadounidense los actos que se cometen allí también se sitúan fuera del alcance de la jurisdicción de las cortes federales estadounidenses.

Ante ese panorama Barack Obama consideró el cierre de la prisión de Guantánamo como uno de sus objetivos de gobierno, por lo que manifestó su intención de cerrar este centro de reclusión en su discurso para la toma de posesión del cargo como presidente de los Estados Unidos y en su discurso sobre Seguridad Nacional emitido el 21 de mayo de 2009, en el que declaró que la prisión de Guantánamo no solo menguaba la autoridad moral "que es la moneda más fuerte de Estados Unidos en el mundo", sino que "en lugar de servir como una herramienta para combatir el terrorismo. Guantánamo se convirtió en un símbolo que ayudó a Al Qaeda a reclutar terroristas para su causa"[17].

Guiado por esta perspectiva en 2009 Obama firmó las autorizaciones para cerrar el centro penitenciario en Guantánamo. Sin embargo, la iniciativa de Obama ha encontrado varias trabas en el Congreso de los Estados Unidos pues muchos congresistas no se han mostrado conformes con el plan presentado por Obama para cerrar esta prisión, incluso los simpatizantes del presidente señalan muchos vacíos en el plan de cierre. Al respecto, una publicación digital del Washington Post realizada en febrero de 2015 informó que John McCain (presidente del Comité de Servicios Armados del Senado) afirmó lo siguiente refiriéndose a la iniciativa de Obama:

> Lo que hemos recibido hoy es un menú de opciones vaga, no un plan creíble para el cierre de Guantánamo, por no hablar de una política coherente para hacer frente a futuros terroristas detenidos. El presidente ha perdido una gran oportunidad de convencer al Congreso y al pueblo estadounidense de que tiene un plan que es responsable para cerrar el centro de detención de Guantánamo[18].

[17] Fuente: discurso oficial del presidente Obama publicado en la página en internet de la Casa Blanca.
[18] Traducción del autor.

Incluso, en 2015 el Congreso votó a favor de la Ley de Autorización de Defensa Nacional, que restringía el uso de fondos del Pentágono para trasladar los detenidos de Guantánamo a prisiones estadounidenses. A pesar de esto, algunos de los detenidos en esta prisión han sido extraditados a su país de origen, pero este avance se ha realizado de manera poco progresiva, de modo que el cierre de la prisión puede ser una de las promesas de la primera campaña presidencial de Obama no cumplidas.

En lo que respecta a Cuba, ante la iniciativa del cierre de Guantánamo, el gobierno cubano solicitó durante el primer y el segundo mandato de Obama la devolución de Guantánamo, no obstante el gobierno estadounidense no ha emitido ninguna respuesta, por lo que este tema es uno de los elementos que causan fricción entre ambos gobiernos y que entorpece el proceso de normalización de sus relaciones bilaterales.

2.2.2. Restablecimiento de la reunión para tratar el tema de la migración.

El diálogo entre Estados Unidos y Cuba para tratar los asuntos sobre el tema migratorio fue suspendido en 2003 por el presidente Bush con el argumento de la inaceptable violación de los Derechos Humanos en Cuba. En contraste, dos meses después de que el presidente Obama asumiera la presidencia, es decir en marzo de 2009, Washington convocó al gobierno cubano a reunirse para retomar las conversaciones, a lo que el gobierno de Cuba accedió, por lo que desde entonces se estableció un servicio postal directo entre ambas administraciones para tratar este tema[19].

No obstante, ese mismo año las conversaciones se vieron interrumpidas nuevamente por la detención y condena a 15 años de prisión del ciudadano estadounidense Alan Gross (cuyo caso se expone en el siguiente numeral ya que fue uno de los factores que influyeron de manera decisiva sobre el eventual intento de acercamiento entre el gobierno de Estados Unidos y el gobierno de Cuba.

[19] Fuente: publicación digital realizada por el diario El País en mayo de 2009.

Cabe señalar que el tema de los Acuerdos Migratorios entre ambos países es otro de los elementos que dificultan el proceso de normalización de sus relaciones bilaterales. En ese sentido, el panorama general ha sido muy conflictivo debido a la política migratoria que han asumido las diferentes administraciones en Estados Unidos desde el triunfo de la Revolución Cubana en 1959:

> Desde los primeros momentos Estados Unidos asume posiciones hostiles hacia la Revolución Cubana. Desde la perspectiva de la actividad migratoria comienzan a darle refugio a cuantas personas querían salir de Cuba, y organizan programas especiales de ayuda sólo para cubanos, lo que se convirtió en un importante incentivo para atraer la fuerza de trabajo más calificada del país. La política inmigratoria que se establece es darle la categoría de Refugiado Político a todo el que llegaba, de ahí que a estos programas se les llamó Programa de Refugiados Cubanos. (…). Estos programas recibieron durante años un financiamiento millonario proveniente principalmente de los fondos federales. Por ello puede afirmarse que los vínculos migratorios entre Cuba y Estados Unidos jugaron y aun juegan un papel esencial en la agudización de los conflictos entre ambos países y se convierten en un vehículo de agresión directa (Rodríguez, 2004, p.3).

Según Rodríguez[20] (2004) el objetivo de la implementación de estas medidas es desestabilizar el proceso revolucionario, por un lado el gobierno estadounidense reduce el otorgamiento de visas a las personas que desean emigrar, y por otro lado incentiva la salida ilegal de ciudadanos cubanos al otorgarles el status de refugiados cuando llegan de esta manera. De modo que el otorgamiento de visas estadounidenses es un medio para crear "focos de tensión" en Cuba, aunque en medio de este clima de tensión entre ambos países ha habido algunos acuerdos, por ejemplo los Acuerdos de 1994 y 1994 a raíz de la denominada Crisis de los Balseros, pero no han dado una solución definitiva para establecer la inmigración legal de manera permanente.

En lo que concierne a la administración Obama, en 2013 tomó la iniciativa de reanudar el diálogo con el gobierno cubano, noticia que ha sido recibida por la prensa

[20] Investigadora del Centro de Estudios de Migraciones Internacionales de la Universidad de la Habana.

internacional como "una muestra inequívoca de la intención de la Administración Obama por acercar posturas con el Gobierno de Cuba"[21].

2.2.3. Suspensión del Capítulo III de la Ley Helms-Burton.

Otra muestra de la postura de Obama respecto a la normalización de las relaciones con Cuba fue la suspensión de la sección III de la Ley Helms-Burton o Ley para la Libertad y la Solidaridad Cubanas de 1996, durante seis meses. Como se mencionó en el capítulo anterior de esta investigación, esta es una Ley muy controversial debido a que pretende hacer extraterritorial el bloqueo a Cuba involucrando a terceros, por ejemplo negando ayuda económica a países que cooperen comercial o financieramente con Cuba, y sancionando a empresas que decidan invertir en propiedades cubanas que fueron expropiadas a empresas estadounidenses después del triunfo de la Revolución.

Cabe añadir que la suspensión semestral del capítulo III de la Helms-Burton fue realizada primero por Bill Clinton y luego por George Bush como una medida para "evitar un grave conflicto político con sus aliados europeos, Canadá y México que se habían mostrado contrarios a la aplicación de la ley Helms-Burton por considerar improcedente las sanciones a empresas extranjeras"[22].

Ahora bien, el texto literal del capítulo III de esta Ley publicada en la página en internet del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos dice lo siguiente:

> **SECCIÓN 3. PROPOSITOS** Los propósitos de esta Ley son: (1) ayudar al pueblo cubano a recuperar su libertad y prosperidad y a sumarse a la comunidad de países democráticos que florece en el hemisferio occidental; (2) fortalecer las sanciones internacionales contra el Gobierno de Castro; (3) velar por la integridad de la seguridad nacional de los Estados Unidos frente a las amenazas de terrorismo constantes del Gobierno de Castro, el robo por ese Gobierno de propiedades de nacionales de los Estados Unidos, y la forma en que se aprovecha del deseo de los cubanos de huir hacia los Estados

[21] Fuente: publicación digital del diario El País, realizada en junio de 2013.
[22] Fuente: publicación digital del diario El Tiempo, realizada el 4 de enero de 2007.

> Unidos para manipulaciones políticas que traen como resultado la emigración en masa hacia este país; (4) estimular la celebración de elecciones democráticas libres y justas en Cuba, realizadas bajo la supervisión de observadores internacionalmente reconocidos; (5) proporcionar un marco de política para el apoyo de los Estados Unidos al pueblo cubano en respuesta a la formación de un gobierno de transición o a un gobierno electo democráticamente en Cuba; y (6) proteger a los nacionales de los Estados Unidos contra las confiscaciones y el tráfico ilícito de propiedades confiscadas por el régimen de Castro (p.5)[23].

Lo anterior significa que mediante el capítulo III de esta Ley Estados Unidos bloquea la inversión extranjera en Cuba y protege las propiedades de los estadounidenses en la isla que fueron expropiadas por el régimen cubano. Hay que añadir que Obama volvió a implementar la suspensión de este capítulo de la Helms-Burton en su segundo periodo presidencial, no puede anularla debido al estatuto impuesto en 1962 por el presidente John F. Kennedy, que prohíbe tomar esta decisión a la rama ejecutiva sin la aprobación del Congreso.

En este sentido, una publicación digital de la revista Foreing Policy realizada en marzo de 2016 sostiene que los defensores del levantamiento del bloqueo a Cuba han reconocido que es poco probable que este se concrete mientras que los republicanos controlen la Cámara y el Senado.

2.2.4. El caso Allan Gross, un factor de tensión entre Washington y la Habana.

En diciembre de 2009 se hizo popularizó la polémica por la detención del ciudadano estadounidense Allan Gross quien fue capturado por las autoridades cubanas cuando trabajaba para la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés). Según informó una publicación de la BBC Mundo realizada en diciembre de 2014:

[23] Traducción del autor.

> El estadounidense participaba en un proyecto para instalar acceso a internet en comunidades locales con equipos satélite considerados ilegales en Cuba. En 2011, fue condenado a 15 años de cárcel por "cometer actos contra la integridad del Estado". Las autoridades cubanas aseguraron que sus actividades formaban parte de un intento encubierto de promover un cambio de régimen en la isla. Aseguraron que Gross era parte de un plan subversivo del gobierno de los Estados Unidos basado en la creación dentro de Cuba de redes de comunicación satelital que estuvieran fuera del control de las autoridades de la isla.

Por su parte el gobierno de Estados Unidos negó la existencia de un programa para introducir espías en Cuba. En adelante el tema fue tratado de manera estratégica por ambos gobiernos y la administración cubana solicitó la liberación de unos agentes de inteligencia cubanos condenados en Estados Unidos por espionaje (también conocidos como los cinco de Cuba) a manera de intercambio. Inicialmente el gobierno estadounidense se negó a liberar a los agentes cubanos en prisión argumentando que la transacción no era equivalente debido a que estos eran culpables mientras que el ciudadano estadounidense era inocente, lo que generó varios lapsos de tensión con el gobierno de Cuba. Finalmente, tras cinco años de presión ciudadana y política al interior de Estados Unidos a favor del canje para la liberación de Allan Gross[24] debido a razones humanitarias, se realizó el intercambio y Gross fue liberado en diciembre de 2011 dando lugar a otra etapa en la normalización de las relaciones bilaterales entre ambos países.

2.3. Consideraciones finales

Durante el primer mandato de Obama su política exterior hacia Cuba estuvo marcada por algunas iniciativas para el desarrollo del proceso de normalización de las relaciones bilaterales con la isla, sin embargo, los temas de discrepancia comunes (por ejemplo Guantánamo, el tema migratorio, y la condena de ciudadanos de ambos lados) son un reto que la "buena voluntad" no puede superar a corto plazo.

[24] En contraste con la de la derecha Cubana que se opuso rotundamente al canje.

Por otro lado, no se puede perder de vista que el éxito de la normalización de las relaciones bilaterales depende en gran medida del levantamiento del bloqueo económico a Cuba, lo que no sucedió durante ese primer mandato debido a la obstaculización al interior del Congreso de los Estados Unidos. Obama hizo hasta donde puedo hacer sin la ayuda del Congreso, y aunque de la mano de estas iniciativas para la normalización se fortaleció el apoyo de la opinión pública a favor del desbloqueo, Obama no implementó ningún cambio trascendental porque esto representaba un posible riesgo para su reelección. Así las cosas, los cambios más importantes se dieron durante su segundo periodo en la Casa Blanca.

CAPITULO 3

TRANSICIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE HACIA CUBA: MEDIDAS DE CAMBIO IMPLEMENTADAS DURANTE EL SEGUNDO PERIODO DE LA ADMINISTRACIÓN OBAMA

Este capítulo precisa cuáles son las medidas de cambio en la política exterior hacia Cuba implementadas por la administración Obama durante su segundo periodo como presidente de los Estados Unidos, a fin de comprender de forma más adecuada la trascendencia de este acontecimiento. Pero antes es necesario en primer lugar, profundizar un poco en el tema de la doctrina que guía la política exterior de Obama hacia Cuba y de este modo establecer porqué Obama no dio continuidad a la doctrina que durante décadas condujo la política exterior estadounidense hacia Cuba; y en segundo lugar, es necesario establecer cuál es el "nivel de cambio" en la política exterior hacia Cuba para establecer si hay un cambio de objetivos por parte del gobierno estadounidense.

3.1. Doctrina que guía la política exterior de Obama hacia Cuba

Es posible develar la doctrina que guía la política exterior de Obama hacia Cuba mediante la revisión de sus discursos políticos. Para este ejercicio se partirá del trabajo de Tovar[25] (2010), quien realiza un estudio sobre la doctrina de política exterior de Obama a nivel general mediante el análisis de sus alocuciones, de manera que a lo largo de este numeral se rescatan algunos fragmentos de estos discursos con el fin de entender la perspectiva de Obama sobre el manejo de la política exterior hacia Cuba y de paso su visión respecto al papel de Estados Unidos en el mundo.

Como se expuso en el primer capítulo de la presente investigación, a lo largo de la segunda mitad del siglo XXI la política exterior de los Estados Unidos hacia Cuba estuvo regida por un idealismo intervencionista que procuró derrocar el régimen cubano y democratizar a Cuba empleando diversidad de estrategias, recurriendo al uso de ciertas

[25] Investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid.

premisas del realismo (como seguridad nacional e interés nacional) para justificar la implementación de estas estrategias. En este punto es indispensable señalar que si bien para el realismo el principal objetivo de la política exterior es la defensa del interés nacional (definido en términos de poder o el incremento de este, en cuyo caso el objetivo de la política exterior hacia Cuba sería evitar la expansión del comunismo), el realismo, a diferencia del idealismo, opta por ver el mundo "tal y como es" y no "como debería ser".

Esta distinción es primordial para entender la perspectiva de Obama respecto a la doctrina que guio la política exterior hacia Cuba durante décadas. Es evidente que a pesar de que varios gobiernos en Estados Unidos guiaron la política exterior hacia Cuba partiendo de un idealismo intervencionista (queriendo establecer en Cuba el modelo político y económico considerado por Estados Unidos como el más idóneo para la paz y el progreso del mundo), en la actualidad el régimen cubano sigue intacto a pesar de la multiplicidad de estrategias que los gobiernos estadounidenses han ejecutado para derrocarlo; por lo que el gobierno de Obama ha replanteado el tema del bloqueo económico y comercial desde una perspectiva más realista no solo reconociendo el fracaso del bloqueo al afirmar que: "está claro que décadas de aislamiento a Cuba han fracasado para lograr nuestro objetivo permanente de promover la aparición de una Cuba democrática, próspera y estable"[26]; sino que también ha afirmado que un país no puede imponer su sistema político al resto del mundo.

En ese respecto, por ejemplo, en su discurso en el Cairo realizado en junio de 2009 Obama sostiene que: "ninguna nación puede imponer o debe imponer a ninguna otra sistema de gobierno alguno"[27] (Tovar, 2010, p12). Así las cosas, Tovar (2010) considera que:

> Obama, lejos de poder ser considerado contrario a la democracia con una visión superficial de las cosas, es un demócrata que la apoya, pero que no la impone o la expande mediante el uso de la coerción o la fuerza. Critica además la hipocresía de aquellos

[26] Fuente: comunicado oficial sobre las medidas para la normalización de las relaciones con Cuba, publicado en diciembre de 2014 por el Secretario de Prensa en la página web de la Casa Blanca.
[27] Aunque refiriéndose a la Guerra de Irak.

> gobernantes que se dicen defensores de la democracia pero que no la respetan y reprimen a sus opositores cuando llegan al poder (p.12).

Por otro lado, también es evidente que en la actualidad el comunismo no representa el mismo peligro que representó durante la Guerra Fría debido a que la Unión Soviética se desintegró, a la reestructuración interna que ha venido experimentando Rusia, y a que la izquierda actual en América Latina es reformista, es decir, ha aceptado muchos elementos propios de la dinámica del capitalismo debido al peso de la globalización, además esta corriente política ha optado por un sistema político democrático (salvo algunos casos particulares como Cuba y Venezuela). De manera que no sería acertado concebir el régimen cubano como un peligro para la democracia en la región.

De otra parte, ante el fracaso de las desgastantes estrategias estadounidenses contra Cuba, hoy varios analistas señalan que otra alternativa para que se produzca la transición hacia la democracia en Cuba es esperar a que sea el pueblo cubano el que produzca este cambio una vez que Fidel y Raúl Castro dejen el mando. En todo caso Obama reconoce que el bloqueo a Cuba no solo no ha dado fruto sino que opaca el papel de Estados Unidos como líder mundial que debe respaldar su discurso con el ejemplo de sus acciones. En relación a este último aspecto, Tovar (2010) resume el mensaje central sobre política exterior que Obama trasmitió en su discurso en la Cumbre del G20 en Londres realizado en abril de 2009:

> Obama defiende un nuevo liderazgo, que la gran potencia que es EEUU debe asumir, sin avergonzarse, escuchando a los demás –tal y como recomendaba el profesor Nye, pero también Morgenthau– y predicando con el ejemplo, sin dictar a los demás la política que deben seguir. (Tovar, 2010, p.8)

A partir de todo lo anterior, se puede aseverar que el hibrido: idealismo intervencionista/ realismo, como principal eje rector de la política exterior hacia Cuba ha perdido vigencia por tres razones: en primer lugar por la transformación del contexto internacional, es decir, porque el comunismo dejó de representar una amenaza latente en la región; en segundo lugar, por la ineficacia de las estrategias empleadas por los gobiernos estadounidenses para derrocar el régimen cubano e implantar la democracia en este país; y

en tercer lugar, por el impacto negativo que el bloqueo a Cuba genera sobre la imagen de Estados Unidos en el mundo, pues contribuye a que el discurso de los gobiernos de Estados Unidos pierda legitimidad.

También se puede afirmar que Obama da mayor prioridad al realismo en su política exterior que al idealismo. Al respecto, Tovar (2010) señala que aunque Obama se refirió durante su discurso para recibir el Premio Nobel de la Paz en octubre de 2009, a las etiquetas "realista o idealista" como limitadoras, Obama es el presidente más realista de los últimos 16 años:

> Es el presidente que ha abandonado, tanto en la práctica como en la mayoría de los discursos, la promoción activa de la democracia liberal como forma de gobierno; es el presidente que mejor se ha llevado y que más ha promovido el diálogo y la negociación con los Estados autocráticos (incluso aquellos que podríamos considerar parias o marginales); es el presidente que ha puesto menos énfasis y ha promovido de forma menos activa el respeto hacia los derechos humanos a lo largo del globo (si bien tampoco ha creado símbolos vulneradores de los mismos a nivel interno, como la prisión con destino incierto que es Guantánamo); es el presidente que ha sido más respetuoso con la soberanía de los Estados, cualesquiera que fuese su forma o naturaleza de gobierno; y es el presidente más prudente y pragmático que se ha visto desde 1992 (p.31).

Lo anterior no quiere decir que Obama no pueda emplear estrategias propias del neoliberalismo (evolución del idealismo), o que Obama deje a un lado los valores y principios de su país; por el contrario, Obama busca impartirlos pero mediante la prudencia y el ejemplo. De modo que con esta tendencia "realista y prudente" en la política exterior, este presidente ha sabido considerar que la eliminación del bloqueo a Cuba es una medida necesaria para fortalecer la credibilidad de los Estados Unidos en el escenario internacional. Ahora si se tiene en cuenta esta consideración en relación a los diferentes modelos teóricos que orientan la dirección de la política exterior de los gobiernos en Estados Unidos, se puede determinar cuál es la corriente de política exterior a la que se más se alinea el pensamiento del presidente Obama, para lo que es importante hacer primero una distinción entre las principales corrientes teóricas establecidas por la Academia estadounidense:

> Los realistas que preconizan una política prudente basada en el interés nacional, tienden a ser denominados hamiltonianos. Los idealistas que pretenden hacer "el mundo seguro para la democracia" son denominados wilsonianos; los que apuestan por extender los valores estadounidenses mediante el ejemplo son llamados jeffersonianos, y aquellos que apuestan por el uso independiente de la fuerza son calificados como jacksonianos (Tovar, 2010, p. 4).

Partiendo de esta distinción se puede afirmar que aunque Obama es un realista que propende por evitar guerras motivadas por anhelos subjetivos e idealistas, es más cercano la escuela Jeffersoniana, por lo que su política exterior hacia Cuba ha abandonado todo matiz de hostilidad reconociendo al gobierno cubano, ha optado por el restablecimiento de las relaciones diplomáticas y se ha concentrado en el tratamiento de los asuntos comunes a ambos países.

Este es un cambio muy importante en la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba por lo que es conveniente hacer un análisis sobre su naturaleza a partir del modelo esquemático presentado por Hermann (1990) para establecer los diferentes niveles de cambio en el direccionamiento de la política exterior dentro de un mismo régimen[28] o por el mismo gobierno, como se muestra a continuación.

3.2. Nivel de cambio en la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba

A continuación se presentan los cuatro niveles de cambio gradual del modelo diseñado por Herman (1990):

[28] El concepto de régimen tiene numerosas acepciones dependiendo de los autores; ahora bien, Herman (1990) establece que los cambios más dramáticos se observan cuando hay sustitución de régimen, que no es el caso en Estados Unidos, donde solamente se presenta cambio de gobierno, es decir, la elección de un nuevo presidente que independientemente de su filiación a cualquiera de los partidos políticos al interior de los Estados Unidos preserva una firme convicción respecto a los valores y principios estadounidenses, por ejemplo la democracia y el respeto por los derechos humanos, entre otros. Este cambio dramático en política exterior podría definirse en términos de cambio de "orientación internacional" (ver tabla 1), pero para el caso de la normalización de las relaciones de Estados Unidos con Cuba, se trata de un "cambio de programa" (ver análisis de la tabla 1).

Tabla 1. Niveles de cambio en la política exterior en el contexto de régimen único

NIVEL DE CAMBIO	
Cambio de ajuste	Se producen cambios en el nivel de esfuerzo (mayor o menor) y/o en el ámbito de los receptores (tal refinamiento se da en la clase de objetivos). Este cambio no es substancial. ***Lo que se hace, cómo se hace, y los fines para los que se realiza permanecen sin cambios.***
Cambio de programa	Los cambios se hacen en los métodos o medios utilizados para alcanzar un objetivo o resolver un problema. En contraste con los cambios de ajuste, que tienden a ser cuantitativos, los cambios de programa son cualitativos. Se desarrollan mediante nuevos instrumentos del arte de gobernar (como alcanzar una meta a través de la negociación diplomática en lugar de la fuerza militar). ***Lo que se hace y cómo se hace cambia, pero los fines para los que se realiza permanecen sin cambios.***
Cambio en el problema o en los objetivos	El problema inicial o meta que direcciona la política exterior se sustituye o simplemente desaparece. ***En este cambio de política exterior, los propios propósitos son reemplazados.***
Cambio en la orientación internacional	Es el más extremo de los cambios, y compromete a todas las esferas relacionadas con los asuntos mundiales. Es un cambio básico en el papel y actividades de los actores internacionales; y muchas políticas son simultáneamente modificadas.

Nota Fuente: elaboración propia a partir del trabajo realizado por Hermann (1990), páginas 5 y 6.

A partir de lo anterior se puede colegir que el cambio en la política exterior hacia Cuba es un "cambio de programa", pues por un lado, Obama ha cambiado la estrategia de acción, es decir, ha abandonado la política hostil y distante hacia Cuba y ha optado por establecer un diálogo y por el levantamiento del bloqueo económico y comercial; mientras que por otro lado, el objetivo de que Cuba abandone el régimen castrista y se convierta en un Estado con un sistema político democrático, sigue vigente, y se espera que la ausencia de Fidel y Raúl Castro en la escena política, más las necesidades económicas y sociales (como por ejemplo el acceso a tecnología) que se gestan con la globalización, abran el camino hacia la democratización.

Adicional a esto, también hay que tener en cuenta que el propósito de Estados Unidos en el contexto internacional en el que se produjo el distanciamiento con Cuba (es decir, la Guerra Fría) era además de preserva la seguridad nacional, derrocar el régimen de Fidel Castro para evitar que el comunismo se expandiera en toda la región ocasionando la pérdida de liderazgo estadounidense; en la actualidad el propósito de fondo al cambiar de

estrategia es recuperar la influencia que Estados Unidos ha perdido en la región al mantener el bloqueo a Cuba y condicionar a terceros países a no mantener relaciones comerciales con Cuba.

3.3. Panorama general del acercamiento entre el gobierno de Obama y el gobierno cubano entre 2013 y lo que va corrido del 2016

Como se pudo observar en el capítulo anterior de esta investigación, a pesar del acercamiento de Obama con el gobierno cubano durante su primer periodo en la Casa Blanca, no hubo un cambio trascendental y decisivo en el curso de la política exterior hacia Cuba, fue solamente hasta el 17 de diciembre de 2014 cuando ambos gobiernos comunicaron públicamente el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países tras haber acordado esto durante una llamada telefónica realizada en los días anteriores. Estos dos acontecimientos capturaron la atención inmediata de los medios de comunicación pues la comunicación entre los mandatarios de ambos países había desaparecido hacía mucho tiempo; así mismo, la trasmisión televisiva simultánea de ambos presidentes constituyó un hecho sin precedentes que generó las más profundas expectativas.

A manera de paréntesis, cabe anotar que una de las razones por las que el restablecimiento de las relaciones diplomáticas tardó casi dos años desde que Obama empezó su segundo periodo en la presidencia delos Estados Unidos fueron algunas fricciones como por ejemplo

En diciembre de 2014 se hizo público el paquete de medidas para dirigir hacia un nuevo rumbo las relaciones con Cuba, en esencia, se puede afirmar que estas medidas tienen como propósito abrir camino en el Congreso de Estados Unidos para la eliminación total del embargo a Cuba, y mejorar la situación económica y social de los ciudadanos cubanos residentes en Cuba y en Estados Unidos en diversas áreas (como se expone en el siguiente numeral de esta investigación).

Por otro lado, hay que resaltar la celeridad en las maniobras de Obama con respecto al giro en la política exterior hacia Cuba. Al respecto Ramírez[29] (2015) sostiene que durante la larga trayectoria de negociaciones entre Estados Unidos y Cuba (a través de sus emisarios, y "especialmente visible durante las administraciones Ford y Carter) el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países siempre se contempló por el gobierno estadounidense como el resultado del éxito de esta, sin embargo, el presidente Obama tomó otra perspectiva y "de un solo golpe" hizo el anuncio de la apertura de embajadas en Washington y en la Habana, y que pediría al Congreso el levantamiento del embargo, tomando por sorpresa a los opositores de la normalización de las relaciones con Cuba y del levantamiento de esta drástica medida (en su gran mayoría los miembros de la derecha cubanoamericana).

> Precisamente ese proceder fue el que recomendaron a Obama los investigadores estadounidenses William Leogrande y Peter Kornbluh en su recién publicado libro Back Channel to Cuba: "…aunque el gradualismo parece ser políticamente seguro porque cada paso en incremento es pequeño y por lo tanto debe ser menos controvertido, un enfoque en incremento prolonga la lucha política con los opositores internos en Washington, quienes protestan ruidosamente lo contra los pasos pequeños como contra los grandes. Cada paso incremental les da una nueva oportunidad de detener el proceso, y solo tienen que ganar una vez. La alternativa es un golpe audaz que cambie en lo fundamental la relación (incluso aunque no solucione cada asunto) y deje a los oponentes ante un hecho consumado. El viaje de Nixon a China es un ejemplo paradigmático".

En sintonía con este plan de acción, Obama visitó Cuba en marzo de 2016 con el objetivo de acelerar el deshielo de las relaciones con el régimen cubano, lo cual fue catalogado por la prensa mundial como un hecho histórico ya que la última visita de un presidente estadounidense a Cuba fue Calvin Coolidge quien arribó a la isla en 1928. Durante este viaje de tres días, ambos mandatarios se reunieron en varios eventos y respondieron algunas preguntas a los periodistas.

[29] "Académico cubano. Doctor en Ciencias Históricas. Coautor del libro: De la confrontación a los intentos de normalización. La política de los Estados Unidos hacia Cuba"

Como resultado de este encuentro se puede concluir que ambos mandatarios son conscientes del largo camino que queda por recorrer para solucionar los múltiples obstáculos en sus relaciones, especialmente Raúl Castro, quien reiteró que Estados Unidos debe devolver el territorio de la base naval Guantánamo, y que el bloqueo económico (aún vigente) "es el obstáculo más importante para el desarrollo económico y el bienestar del pueblo cubano"[30], aunque reconoció los "reiterados llamados" que el presidente Obama ha hecho al Congreso para levantar el bloqueo.

También comunicó que habrá nuevos instrumentos de cooperación para tratar temas como el narcotráfico, la seguridad del comercio y de los viajeros; y la prevención y tratamiento de enfermedades como el virus del zika y el cáncer. Por su parte, Obama afirmó su deseo de generar más oportunidades para el pueblo cubano y para los estadounidenses, y afirmó que aunque no sabe exactamente cuándo terminará el embargo, este tendrá su fin.

Así las cosas, el presidente Raúl Castro reiteró su disposición para un dialogo en condiciones de igualdad, y reconoció que desde que se reanudaron las relaciones diplomáticas se han logrado "resultados concretos", refiriéndose a los numerosos cambios que ha realizado el gobierno de Obama como parte del nuevo enfoque de política exterior hacia Cuba, que se exponen a continuación.

3.4. Medidas de cambio del nuevo enfoque de política exterior estadounidense hacia Cuba

Es evidente que el gobierno de Obama considera obsoletas las medidas de política exterior que rigieron las relaciones con Cuba durante más de medio siglo desde el triunfo de la Revolución, pues a pesar de la presión y el asedio constantes en la actualidad Cuba sigue gobernada por el régimen instaurado por los hermanos Castro. Obama ha reconocido que estas medidas no solo fracasaron sino que han limitado el progreso del pueblo cubano de manera considerable. En el comunicado oficial sobre las medidas para la normalización de las relaciones con Cuba publicado en diciembre de 2014 por el Secretario de Prensa en

[30] Fuente: publicación digital del diario ruso RT Noticias, versión en español, realizada en marzo de 2016.

la página web de la Casa Blanca, se expone lo siguiente: “con nuestras acciones de hoy, hacemos un llamado a Cuba para liberar el potencial de 11 millones de cubanos, poniendo fin a las restricciones innecesarias a sus actividades políticas, sociales y económicas”.

A partir de esta perspectiva Obama ha optado por una política que contrasta con la hostilidad que caracterizó las relaciones con el régimen cubano, y ha determinado emprender un proceso más concreto para impulsar la eliminación parcial del bloqueo económico y comercial a la isla. Estas medidas para la eliminación del bloqueo a Cuba se encuentran expuestas en el comunicado oficial de la Casa Blanca citado anteriormente. A continuación se presentan los aspectos más relevantes de cada uno de estos ítems:

- **Restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Cuba:** La Secretaria de Estado inicia conversaciones con Cuba para plantear el tema del restablecimiento de las relaciones diplomáticas que se habían roto desde 1961; el establecimiento de una Embajada en la Habana; intercambio de visitas de funcionaros de alto nivel; celebración de la ronda Cuba-Estados Unidos sobre la migración en 2015 en la Habana; propuesta de Estados Unidos a Cuba para trabajar temas de interés común como “migración, lucha contra las drogas, protección del medio ambiente, y trata de personas”, entre otros.

- **Ajuste de las regulaciones para potenciar de manera más eficaz el pueblo cubano:** Inicio de proyectos para la instauración de enmiendas constitucionales a las regulaciones de los Departamentos de Hacienda y Comercio. Se proporcionará a la población cubana fuentes alternativas de información sobre viajes a Estados Unidos, remesas, oportunidades de “auto-empleo” y propiedad privada, en general se busca el fortalecimiento de la sociedad civil cubana en suelo estadounidense y en suelo cubano.

- **Facilitar la expansión de los viajes bajo licencias generales para las 12 categorías existentes de los viajes a Cuba autorizadas por ley:** Se pone a disposición licencias para los viajeros que estén autorizados en las siguientes categorías:

> (1) visitas familiares; (2) asuntos oficiales del gobierno de Estados Unidos, los gobiernos extranjeros, y ciertas organizaciones intergubernamentales; (3) la actividad periodística; (4) la investigación profesional y reuniones profesionales; (5) Las actividades educativas; (6) Las actividades religiosas; (7) espectáculos públicos, clínicas, talleres, competiciones atléticas y otros, y exposiciones; (8) el apoyo a la población cubana; (9) proyectos humanitarios; (10) Las actividades de las fundaciones privadas o institutos de investigación o educativos; (11) exportación, importación, o la transmisión de información o material informativo; y (12) determinadas operaciones de exportación que pueden ser considerados para la autorización con arreglo a las reglas y directrices existentes[31].

Uno de los objetivos que busca el gobierno de los Estados Unidos mediante la aprobación de estas licencias es proporcionar asesoría a las empresas cubanas y a los pequeños agricultores para fomentar el crecimiento del sector privado en Cuba.

- **Facilitar las remesas a Cuba desde los Estados Unidos:** Se eliminará la licencia específica para los expedidores de remesas hacia Cuba, las remesas calificadas como donativos para proyectos humanitarios, apoyo para el desarrollo de las empresas privadas, apoyo para el pueblo cubano, y todas las remesas en general; por otro lado aumentará el límite asignado para las remesas en la categoría de donativos generales para los ciudadanos cubanos (excepto para algunos funcionarios del gobierno o el Partido Comunista), de $US 500 a $US 2,000 por trimestre.

- **Autorización de exportaciones comerciales de ciertos bienes y servicios desde los Estados Unidos:** El propósito de esta medida es potenciar el sector privado en Cuba

[31] Traducción del autor.

facilitándole el acceso a artículos como materiales de construcción para la edificación de viviendas, equipo agrícola y otros bienes de uso en el campo empresarial a fin de mejorar la calidad de vida y propiciar mayor independencia económica del Estado.

- **Se autoriza a los ciudadanos americanos para importar bienes desde Cuba:** Se otorga licencia a los estadounidenses que viajen a Cuba para importar hasta $US 400 en bienes de Cuba, de los cuales el límite para productos como tabaco y alcohol no puede ascender a más de $USD 100.

- **Facilitar las transacciones autorizadas entre los Estados Unidos y Cuba:** Se autorizará a las instituciones financieras estadounidenses para abrir sucursales en las instituciones financieras cubanas para transacciones que estén autorizadas; no se permitirá el uso de tarjetas débito y crédito estadounidenses para los ciudadanos estadounidenses en Cuba.

- **Inicio de nuevos esfuerzos para aumentar el acceso de los cubanos a las telecomunicaciones e impulsar su capacidad para comunicarse libremente:** Debido a que Cuba tiene una de las tasas de penetración de internet más bajas del mundo (apenas del 5%), un servicio muy limitado a costos extremadamente altos, se autorizó a empresas estadounidenses para exportar elementos como dispositivos, software, y aplicaciones hardware, para mejorar la comunicación a través de medios tecnológicos entre el pueblo cubano y entre Estados Unidos y Cuba. Adicional a esto las empresas están autorizadas para proporcionar servicios de internet en Cuba y establecer infraestructura en la isla.

- **Actualización de la aplicación de las sanciones a Cuba en terceros países:** Se autorizará a entidades pertenecientes a terceros países a prestar servicios y a realizar transacciones financieras con Cuba; se desbloquearan las cuentas en entidades bancarias

estadounidenses de los ciudadanos cubanos que abandonaron la isla; se permitirá que los ciudadanos estadounidenses participen en reuniones de carácter profesional de terceros países relacionados con Cuba; y se permite a los buques extranjeros visitar los puertos estadounidenses después de haber visitado puestos cubanos para realizar transacciones comerciales.

- **Estados Unidos convoca a los gobiernos de Cuba y México al diálogo en torno a la frontera marítima no resuelta en el Golfo de México:** En la actualidad los límites marítimos compartidos entre Estados Unidos, Cuba y México en el Golfo de México no han sido definidos de manera clara debido a que cada uno ha extendido su plataforma continental, por lo que el acercamiento del gobierno de los Estados Unidos con Cuba facilita la oportunidad para reunirse a concertar el tema de la frontera marítima en común, de manera que el gobierno estadounidense está dispuesto a invitar a los gobiernos de Cuba y México para establecer el diálogo.

- **El Inicio de una revisión de la designación de Cuba como un Estado patrocinador del terrorismo:** Obama ha ordenado a la Secretaría de Estado realizar una evaluación sobre la existencia de apoyo o algún tipo de vínculo de Cuba con el terrorismo internacional, y presentar un informe al presidente.

- **Bienvenida a la participación de Cuba en la Cumbre de las Américas en Panamá en 2015:** El gobierno de Estados Unidos considera de gran importancia la participación de la sociedad civil cubana en el diálogo constructivo de la Cumbre de las Américas de 2015 cuyo tema central son la democracia y los derechos humanos, "en consonancia con los compromisos de la región en virtud de la Carta Democrática Interamericana".

- **El compromiso inquebrantable con la Democracia, Derechos Humanos y la Sociedad Civil:** El gobierno delos Estados Unidos manifiesta su compromiso con la promoción de la independencia del pueblo cubano respecto al Estado cubano. Se insta al Congreso de los Estados Unidos a disponer fondos para "proporcionar asistencia humanitaria, promover los derechos humanos y las libertades fundamentales, y apoyar el libre flujo de información en lugares donde se restringía y censuraba". El gobierno estadounidense reconoce que es el pueblo cubano el que impulsa las reformas económicas y políticas, por lo que se compromete a brindarle el apoyo y las herramientas necesarias para promover la democracia en la isla.

3.5. Consideraciones finales

Obama dio inicio a un cambio histórico en la política exterior hacia Cuba abandonando la doctrina tradicional que guio la política exterior hacia este país durante más de medio siglo, en otras palabras, abandonó el discurso mesiánico del idealismo-intervencionista, que propendía por la eliminación del régimen de Fidel Castro para instalar la democracia y el capitalismo en la isla; y optó por una política exterior de corte más realista debido a varios factores que dejaron al descubierto la necesidad urgente de dar un cambio a las estrategias de la política exterior hacia Cuba: la ausencia del pretexto motivador para derrocar al régimen cubano (amenaza del comunismo para Estados Unidos y para la región), la ineficacia para derrocar al régimen cubano, y la pérdida de legitimidad del discurso de Estados Unidos en el mundo, lo que a su vez representa la pérdida de influencia de Estados Unidos en el hemisferio.

De manera que este cambio impulsado por Obama es un movimiento estratégico en el tablero del escenario internacional, no obstante, el propósito de que Cuba tenga un sistema político democrático sigue vigente pero el gobierno de Obama espera que se produzca el cambio desde el interior de Cuba y no desde el exterior, de hecho, su postura sobre los elementos del nuevo enfoque de política exterior es contribuir al progreso y el bienestar de los ciudadanos cubanos, y en cierta manera los invita a mirar otras

posibilidades más allá del régimen castrista y los motiva a tener mayor autonomía con respecto al Estado cubano.

Sin embargo, el desmonte del bloqueo a Cuba es un proyecto inacabado pues aunque el paquete de cambios implementado por Obama es considerable, se necesita superar algunos obstáculos dentro del Congreso en diversas áreas, especialmente en el área de migración. En lo que respecta a la Ley Helms-Burton, el gobierno de Obama ha dado un paso muy importante al disminuir las represalias contra las entidades de terceros países que sostengan relaciones de tipo comercial con Cuba.

Por último, aunque se estableció cuáles fueron los elementos que generaron la "necesidad de realizar un cambio" en la política exterior hacia Cuba, en los siguientes capítulos de esta investigación se presentan las variables que influyeron sobre la consecución de este giro en política exterior. En este sentido, en este estudio sobre fuentes de cambio en la política exterior hacia Cuba se identifican dos variables principales mediante el modelo esquemático de Herman (1990): una variable interna (concerniente al apoyo del pueblo estadounidense y de cubanos residentes en Cuba, al levantamiento del bloqueo y a la normalización de las relaciones bilaterales entre ambos países), y una variable externa (correspondiente a la pérdida de influencia de Estados Unidos sobre el hemisferio Americano) como se verá posteriormente.

CAPÍTULO 4

CONTEXTO INTERNO EN ESTADOS UNIDOS: EL APOYO A LA NORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES BILATERALES CON CUBA Y AL LEVANTAMIENTO DEL BLOQUEO

Una vez presentados los antecedentes históricos de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Cuba desde el triunfo de la Revolución Cubana hasta la llegada de Barack Obama a la presidencia; expuesto los elementos más importantes de la política exterior durante su primer periodo presidencial; identificado los factores que generaron la necesidad de dar un giro sustancial al curso de la política exterior hacia Cuba; y precisado cuales son las medidas de la nueva política exterior hacia este país; corresponde ahora establecer cuáles son las variables que influyeron en la consecución de este cambio.

Para tal efecto, se toma como punto de referencia el estudio de Charles Hermann (1990) en su obra titulada: *"Changing course: when governments choose to redirect foreign policy",* en el que el autor analiza dos tipos de fuentes de cambio en política exterior: internas y externas. Dado que en la presente investigación se identifica la presencia de ambas en el cambio de la política exterior estadounidense hacia Cuba, en el presente capítulo se explica la primera fuente a partir del estudio citado en el que el autor presenta cuatro áreas de conocimiento para entender las condiciones que generan un cambio fundamental en política exterior.

4.1. Fuente interna de cambio en la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba

Hermann (1990) presenta a manera de un marco general, cuatro áreas de conocimiento que permiten identificar cuáles son las condiciones en que se produce el cambio en la orientación de la política exterior de un Estado: sistema político doméstico, toma burocrática de decisiones, cibernética, y enfoques de aprendizaje (ver tabla 2).

Tabla 2: Condiciones en que se produce el cambio en la orientación de la política exterior de un Estado

CONDICIÓN	
Sistema político doméstico	El cambio es producido por el cambio de la perspectiva o las preferencias políticas de los grupos de interés, los partidos políticos, élites, y la opinión pública en general. Tres factores pueden influir en el cambio: el compromiso con el programa de gobierno, el apoyo, la oposición o la neutralidad de estos grupos, y la importancia del tema de debate en disputa interna por obtener el poder.
Toma burocrática de decisiones	El diseño de la política exterior es el resultado de la negociación entre los grupos burocráticos. La dificultad reside en que entre mayor sea la magnitud del cambio, más difícil será llegar a un consenso; es más fácil hacer un cambio en las estrategias que en problema u objetivo.
Cibernética	El cambio es generado cuando se produce la transición de un problema a otro, o cuando surgen nuevos y mayores objetivos cuyo cumplimiento se considera necesario.
Enfoques de aprendizaje	El cambio se produce cuando los tomadores de decisiones que tienen que resolver un problema cambian su modelo mental a raíz de las fallas presentadas por las políticas del modelo anterior, de modo que se replantean el problema o se estructura un nuevo plan para hallar coherencia entre el problema y las políticas.

Nota Fuente: elaboración propia a partir del trabajo realizado por Hermann (1990).

Hay que tener en cuenta que Herman (1990) sostiene que estas fuentes de cambio en la política exterior de un Estado pueden producirse simultáneamente o una puede activar a la otra y/o reforzarla. De modo que a partir del esquema anterior, se pueden tomar como fuentes de cambio en la política exterior estadounidense hacia Cuba, en primer lugar el enfoque de aprendizaje, haciendo referencia al cambio de doctrina que guiaba la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba realizado por Barack Obama, que se expuso en el capítulo anterior del presente trabajo; y en segundo lugar se identifica como fuente de cambio el contexto interno el sistema político doméstico, en referencia al apoyo creciente que alcanzó la idea de la normalización de las relaciones con Cuba y el levantamiento del bloque a este país como se expone a continuación.

4.2. Contexto interno en Estados Unidos en torno a la renovación de las relaciones con Cuba

Desde el éxodo de Mariel en octubre de 1980, muchos estadounidenses percibieron la llegada de los inmigrantes cubanos como una invasión a su país, y como un grave perjuicio a la ciudadanía estadounidense ya que los cubanos podían ocupar puestos de trabajo que podían ser ocupados por estadounidenses, por lo que el recibimiento a los inmigrantes cubanos no solo le costó al presidente Carter las elecciones frente a Ronald Reagan, sino que hizo que se generalizara el apoyo a la restricción de viajeros cubanos a suelo norteamericano en el contexto del embargo a Cuba.

Sin embargo, tras el paso de las décadas el pueblo estadounidense ha reconocido la enorme contribución que la comunidad cubana ha realizado en el progreso económico, social y cultural de los Estados Unidos pues son la segunda comunidad hispana en Estados Unidos[32]. La comunidad académica, personalidades políticas, grupos religiosos, y la sociedad civil en general al interior de los Estados Unidos han manifestado su apoyo al levantamiento del bloqueo y a la normalización de las relaciones con Cuba, incluso algunas empresas estadounidenses se han pronunciado a favor del desbloqueo en virtud a la posibilidad de penetrar el mercado cubano, especialmente los Bancos (que estarían autorizados para abrir cuentas a los ciudadanos cubanos) y las empresas de telecomunicaciones (que podrían brindar servicios en Cuba).

Como se mencionó anteriormente, Obama no realizó ningún cambio trascendental hacia Cuba durante su primer mandato presidencial para no arriesgar su triunfo electoral pues no podía arriesgarse a perder los votos de los ciudadanos de origen cubano que no están a favor del levantamiento del bloqueo; es importante tener en cuenta que los cubanoamericanos residentes en el Estado de la Florida no solo son acérrimos detractores del levantamiento al bloqueo a la isla, sino que están alineados con el Partido de los Republicanos y en época de elecciones pueden llegar a ejercer fuerte influencia sobre los

[32] Cabe anotar que en reconocimiento a la importancia de la presencia de la comunidad hispana en suelo estadunidense, en 1988 se oficializó la celebración del Mes de la Herencia Hispana en Estados Unidos (del 15 de septiembre al 15 de octubre), en la que participa la ciudadanía, instituciones públicas y medios de comunicación.

resultados de las votaciones, por este motivo Florida es un estado electoral estratégico tanto para demócratas como para republicanos.

De manera que la aparente pasividad de Obama frente a Cuba cambió decisivamente durante su segundo mandato, pero no exclusivamente porque ya no peligraba su reelección, sino porque al interior de los Estados Unidos se consolidó un panorama muy propicio para hacer un cambio en la política exterior hacia la isla: en 2014 números medios de comunicación difundieron los resultados de encuestas realizadas por diferentes entidades estadounidenses, en los que figuró que la mayoría de la población en Estados Unidos rechazaba el levantamiento a Cuba, lo que proporcionó un escenario mucho más firme para que por fin Obama diera el paso hacia el restablecimiento de las relaciones con Cuba. De hecho, en 2015 y en 2016 se volvieron a realizar las encuestas y los resultados continuaron arrojando resultados muy positivos a favor del desbloqueo.

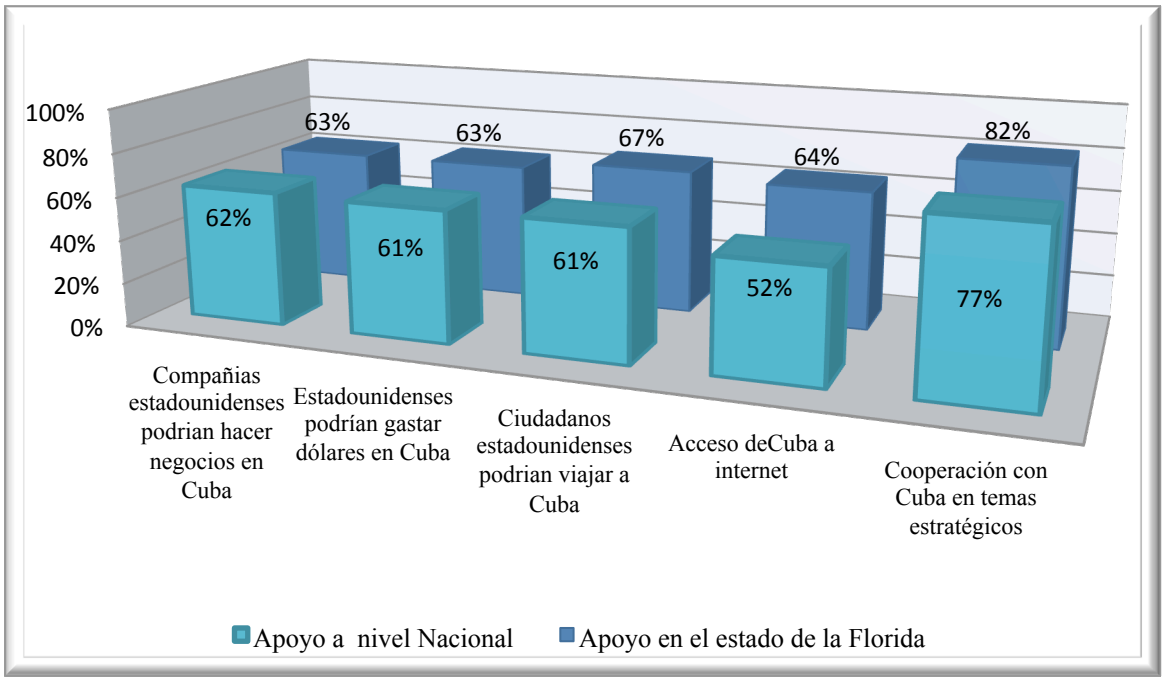
En febrero de 2014, el centro de investigación para los asuntos internacionales Atlantic Council[33] publicó en su página en internet el informe de la encuesta realizada a los ciudadanos estadounidenses para medir el nivel de apoyo al cambio en la política exterior hacia Cuba, los resultaron mostraron que el 56% de los estadounidenses estaban a favor, y en lo que respecta al estado del Florida, los resultados demuestran que el 63% de las personas apoyan la renovación de las relaciones con Cuba.

La encuesta abordó temas específicos sobre algunos detalles del embargo y se centró en cinco aspectos principales: la posibilidad de que más compañías estadounidenses pudieran hacer negocios en Cuba; la eliminación de la restricción que impide a los ciudadanos estadounidenses gastar dólares en Cuba; la eliminación de la restricción que impide a los ciudadanos estadounidenses no cubanos viajar a Cuba[34]; "permitir el acceso de Cuba a internet de alta velocidad y otros sistemas de telecomunicaciones con sede en Estados Unidos"; y la posibilidad de llevar a cabo reuniones con el gobierno cubano para

[33] El Concejo del Atlántico es una institución no partidista sin fines lucro vinculada a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), e independiente del gobierno de los Estados Unidos.
[34] Solamente los cubano-estadounidenses o cubanoamericanos tienen permiso para realizar viajes a Cuba.

coordinar cuestiones de interés mutuo como el narcotráfico y el contrabando, (ver grafica 1).

Gráfica 1: Nivel de apoyo estadounidense a la eliminación de algunos elementos fundamentales del embargo a Cuba (febrero de 2014)

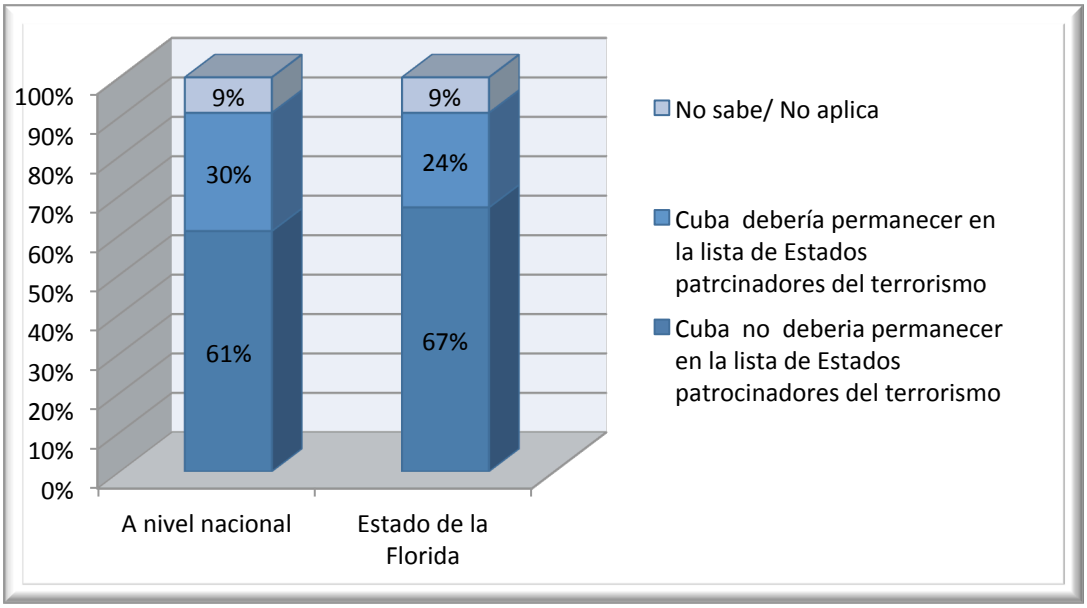


Nota Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en la página web de Atlantic Council en febrero de 2014.

La grafica 1 muestra que la mayoría de los ciudadanos estadounidenses están a favor del levantamiento del bloqueo, especialmente en virtud de la posibilidad de establecer mecanismos de cooperación conjunta con Cuba en temas estratégicos, y de la oportunidad de mercado que tendrían las empresas estadounidenses en Cuba. Por otro lado, los resultados de la encuesta revelan un cambio sumamente importante en las preferencias de los ciudadanos del estado de la Florida, que como es sabido es el bastión de las figuras políticas que apoyan incondicionalmente la permanencia del bloqueo a Cuba y realizan todo tipo de lobby político y mediático para influir no solo sobre el curso de la política

exterior hacia la isla sino para ganar el apoyo de los ciudadanos cubanoamericanos. Sorprendentemente la encuesta muestra que el nivel de apoyo al levantamiento del bloqueo en la Florida corresponde a la mayoría de los encuestados. De otra parte, en la encuesta se realizó una pregunta sobre la permanencia de Cuba en la lista de Estados patrocinadores del terrorismo elaborada por el Departamento de Estado, los resultados (ver gráfica 2) mostraron un nivel de apoyo similar al que se registró en la ronda de preguntas sobre el embargo.

Grafica 2: Resultados de la encuesta sobre la permanencia de Cuba en la lista de estados patrocinadores del terrorismo (febrero de 2014)



Nota Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en la página web de Atlantic Council en febrero de 2014.

Nuevamente, en el Estado de la Florida se registró un apoyo mayoritario. Atlantic Council sostiene en el informe detallado de la encuesta que los encuestados a favor de que Cuba sea retirada de esta lista, consideran que este Estado no representa la misma amenaza que los otros países incluidos en la lista, es decir, Sudán, Siria e Irán. En suma, en 2014 se

configuró un panorama interno muy favorable para llevar a cabo el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Cuba, e incluso para dar inicio al proceso del levantamiento del bloqueo económico. De manera que aunque el gobierno de Obama algunos meses negociando secretamente con el gobierno cubano, encontró allanado el camino para realizar sorpresivamente un cambio trascendental en la política exterior hacia Cuba y hacer de este acontecimiento el legado más importante de su gobierno.

A pesar de que la oposición de algunos cubanoamericanos que ocupan cargos públicos en la política, nuevos sondeos realizados en 2015 demostraron el apoyo de los ciudadanos a las acciones de Obama. Una encuesta realizada por Pew Research Center[35] en julio de 2015 sostiene que el 73% de los estadounidenses están a favor del restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Cuba, y al mismo tiempo, que el 72% de los ciudadanos encuestados está a favor del levantamiento del embargo. Por otro lado, un aspecto a resaltar es que esta encuesta tuvo en cuenta la tendencia política de los ciudadanos (as) encuestados a fin de conocer el porcentaje del apoyo al direccionamiento de Obama en cada uno de los partidos políticos más determinantes en Estados Unidos.

Antes de examinar estos resultados, vale la pena hacer un paréntesis para mencionar que aunque tradicionalmente los cubanoamericanos que participan activamente en política militan en el partido Republicano y son acérrimos detractores del régimen de Fidel Castro[36], hace algunos años atrás se ha producido un cambio que representa la ruptura de esta tendencia política para los cubanoamericanos y abona el terreno para aquellos que busquen promover el cambio en Cuba desde otra perspectiva diferente al apoyo al bloqueo y a todo tipo de estrategias hostiles, se trata del ingreso de

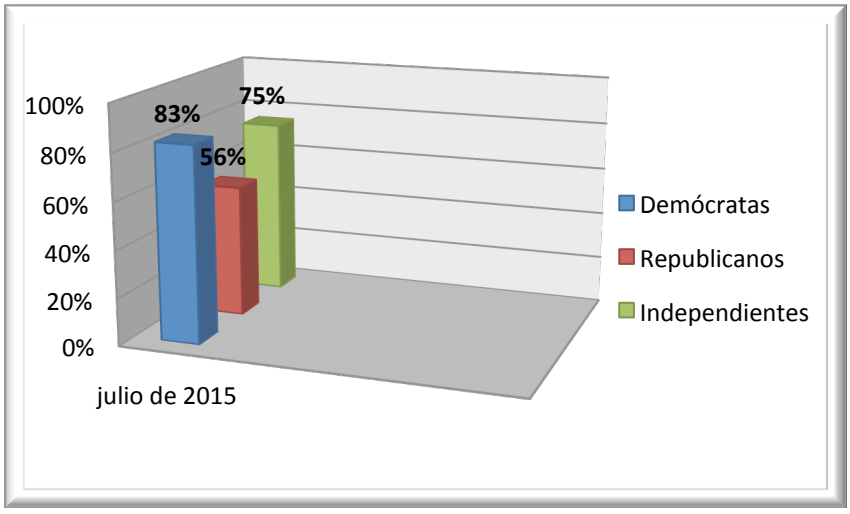
[35] En la página en internet del Pew Research Center, este se autodefine como un Think Thank independiente dedicado a la investigación en el campo de las Ciencias Sociales a partir de datos cuantitativos que esta organización obtiene mediante la realización de encuestas públicas de opinión, y la investigación demográfica. Realiza investigaciones sobre la actitud de los norteamericanos frente a la política del país y el cambio de las tendencias del electorado; algunos de sus temas clave son: los valores políticos, el partidismo y la polarización; las elecciones, campañas y compromiso político, perspectivas del gobierno, funcionarios, economía de los Estados Unidos, y la política exterior de los Estados Unidos.

[36] Entre estos destacan: Marco Rubio (quien lanzó su candidatura a la presidencia de los Estados Unidos en abril de 2016), Ileana Ros-Lehtien (miembro de la Cámara de Representantes del distrito 27 del estado de la Florida), Mario Díaz-Balart (Congresista en representación del distrito 25 del estado de la Florida), y Ted Cruz senador republicano.

cubanoamericanos en el partido Demócrata[37], este es el inicio de la configuración de la oposición cubanoamericana a la tradicional derecha cubanoamericana.

Sin embargo, otro fenómeno igual de importante es el grado de aceptación de los ciudadanos estadounidenses con filiación al partido republicano respecto a la renovación de las relaciones con Cuba, esto se ve reflejado en los resultados de la encuesta realizada por el Pew Research Center que se muestran en la siguiente gráfica.

Gráfica 3: Nivel de apoyo a la renovación de las relaciones bilaterales con Cuba en Estados Unidos (julio 2015)



Nota Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en la página web de Pew Research Center en agosto de 2015.

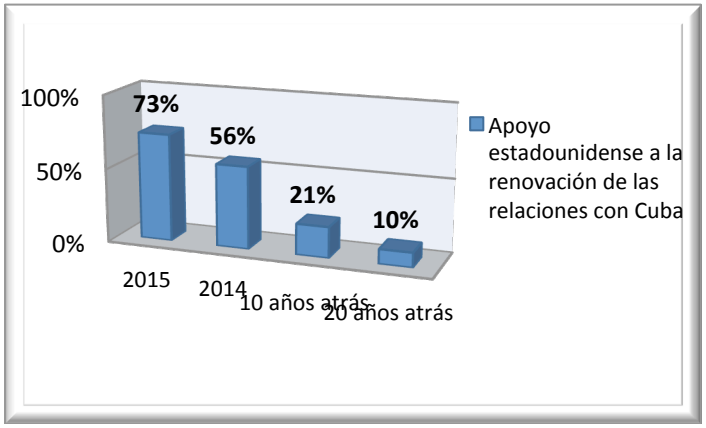
La grafica anterior muestra que el mayor apoyo al cambio en la política exterior estadounidense hacia Cuba proviene de los demócratas, en un 86%, y que el apoyo de los republicanos es del 56%, lo que quiere decir que hay una tendencia favorable por parte de la mayoría de ciudadanos republicanos; en lo que respecta a los independientes, el 75% está a favor. Así las cosas, se puede afirmar que los ciudadanos de a pie, tanto demócratas

[37] Es el caso de Joe García, que fue el primer cubanoamericano miembro del partido demócrata en obtener una curul en la Cámara de representantes en el Estado de la Florida.

como republicanos y de partidos políticos independientes están listos para la renovación de las relaciones con Cuba. Por último, la encuesta concluye que "el restablecimiento de las relaciones con Cuba es abrazado en todos los grupos demográficos en los Estados Unidos".

Ahora, es importante señalar que nunca antes se había presentado un escenario tan favorable para emprender la normalización de las relaciones con Cuba; si se revisa la opinión de los estadounidenses sobre este aspecto en décadas anteriores, se encuentra que el panorama era muy negativo, es decir, la mayoría de los ciudadanos tenían una perspectiva negativa sobre Cuba. Una publicación digital del New York Times realizada en marzo de 2016 citó los resultados de la encuesta realizada por Gallup en décadas pasadas, cuyos resultados mostraron que 10 años atrás tan solo el 21% de los estadounidenses tenía una opinión favorable hacia Cuba, y que hace 20 años, solo el 10% de la población tenía una opinión positiva. Luego, la noticia revela con base en su más reciente encuesta sobre el tema, que: "seis de cada 10 estadounidenses apoyan la normalización de las relaciones con Cuba, y la mayoría están a favor de poner fin al embargo comercial según la encuesta". De modo que apoyo ciudadano a la renovación de las relaciones con Cuba se hizo mayor con el paso de los años y especialmente durante el gobierno de Obama (ver gráfica 4).

Gráfica 4: Nivel de apoyo estadounidense a la renovación de las relaciones con Cuba entre 2015 y 1995.



Nota Fuente: elaboración propia.

4. 3. Consideraciones finales

Desde que Obama era senador de Estados Unidos por el estado de Illinois, manifestó su descontento con el bloqueo a Cuba, esta fue una de sus convicciones personales que desde luego incorporó en su discurso de campaña a la presidencia. De modo que su decisión de establecer contacto directo con el presidente de Cuba y realizar una llamada telefónica (acción que ningún presidente de Estados Unidos había realizado en décadas), y de normalizar las relaciones con este país, no fue una decisión que tuviera su origen en el respaldo ciudadano y/o en las exigencias de diversos grupos de presión, más bien, fue una decisión fundamentada en una perspectiva personal, que encontró una oportunidad sin precedentes para ser ejecutada, esto es el cambio en la perspectiva de la mayoría de los ciudadanos estadounidenses respecto a Cuba. Así las cosas, la normalización con Cuba es una decisión histórica caracterizada por la "legitimidad" otorgada por el pueblo estadounidense, no obstante, aún persisten las trabas legislativas interpuestas por la derecha cubanoamericana en la Cámara y en el Senado.

La presente investigación argumenta no solamente el apoyo estadounidense como variable interna que influyó sobre la consecución de la normalización de las relaciones entre Estados Unidos y Cuba, sino que también advierte la presencia de una variable externa que a su vez influyó sobre este acontecimiento. De modo que una vez presentada la variable interna en cuestión, es pertinente pasar a estudiar los acontecimientos o situaciones externas que en menor o mayor medida contribuyeron a que el gobierno del presidente Obama diera este gran paso tan importante para el hemisferio latinoamericano.

CAPÍTULO 5

PANORAMA EXTERNO DE ESTADOS UNIDOS SOBRE SU POLÍTICA EXTERIOR HACIA CUBA: EL DESCONTENTO DE LOS PAÍSES DEL HEMISFERIO LATINOAMERICANO

El análisis del contexto general de la postura de los países del hemisferio latinoamericano frente a la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba es de vital importancia en la presente investigación ya que el argumento central en este trabajo es la doble causalidad en el giro radical de la política exterior de Obama hacia Cuba, es decir, la existencia de variables internas y externas que influyeron sobre tal acontecimiento, donde la variable externa es identificada como el descontento y la presión que algunos países de la región han venido ejerciendo sobre el gobierno estadounidense a raíz del bloqueo a Cuba.

Esta presión, sumada a otros factores de gran importancia que se explicarán a lo largo de este capítulo ha dado como resultado la necesidad de Estados Unidos de recuperar su liderazgo e influencia en la región, ya que se han ido erosionando progresivamente y esto afecta considerablemente las maniobras de Estados Unidos en su tradicional "patio trasero". De modo que antes de profundizar en el escenario que se gestó alrededor de Estados Unidos en virtud de su política de hostilidad hacia Cuba, es conveniente explicar brevemente cuáles son los factores que perjudican el liderazgo estadounidense en la región a fin de presentar una explicación más acertada sobre lo conveniente que resulta al gobierno estadounidense un acercamiento con Cuba.

5.1. La nueva ola de la izquierda en América Latina

Por un lado se encuentra el giro a la izquierda en América Latina a finales de la década de los 90[38]. Aunque este fenómeno ha suscitado un profundo debate entre los estudiosos de la política comparada a partir de interrogantes como: "¿de qué naturaleza son los procesos políticos que emergieron en la región desde principios de este siglo?, ¿hacia

[38] Algunos autores sostienen que el advenimiento de la ola de gobiernos de izquierda en América Latina comienza con la llegada de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela en 1998.

qué tipo de izquierda viraron?, ¿a qué se denomina izquierda en los tiempos contemporáneos[39]?" (Stoessel, 2014, p.39); lo cierto es que cada uno de los gobiernos de estos países se distanció en cierto grado de las políticas neoliberales lideradas por el gobierno estadounidense, y empezaron a buscar nuevas alternativas integración regional, y nuevos horizontes para sus economías[40] incluso fuera de la región.

En ese contexto, Estados Unidos perdió gran parte de su influencia sobre los países de la nueva izquierda en América Latina, y fijó su mirada en regiones distantes como oriente medio concentrando allí sus esfuerzos en medio de su lucha mundial contra el terrorismo después de los atentados del 11 de septiembre. Sin embargo, no perdió de vista por completo el hemisferio latinoamericano puesto que como han señalado algunos medios de comunicación, se dedicó a financiar a la oposición de algunos de los países de la izquierda para desestabilizar a sus gobiernos.

Independiente a la intervención estadounidense en los países en cuestión, desde 2012 se ha venido gestando en la región un nuevo fenómeno político debido a la inconformidad que existe al interior de cada uno de estos países, por lo que actualmente se discute si se está produciendo un "giro a la derecha" con el triunfo electoral de Mauricio Macri a la presidencia en Argentina, la destitución de Dilma Rousseff en Brasil por el caso Petrobras, la iniciativa del referéndum para revocar el mandato de Nicolás Maduro entre otras causas por la profunda crisis económica en Venezuela; el fracaso del presidente Evo Morales en el referéndum mediante el cual buscaba hacer una reforma a la Constitución boliviana para postularse a la candidatura por un cuarto periodo presidencial; y los escándalos por corrupción que rodean a Michelle Bachelet en Chile.

En todo caso, la nueva ola de izquierda en América Latina configuró un escenario en el que los países del hemisferio alcanzaron mayor autonomía y dinamismo en su interacción con países localizados fuera de la región, y precisamente este último elemento

[39] Cabe resaltar la diferencia entre la izquierda de los años 60 y 70 y la "nueva izquierda" o izquierda contemporánea de comienzos de siglo XXI,

[40] Un ejemplo clave del abandono del tutelaje de Estados Unidos fue el rechazo al Área de Libre Comercio de las Américas (ALBA), una extensión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, promovido por Estados Unidos.

hiso posible que China tuviera mayor presencia en América Latina y convirtiera a ciertas zonas de la región en su zona de influencia poniendo en entre dicho aún más el liderazgo estadounidense.

5.2. La presencia de China y el aumento de su influencia en el hemisferio latinoamericano

China ha puesto en marcha una estrategia muy agresiva para obtener cada vez mayor presencia en América Latina, no solo ha multiplicado sus negocios en la región sino también su inversión en algunos países. En ese sentido, vale la pena citar una publicación digital realizada por el diario BBC Mundo en enero de 2015, en la que el diario resalta las declaraciones hechas por el presidente de esta nación en un encuentro en Pekin con líderes de la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC): "el presidente de China, Xi Jinping, dijo que su país invertirá unos US$250.000 millones en América Latina en los próximos 10 años, como parte de una estrategia del gigante asiático para aumentar su presencia en la región".

Esta publicación descarta el interés político de China en la región añadiendo que el objetivo de China no es competir con Estados Unidos ni reclutar socios para cumplir sus objetivos a nivel global, y señala que la iniciativa de China es muestra de un ambicioso proyecto del gigante asiático para tener acceso a las materias primas necesarias para sacar adelante su industria, y para continuar ampliando el mercado para los productos chinos.

A pesar de lo anterior, China está empezando a ocupar el lugar de liderazgo de Estados Unidos, de hecho, la publicación citada rescata un extracto de un artículo publicado en enero por China Policy Review, el cual afirma que "en 15 años China superará a Estados Unidos como en el mayor socio comercial de Latinoamérica", y que "hoy China es el principal socio comercial de Brasil, Chile y Perú, y el segundo de países como México, Argentina y Venezuela".

Además de lo anterior hay que considerar que China también ha asegurado negocios estratégicos en la región, por ejemplo el Canal de Nicaragua cuyo socio principal

es la compañía China Hong Kong Nicaragua Canal Development (HKND Group) cuyo propietario es un poderoso empresario nacido en Pekin, que obtuvo la concesión del canal por parte del gobierno nicaragüense por un periodo de 50 años prorrogables a un período igual[41], independientemente del conflicto entre la República Popular China y la que hoy se denomina como República de China (Taiwán).

El Canal de Nicaragua es un megaproyecto que se ha convertido en el centro de atención de la prensa internacional ya que constituye el mayor avance en infraestructura marítima para el desarrollo del comercio internacional debido a la superioridad de sus dimensiones en comparación con el Canal de Panamá e incluso del Canal de Suez, por lo que el Canal de Nicaragua ha sido denominado por la prensa como "el Gran Canal".

La consolidación de este negocio entre la empresa China HKND Group y Nicaragua es una muestra de que Estados Unidos está siendo desplazado en la región[42], e incluso se han producido eventos inesperados como el que divulgó una publicación digital del diario nicaragüense La Prensa en septiembre de 2014: la visita del presidente ruso Bladimir Putin a Nicaragua en julio de ese mismo año para negociar la presencia de "flotas rusas patrullando las costas del Pacífico y del Caribe para dar seguridad al Gran Canal".

Evidentemente Estados Unidos ya no goza de la misma supremacía que tenía en la región, aunque algunos autores argumentan el desinterés de Estados Unidos en su vecindario, sin duda las dinámicas económicas y comerciales de la globalización han venido opacando el liderazgo estadounidense. Ahora bien, además del distanciamiento de algunos de los gobiernos de la nueva izquierda en América Latina y del notable incremento de la presencia de China, el bloqueo a Cuba ha desacreditado el discurso estadounidense sobre progreso y desarrollo en la región debido a las enormes pérdidas económicas y sociales que trajo el bloqueo a Cuba, por lo que a la hora de empezar a recuperar el liderazgo de Estados Unidos, la permanencia del bloqueo es un elemento en contra.

[41] Fuente: publicación realizada en la página web de la compañía.
[42] Además hay que tener en cuenta que Estados Unidos le devolvió a Panamá el control sobre el canal panameño en 1999, y aunque actualmente algunos empresarios estadounidenses tienen negocios con la Administración del Canal de Panamá (ACP), los beneficios económicos se han reducido.

5.3. Descontento y presión de algunos países en el hemisferio latinoamericano

En este trabajo de investigación se identifica el descontento y la presión que han ejercido algunos países de Centro y Suramérica al gobierno estadounidense para que este reanude sus relaciones con Cuba y levante el bloqueo a la isla, a partir de algunos de los postulados del trabajo de Hermann (1990), mediante los que explica de qué naturaleza pueden ser los estímulos externos que ejercen influencia sobre determinado actor para que este cambie su política exterior, y bajo qué circunstancias se producen estos estímulos.

Por un lado, el autor afirma que los estímulos externos pueden ser eventos naturales o acciones de terceros que pueden afectar la política de determinado actor e incluso sus propósitos; en este caso se trata de las acciones de los países de la región que han influido sobre el cambio de la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba.

Por otro lado, el autor afirma que por lo general estos estímulos del entorno son discrepantes con la política exterior de determinado actor y surgen para que se realice el examen de una política existente; en efecto, la postura de estos países ha mostrado a Estados Unidos que su intención de aislar a Cuba en el escenario internacional ha sido un rotundo fracaso y que ha ocasionado que en cierta forma Estados Unidos haya terminado por aislarse a sí mismo en las Cumbres latinoamericanas como se explica a continuación.

Cuando en los años 60, en el contexto de la Revolución Cubana el gobierno estadounidense dio a los países de Centro y Suramérica la "orden" de romper relaciones diplomáticas con Cuba, los países de la región implementaron esta medida sin ningún problema. Según una publicación de la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba:

> En diciembre del año 1961 el Consejo Permanente de la OEA decidió convocar la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores a solicitud de Colombia. Dicha convocatoria se hace de acuerdo con los artículos 6 y 11 del Tratado Interamericano de Defensa Recíproca (TIAR) lo cual indicaba tanto la intención considerar las amenazas que pudieran surgir de la intervención de potencias extra-continentales capaces de resquebrajar la unidad americana, como el propósito de adoptar las medidas necesarias para el mantenimiento de la paz y seguridad regionales. Del 22 al 31 de enero de 1962 se

celebró la VIII Reunión de Consulta, en Punta del Este, Uruguay, en esta reunión se convocó como Órgano de Consulta del TIAR, tuvo un marcado corte anticomunista y durante la misma se excluyó a Cuba del sistema interamericano.

Según esta fuente también se discutieron otras disposiciones sobre la negativa de la participación de Cuba en la planificación de la seguridad del hemisferio, en las que se obtuvieron 17 votos a favor de la exclusión de Cuba, uno en contra y tres abstenciones, la de Ecuador, México y Brasil; en lo que respecta a la votación sobre la exclusión de Cuba del Sistema Interamericano se obtuvo 20 votos a favor de la exclusión, incluyendo los de México[43], Ecuador y Brasil, y un voto en contra que fue el de Cuba.

Sin embargo, la realidad es que conforme al paso del tiempo, en la región se configuró un tablero político en el que fueron cada vez más los gobiernos que reestablecieron sus relaciones diplomáticas con Cuba y empezaron a mostrar una actitud más positiva hacia el gobierno cubano, especialmente por el desvanecimiento de la atención de la Guerra Fría y también por el respaldo de la opinión de diversos países fuera de la región; en lo referente a este último aspecto, cabe resaltar que según una publicación de la página web del Centro de Noticias de la Organización de Naciones Unidas realizada en octubre de 2015, el 27 de ese mismo mes, 191 países pidieron en la Asamblea General el fin del bloqueo contra Cuba, "la votación fue de 191 votos y dos en contra" , el de Israel y Estados Unidos.

No es de extrañar que aunque el gobierno del presidente Obama está liderando en su país los proyectos de Ley para que se efectúe el levantamiento oficial del bloqueo a Cuba, su representante haya votado en contra de la iniciativa para eliminarlo en la Asamblea General de la ONU, esto se debe a que mientras no se aprueben estos proyectos de Ley y se oficialice la nueva postura del gobierno estadounidenses (si es que se logra eliminar las barreras al desbloqueo en el Senado y en la Cámara), no se puede dar un voto a favor del desbloqueo, en otras palabras, no se puede votar en contra de la posición oficial d

[43] No obstante, hay que resaltar que México fue el único país de la región que no rompió relaciones diplomáticas con Cuba a pesar de las fuertes presiones que el gobierno de Estados Unidos ejerció sobre los gobiernos de estos países; este hecho es reconocido como uno de los ejemplos más importantes que México ha dado respecto a su autonomía en política exterior.

Estados Unidos, puesto que aunque hay vientos de cambio, la columna del bloqueo permanece erigida.

Entre estos 191 países figuran varios de América Latina y el Caribe; a continuación se exponen de manera breve los discursos de los representantes de México, Nicaragua, Brasil, Ecuador, Venezuela, Colombia, Bolivia, y Paraguay, expuestos en una publicación del portal digital de Noticias Terra, realizada en octubre de 2015, para dar cuenta de la unanimidad en la perspectiva de estos gobiernos:

- En lo que respecta a México:

> Una vez más México manifiesta su oposición en contra del bloque como en años anteriores. Ningún estado puede afectar el desarrollo y seguridad de otros pueblos. La III Cumbre de jefes de Estados y de gobiernos en la CELAC emitió un pronunciamiento para modificar la aplicación del bloqueo. Reconocemos que cada Estado es libre y soberano y de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas debemos respetar el desarrollo sostenible que debe estar por encima de todo costo político, a pesar de las circunstancias adversas la República de Cuba muestra índices elevados de desarrollo humano.

- Nicaragua:

> Por las más de cinco décadas de resistencia y de sacrificios del pueblo cubano desde el lamentable día en que se aprobó esa horrible ley. Pero aquí esta Cuba, su pueblo y gobierno, los primeros en responder a, enseñándonos a leer, graduando médicos. Este bloqueo que se ha ido incrementando es una política de genocidio que ha impactado sobre el pueblo de Cuba, constituyendo una violación flagrante de los Derechos Humanos.

- Brasil:

> Saludamos el restableciendo de las relaciones pero enfatizamos que el bloqueo sigue en pie. Las medidas son una violación a los principios básicos de las Naciones Unidas y viola los derechos humanos. Nos preocupa el recrudecimiento de las medidas del bloqueo y la prosecución de las transacciones financieras de Cuba. Hacemos un llamado a Obama dentro de sus facultades ejecutivas para que suavice el bloqueo. Brasil saluda el proceso de actualización del modelo económico, pero el bloqueo de los Estados Unidos contra

Cuba limita su desarrollo. En el momento de que la ONU cumple 70 años, sería un símbolo importante de los votos renovados de esta organización para que se levante el bloqueo.

- Ecuador:

La CELAC apoyará la resolución presentada por Cuba. Reiteramos a los Estados Unidos que acepte el llamado de los países de América Latina, y del mundo a que ponga fin al bloqueo. El Ecuador quisiera agregar que se entristece cuando escucha a Estados Unidos decir que se cambia esta política pues fue inefectiva durante 50 años y no por la justeza y por la resistencia del pueblo cubano.

- Venezuela:

El bloqueo incluye medidas coercitivas afectando al pueblo cubano y provocando daños económicos. Afectan sus relaciones económicas, comerciales y financieras. No solo ha afectado al pueblo, sino aislarlo. Lo que se ha visto aquí confirma una vez mas no solo que Estados Unidos ha fallado en su política hacia Cuba. Estados Unidos debe dejar de pretender ser el policía del mundo, violentando asi el derecho internacional y el respeto a los países.

- Colombia:

Estamos seguros de que la voluntad política hará realidad el levantamiento del bloqueo para la población de Cuba. Desde el inicio de estas votaciones como todos los países de América Latina y el Caribe hemos expresado nuestro apoyo a Cuba. Para mi país, este embargo es contrario al derecho internacional y al espíritu de las Naciones Unidas. Colombia no comparte este tipo de medidas que impide el desarrollo de los países.

- Bolivia:

El bloqueo es un ejemplo de la unilateralidad de Estados Unidos. Cuba es un ejemplo de solidaridad a pesar del bloqueo. Bolivia condena de manera enérgica esta política. Estados unidos impone unilateralmente un bloqueo inmoral, un bloqueo ilegal. Este bloqueo viola los principios de las Naciones Unidades, viola el principio de igualdad soberana de los estados, viola los principios de independencia, el respeto a la libre autodeterminación.

Viola los derechos humanos. Todos somos víctimas del bloqueo por su carácter extraterritorial. Esta es una oportunidad, delegadas y delegados para condenar esta violación, es una oportunidad para agradecer la solidaridad de Cuba. Bolivia es un ejemplo de esa solidaridad.

- Paraguay:

Desde Mercosur congratulamos el restablecimiento de relaciones entre Cuba y Estados Unidos. Mercosur felicita a ambas partes por esta valiente iniciativa, Sin embargo a nueve meses de esta medida, el bloqueo impuesto por EEUU que ocasiona daños económicos que impiden el normal desarrollo de Cuba. Mercosur rechaza las medidas que afectan el bienestar de Cuba y su gente; el Mercosur considera que este bloqueo constituye una violación de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho de Cada Nación; el Mercosur reitera su compromiso del multilateralismo y el entendimiento entre los pueblos, y considera que más que nunca en este nuevo contexto, es hora de poner fin a este bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por EEUU de América contra Cuba , e insta a todos los Estados miembros a apoyar la Resolución de Cuba y en contra del bloqueo.

En lo que respecta a Estados Unidos, la respuesta del Embajador Ronald Godard fue la siguiente:

Lamentamos la resolución de Cuba. Estados Unidos no puede apoyarlo: si Cuba piensa que esto va a ayudar a mejorar las cosas, se equivoca. Desde el restablecimiento de las relaciones hemos establecido lazos de cooperación en diferentes áreas y a finales del año pensamos anunciar medidas concretas que va a beneficiar a los pueblos. Como es sabido el presidente Obama ha alentado al Congreso para que se levante el embargo. No esperamos que Cuba de la noche a la mañana olvide. Nos parece lamentable que a pesar nuestros progresos bilaterales entre los gobiernos, la resolución este casi idéntica a la de años anteriores. Los Estados Unidos no se va atar por una historia de la desconfianza.

Aunque la respuesta del representante de los Estados Unidos en la Asamblea General de la ONU, pone de manifiesto que la presión externa no genera ningún cambio en el curso de la política exterior estadounidense hacia Cuba, y da a entender que más bien este cambio depende de las decisiones del presidente Obama y del progreso del proyecto de cambio al interior del Congreso estadounidense, el gobierno de este país ha venido experimentado la perdida de liderazgo en el continente americano, cada vez ha sido más numeroso el grupo de gobiernos en Latinoamérica que han roto su silencio y no solo han manifestado su descontento con la política de embargo a Cuba[44] sino que han exhortado al gobierno estadounidense a reanudar sus relaciones con el gobierno cubano, e incluso le han "exigido" la participación de Cuba en la Cumbre de las Américas.

Este último caso se evidenció en 2015, una publicación digital de Global Research realizada en noviembre de 2014, que informó que Estados Unidos fue objeto de múltiples presiones por parte de varios países de América Latina que se negaron a organizar el séptimo encuentro de países en la Cumbre de las Américas que tendría lugar durante ese mismo año en Panamá, si el gobierno de Cuba no podía estar presente. Hay que recordar que Cuba fue expulsada de la Organización de Estados Americanos desde 1962 y por ese motivo nunca pudo participar en las reuniones de la Cumbre de las Américas, que tienen lugar cada cuatro años desde 1994.

Debido al cambio en el mapa político que se ha configurado en América Latina y el Caribe en lo que respecta a su creciente autonomía en asuntos económicos y en materia de política exterior, en la actualidad los gobiernos no han vacilado en demostrarle al gobierno estadounidense que ya no están sujetos a sus disposiciones y que no puede decidir por ellos en lo que respecta a Cuba. En este sentido, el artículo de Global Research resalta la postura de algunos de estos gobiernos:

[44] Se puede citar por ejemplo las declaraciones de la ex presidenta de Argentina Cristina Kirchner, citadas en una publicación digital realizada por la Agencia Cubana de Noticias en 2005: "los muros y los bloqueos van cayendo, y cuando no caen por acciones nuestras, terminan cayendo por el peso de la propia historia". Precisamente, la historia ha cambiado y el contexto en el que los gobiernos de la región "obedecían" las "órdenes" del gobierno estadounidense se ha ido desvaneciendo a medida que cada gobierno ha adquirido mayor autonomía y ha empezado a considerar "nuevos aliados" en temas económicos y comerciales.

> Juan Carlos Varela, el presidente de Panamá, no cedió a las presiones estadounidenses y reafirmó su voluntad de acoger a Cuba: América es un solo continente, incluye a Cuba y hay que ser respetuoso con eso. La canciller Isabel de Saint Malo se lo dijo al secretario de Estado de EE.UU. John Kerry en su visita a Washington (…). Deben estar todos los países (…). Tenemos que buscar lo que nos une y dejar por unos días cualquier división política para afrontar retos coordinados. La participación de Cuba es importante, porque podría llevar mucho al debate de situaciones políticas. Por ejemplo las negociaciones de pacificación de Colombia son en La Habana.

En lo que respecta al Secretario General de la OEA, Global Research rescató la siguiente declaración: "no hay ningún motivo legal que impida la participación de La Habana", y añade que "Insulza recordó que era tiempo para Estados Unidos probara otra cosa tras más de medio siglo de política hostil hacia la isla del Caribe, y optar por el diálogo". Por otro lado, el artículo citado hace énfasis en algunos países con una postura un poco más radical frente a la exclusión de Cuba en las reuniones de la Cumbre de las Américas, y señala que:

> Durante la última Cumbre de 2012 varios países como Argentina, Venezuela, Bolivia y Nicaragua, condicionaron su participación en la edición de 2015 a la presencia de Cuba. En mayo de 2014, los miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que agrupa a 12 naciones, publicaron una declaración que expresaba "su voluntad de que la hermana República de Cuba esté presente en la próxima Cumbre de las Américas de forma incondicional y en plano de igualdad". Haití y Nicaragua expresaron el mismo punto de vista. Según Managua, "una Cumbre de las Américas sin la presencia de Cuba, no es Cumbre de las Américas". Ecuador boicoteó la Cumbre de Cartagena de 2012. Su Presidente Rafael Correa explicó las razones: "Es inadmisible una Cumbre de las Américas sin Cuba, como era inadmisible una Organización de Estados Americanos sin Cuba". En 2009, la OEA decidió abrogar la resolución relativa a la exclusión de la isla. "Eso no puede tolerarlo América Latina. He decidido que, mientras sea Presidente de la República del Ecuador, no volveré a asistir a ninguna Cumbre de las "Américas".

Cabe añadir que incluso algunos gobiernos le han solicitado de manera formal al gobierno de Estados Unidos que revise su política migratoria hacia Cuba. El diario digital

Cubanet.org señaló este hecho en una de sus publicaciones realizada en agosto de 2016, en la que afirmó que fueron nueve países los que participaron en esta solicitud: "Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y Perú", estos solicitaron a Washington que se celebrara una reunión de alto nivel para discutir la Ley de Ajuste Cubano que incentiva a los cubanos a exponer sus vidas para intentar llegar a Estados Unidos. En la entrevista realizada para este medio de comunicación, el canciller ecuatoriano Guillaume Long afirmó lo siguiente sobre los migrantes cubanos: "estas personas, en extrema vulnerabilidad, son víctimas de las mafias dedicadas al tráfico de migrantes, la explotación sexual, y los asaltos colectivos. Esta situación ha generado una crisis que afecta a nuestros países"; y añadió que la carta dirigida al secretario de Estado, John Kerry, "es una carta histórica", y que la coalición de gobiernos firmantes "creemos que Estados Unidos debe cambiar su política dado que está generando una crisis migratoria".

En efecto, dirigirse de manera directa al gobierno de los Estados Unidos para solicitarle un cambio en algún aspecto de su política exterior es un hecho histórico que da cuenta de las profundas transformaciones políticas que se vienen gestando en el continente americano, que son el reflejo de un escenario de interdependencia en el que los gobiernos deben estar dispuestos a cooperar y/o a dialogar en condiciones de igualdad.

5.4. Consideraciones finales

Es evidente que lejos de aislar a Cuba, en los últimos años es Estados Unidos el que ha terminado aislándose; el apoyo de los países de América Latina y el Caribe hacia Cuba es uno de los mejores ejemplos de la nueva etapa que atraviesa el tablero político en el continente Americano, por lo que Estados Unidos no podría continuar haciendo caso omiso a esta nueva realidad pues esto afectaría muchos de sus intereses en la región, y ante este escenario, reanudar las relaciones con Cuba es una forma de recuperar una imagen positiva, de mostrar disposición al diálogo para la promoción de la integración y el progreso de las naciones del hemisferio americano.

CONCLUSIONES

A partir de la investigación realizada sobre las causas del cambio en el curso de acción de la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba durante la administración del presidente Barack Obama se encontraron diversos hallazgos, en primer lugar, que desde el triunfo de la Revolución Cubana en 1959 el enfoque de la política exterior de los sucesivos gobiernos en Estados Unidos (independientemente de su filiación política) hacia Cuba estuvo fundamentado en algunas de las premisas del realismo político como el interés nacional y la seguridad nacional, pero también estuvo fuertemente marcado por el anhelo idealista de establecer en Cuba un escenario político y económico compatible con los lineamientos estadounidenses, de modo que el propósito fue hacer de Cuba un Estado democrático y capitalista, en virtud de la concepción de "como debería ser el mundo".

Sin embargo el matiz idealista que influyó sobre la conducción de la política exterior hacia Cuba estuvo distante de los principios morales pregonados por del idealismo Wilsoniano, ya que las estrategias de política exterior hacia Cuba se sirvieron de todo tipo de medios para derrocar el régimen castrista, desde intervenciones armadas, asedio a través de medios de comunicación, y el embargo económico, comercial y financiero que en última instancia se convirtió en un bloqueo toda vez que pretendía aislar a Cuba del escenario internacional prohibiendo a otros gobiernos y a empresas para interactuar en relaciones diplomáticas y comerciales con Cuba; no obstante, ninguna de estas estrategias condujo al éxito ya que actualmente el gobierno castrista sigue en pie y aunque ha reformulado algunas de sus estrategias en la conducción del país, los principios que lo fundamentan siguen vigentes.

Ante este escenario, Barack Obama llegó a posicionarse en la silla presidencial de los Estados Unidos con la convicción del fracaso inminente de las estrategias implementadas por los líderes que lo precedieron, esto aunado con su perfil ideológico con una marcada tendencia realista a favor del abandono de la "cruzada idelaista" por imponer a toda costa un sistema económico y una forma de gobierno conforme a la concepción estadounidense; no obstante, Obama es un demócrata consagrado y como tal aboga por el ascenso de la democracia en Cuba, pero espera que la situación en Cuba cambie sin

desplegar una política exterior de desgaste. De manera que lo que se evidencia en el cambio en la política exterior hacia Cuba durante el segundo mandato de Obama no es el cambio de objetivo, sino más bien el cambio de estrategias para conseguirlo. En ese sentido, normalizar la relación con Cuba y brindar beneficios al pueblo cubano es una manera indirecta de promover la democracia en tanto que el pueblo cubano puede ver los beneficios de los modelos externos.

Por otro lado, en lo que respecta al intenso discurso sobre la amenaza que podría representar el gobierno cubano para la seguridad de los Estados Unidos, hay que tener presente que la tensión generada por la Guerra Fría en la región fue difuminándose poco a poco desde la desintegración de la Unión Soviética, por lo que en ese respecto el discurso sobre la seguridad nacional ha perdido validez como justificación de muchas estrategias para derrocar al régimen castrista. Ahora bien, si se mira el contexto actual en torno al terrorismo, el gobierno estadounidense ha ordenado evaluar seriamente la permanencia de Cuba en la lista de países patrocinadores del terrorismo. De modo que si bien Obama es un realista declarado[45], aplica las premisas del realismo en el momento en que corresponde aplicarlas y no las utiliza como justificación para satisfacer fines idealistas e impositivos.

Además de estos hallazgos generales, los hallazgos centrales resultaron tener correspondencia con la hipótesis de la presente investigación pues por un lado se evidenció la presencia de una variable interna determinante que favoreció que se produjera la normalización de las relaciones con Cuba, y por otro lado, se evidenció la presencia de una variable externa que en cierto modo se constituyó como un elemento condicionante de la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba, que no fue determinante pero que sí influyó de manera sutil sobre el cambio en cuestión.

La variable interna es el amplio respaldo de la ciudadanía a la normalización de las relaciones con Cuba e incluso al levantamiento del bloqueo. Cabe añadir que aunque Obama haya tenido la iniciativa de hacer un cambio necesario en las estrategias hacia Cuba, el apoyo de los estadounidenses es fundamental, especialmente en la Cámara y en el

[45] Pues ha manifestado en varias ocasiones admiración por varios autores del realismo político.

Senado, donde incluso empieza a dibujarse una nueva tendencia que consiste en el apoyo de cubanos que empiezan a militar en el partido Demócrata en oposición a la reconocida derecha cubano-americana que se opone rotundamente a cualquier acercamiento con Cuba.

Este apoyo evidenciado en las encuestas realizadas antes de que Obama hiciera pública la normalización de las relaciones con Cuba en diciembre de 2014, le dio a Obama legitimidad y seguridad para concretar este proyecto que estaba pendiente en su lista de propósitos y que hacía parte de sus convicciones desde que era senador. Sin embargo, el levantamiento del bloqueo es un proceso lento y progresivo que enfrenta múltiples obstáculos jurídicos interpuestos por la derecha cubano-americana.

La variable externa corresponde a la fuerte presión que han ejercido varios gobiernos de América Latina y el Caribe sobre el gobierno estadounidense para que este normalice relaciones con Cuba y levante el bloqueo. Esta presión, que entre otras cosas ha sido ampliamente divulgada y apoyada por otros países del mundo ante la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, se debe a las profundas transformaciones políticas que se han venido gestando en la región. Si se mira al pasado para evaluar cuál era la postura de los gobiernos anteriores de estos países que actualmente rechazan el bloqueo y reclaman un cambio inmediato por parte del gobierno estadounidense, se encuentra que cuando se dio el triunfo de la Revolución Cubana en 1959 estos gobiernos se habían alineado con el gobierno de turno de los Estados Unidos cuando este pidió que rompieran relaciones diplomáticas con Cuba (a excepción de México), pero a medida que ha transcurrido el tiempo, estos gobiernos han dado la espalda a Estados Unidos respecto al asunto con Cuba y se ha incrementado su apoyo a este país debido a las circunstancias que se mencionan a continuación.

Por un lado, la segunda ola de gobiernos de izquierda que se produjo en la región cuyo inicio ubican algunos autores a comienzo de la década de los 90 con el ascenso de Hugo Chávez al poder en Venezuela y de otras figuras políticas en diversos países, dejó al descubierto la creciente autonomía de estos respecto al gobierno estadounidense, tanto en el área económica y comercial como en el área política, y no solo autonomía sino también cierto grado de liderazgo en América Latina. Esto significó que estos gobiernos no

obedecieran las pretensiones de Estados Unidos sobre el aislamiento de Cuba, por el contrario, manifestaron abiertamente su apoyo al gobierno cubano e incluso exigieron al gobierno estadounidense levantar el bloqueo, adicional a esto, otros gobiernos de la región con una tendencia política diferente han entendido el concepto de autonomía y han presentado su opinión a favor del desbloqueo. Indiscutiblemente el bloqueo hizo que el discurso de Estados Unidos sobre derechos humanos, igualdad y justicia perdiera legitimidad, y fomentó toda clase de declaraciones y hechos importantes como el riesgo de la cancelación de la Cumbre de las Américas programada para 2015. Así las cosas, se puede decir que Estados Unidos ha sido víctima de su estrategia de aislamiento hacia Cuba, pues está siendo aislado en virtud de la permanencia del bloqueo.

El hecho de encontrarse en el centro de las críticas de varios países de la región quizá no fuera algo tan significativo si no se estuviera produciendo el incremento desmesurado de la presencia de China en la región en materia de negocios y de inversión, si bien China no representa un peligro para el contexto político de la región en términos de una incursión del Comunismo, sí afecta los intereses económicos de Estados Unidos.

De modo que debido al fracaso de las estrategias de política exterior hacia Cuba por parte de los gobiernos de Estados Unidos, cuyo enfoque fue una habitual mezcla de principios del realismo y del idealismo, Obama tuvo claridad sobre la necesidad de dar un giro sustancial y cambiar las estrategias sin desconocer la importancia de que Cuba realice una transición hacia la democracia, de modo que este presidente adoptó un enfoque mucho más realista y consecuente con las transformaciones políticas en la región, contando con una ventaja primordial para la consecución de la normalización de las relaciones con Cuba y del levantamiento del bloqueo: el apoyo de los ciudadanos estadounidenses.

Por último, crece la expectación sobre el destino de la iniciativa del presidente Barack Obama para el levantamiento del Bloqueo en el Congreso una vez finalizado su segundo mandato; y sobre todo qué pasará con el destino político de Cuba cuando los hermanos Castro hayan desaparecido del escenario político. De manera que la relación bilateral entre estos dos países es un tema que seguramente continuará siendo objeto de posteriores análisis por parte de los estudiosos de las Relaciones Internacionales.

REFERENCIAS

Libros

Del Arenal, C. (2007). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. España: Editorial Tecnos, pp. 132.

De Miranda, M. (2003). *Cuba: Sociedad, Cultura y Política en Tiempos de Globalización.* Bogotá, Colombia: Centro Editorial Javeriano, pp.52.

Ciarnello, N. (2015). *Cuba: Apuntes para una Revolución.* Buenos Aires: Editorial Dunken, pp. 32.

Gott, R. (2007). *Cuba, una Nueva Historia. Madrid, España*: Ediciones Akal, pp. 406.

Guerra, S. & Maldonado, A. (2009). *Historia de la Revolución Cubana*. México: Editorial Txalaparta, pp. 17.

Martín, A. (2006). *La Sucesión de Castro, una Herida Abierta. Venezuela-Panamá:* Ediciones Aldafil, pp.200-201.

Moral, A. (2011). *Fidel Castro y el 11-S, el Genio Perverso.* Canadá: Trafford, pp. 194.

Rojas, R. (2015). *La Revolución Cubana*. México: El Colegio de México.

Toledo, V. (2008). *Introducción al Estudios de las Relaciones Internacionales*. Argentina: Ediciones Universidad Católica de Salta, pp. 173

Yunuen, O. & Vega, E. (2011). *Poder y Política en los Estudios Internacionales*. México: Editorial El Colegio de México.

Capítulos de libros

Morgenthau, H. (1948). Otro "Gran Debate": El Interés Nacional de Estados Unidos. En Vásquez, J. (Ed.), *Relaciones Internacionales,* (p.166-170). México: Limusa.

Wolfers, A. (1962). La Seguridad Nacional como Símbolo Ambiguo En: Vásquez, J. (Ed.), *Relaciones Internacionales*, (p. 171-178). México: Limusa.

Artículos de carácter académico

Domínguez, I. (2013). Sin Titulo. Disponible. Recuperado de:

http://drclas.harvard.edu/files/drclas/files/dominguez0013.pdf

Domínguez, I. (2010). Reconfiguración de las Relaciones de los Estados Unidos y Cuba. *Temas.* (62-63), 4-15.

Stoessel, S. (2014). Giro a la Izquierda en América Latina del siglo XXI. *Polis, Revista Latinoamericana*. (39), 1-18.

Kaufman, S. (2003). La Ley Helms-Burton y el Embargo Estadounidense Contra Cuba. *Foro Internacional.* (173), 704-718.

Tovar, J. (25 de enero de 2010). El Enigma de la Doctrina Obama: un Año de Política Exterior Norteamericana. *Real Instituto Elcano*, 1-36.

Recursos electrónicos de prensa

Alarcón, J. (17 de diciembre de 2014). Cuba, el Embargo que Comenzó Kennedy y Endureció Bill Clinton. *El Mundo.* Recuperado de: http://www.elmundo.es/la-aventura-de-la-historia/2014/12/17/5491c69222601dc9308b4575.html

BBC Mundo. (17 de diciembre de 2014). *¿Quién es Allan Gross, el Contratista Estadounidense Liberado por Cuba?* Recuperado de: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/12/141217_cuba_alan_gross_liberacion_perfil_men

BBC Mundo. (27 de diciembre de 2014). *Los Hechos Clave que Llevaron al Rompimiento de las Relaciones entre EE.UU. y Cuba.* Recuperado de: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/12/141218_cuba_eeuu_ruptura_relaciones_historia_mes

Caribbean News. (7 de noviembre de 2008). *Cuba Mantiene Relaciones Comerciales con más de 170 Países, Asegura Ministro de Comercio Exterior*. Recuperado de: http://www.caribbeannewsdigital.com/noticia/cuba-mantiene-relaciones-comerciales-con-m%C3%A1s-de-170-pa%C3%ADses-asegura-ministro-de-comercio-exte

Cubanet.org. (29 de agosto de 2016). *Nueve países piden a EEUU que revise su política migratoria hacia Cuba.* Recuperado de: https://www.cubanet.org/noticias/nueve-paises-piden-a-eeuu-que-revise-su-politica-migratoria-hacia-cuba/

Demirjian, K. (23 de febrero de 2015). Top Republicans slam Obama's plan to close Guantanamo. *The Washington Post.* Recuperado de: https://www.washingtonpost.com/news/powerpost/wp/2016/02/23/top-republicans-slam-obamas-plan-to-close-guantanamo/

El País. (15 de julio de 2009). *Obama suspenderá durante seis meses parte de la ley Helms-Burton*. Recuperado de:

http://internacional.elpais.com/internacional/2009/07/15/actualidad/1247608811_850215.html

El País. (19 de Junio de 2013). *Estados Unidos y Cuca Retoman el Diálogo sobre los Acuerdos Migratorios*. Recuperado de:

http://internacional.elpais.com/internacional/2013/06/19/actualidad/1371668345_121685.html

El Tiempo. (Enero de 2007). *Clinton suspende la Ley Helms-Burton*. Recuperado de: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-544356

Francis, D. (21 de marzo de 2016). Obama's Cuba Reset Is Now in the Hands of Congress. Too Bad It Won't Budge. *Foreing Policy*. Recuperado de: http://foreignpolicy.com/2016/03/21/obamas-cuba-reset-is-now-in-the-hands-of-congress-too-bad-congress-wont-budge/

Noticias Terra. (27 de octubre de 2015). *ONU Pide Terminar con Bloqueo a Cuba con Oposición de Estados Unidos.* Recuperado de: https://noticias.terra.com.co/mundo/onu-pide-terminar-con-bloqueo-a-cuba-con-oposicion-de-eeuu-e-israel,d7947e4612a520de529263b2525f37966avd4rtg.html

Ramírez, E. (2015). La Nueva Política de los Estados Unidos hacia Cuba (I). *CUBADEBATE.* Recuperado de: http://www.cubadebate.cu/opinion/2015/01/26/la-nueva-politica-de-los-estados-unidos-hacia-cuba-i/

Robles, F. (30 de septiembre de 2014). Kissinger Drew Up Plans to Attack Cuba, Records Show. *The New York Times*. Recuperado de: http://www.nytimes.com/2014/10/01/world/americas/kissinger-drew-up-plans-to-attack-cuba-records-show.html

RTNoticias. (21 de marzo de 2016). *Puntos Clave del Encuentro del Siglo Entre Barack Obama y Raúl Castro.* Recuperado de:

https://actualidad.rt.com/actualidad/202632-declaracion-conjunta-obama-castro

Salas, M. (8 de enero de 2015). ¿Por qué a China le Interesa Tanto Hacer Negocios en América Latina? *BBC Mundo*. Recuperado de:

http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/07/140714_economia_china_america_latina_msd

Salim, L. (10 de noviembre de 2014). Cumbre de las Américas: Cuba plebiscitada, Estados Unidos aislado. *Global Research.* Recuperado de:

http://www.globalresearch.ca/cumbre-de-las-americas-cuba-plebiscitada-estados-unidos-aislado/5413001

Sussman, D. (21 de marzo de 2016). Most Americans Support Ending Cuba Embargo, Times, Poll Finds. *The New York Times*. Recuperado de:

http://www.nytimes.com/interactive/projects/cp/international/obama-in-cuba/most-americans-support-ending-cuba-embargo-nyt-poll-finds

Vicent, M. (31 de marzo de 2011). Fidel Castro y Jimmy Carter se reúnen como "dos viejos amigos". *El País Internacional.* Recuperado de:

http://internacional.elpais.com/internacional/2011/03/31/actualidad/1301522407_850215.html

Recursos electrónicos de organizaciones de la sociedad civil

Amnistía Internacional. (2009). *El Embargo Estadounidense Contra Cuba, su Impacto en los Derechos Económicos y Sociales.* Recuperado de:

http://amnistiainternacional.org/publicaciones/85-el-embargo-estadounidense-contra-cuba-su-impacto-en-los-derechos-economicos-y-sociales.html

Atlantic Council. (11 de febrero de 2014). *Atlantic Council Poll: Americans Want New Relations With Cuba.* Recuperado de:

http://www.atlanticcouncil.org/events/past-events/atlantic-council-poll-americans-want-new-relations-with-cuba

Atlantic Council. (10 de febrero de 2014). *The Poll In-Depth: Details of the Embargo. Recuperado de:*

http://www.atlanticcouncil.org/cuba/the-poll-in-depth-details-of-the-embargo

Movimiento Socialista de los Trabajadores. (3 de diciembre de 2008). *Primeras Medidas del Gobierno Revolucionario*. Recuperado de:

http://as.mst.org.ar/2008/12/03/primeras-medidas-del-gobierno-revolucionario/

Poushter, J. (14 de agosto de 2015). People in U.S., Latin America approve of renewing U.S. ties with Cuba. *Pew Research Center.* Recuperado de:

http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/08/14/people-in-u-s-latin-america-approve-of-renewing-u-s-ties-with-cuba/

Otros recursos electrónicos

Centro de Noticias ONU. (27 de octubre de 2015). *191 países piden en la Asamblea General el fin del bloqueo contra Cuba.* Recuperado de:

http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=33704

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (3 de junio de 2015). *Hacia el Cierre de Guantánamo.* Recuperado de:

http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Hacia-cierre-Guantanamo.pdf#page=10

Cuba VS Bloqueo. (9 de septiembre de 2013). *Lyndon B. Johnson*. Recuperado de: http://www.cubavsbloqueo.cu/es/lyndon-b-johnson

EcuRed. (s. f.). *Bloqueo Económico contra Cuba*. Recuperado de:

http://www.ecured.cu/Bloqueo_econ%C3%B3mico_contra_Cuba

EcuRed. (s.f.). *Ley Torricelli.* Recuperado de:

http://www.ecured.cu/Ley_Torricelli

EcuRed. (s.f.). *Richard Nixon.* Recuperado de:

http://www.ecured.cu/Richard_Nixon

Ministerio de Comercio Industria y Turismo. (s.f.). *Acuerdo de Complementación Económica N° 49 Celebrado entre la República de Colombia y la República de Cuba.* Recuperado de:

http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=1888

Ministerio de Relaciones de Exteriores de Cuba. (s.f.). Recuento de las Acciones OEA Contra Cuba. Recuperado de:

http://anterior.cubaminrex.cu/OEA/Articulos/Acciones/inicio.html

U.S. Departament of the Treasury. (s.f.). *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996*. Recuperado de:

https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/libertad.pdf

White House. (12 de mayo de 2009). *Remarks by the President On National Security, 5-21-09.* Recuperado de:

https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-national-security-5-21-09

White House. (17 de diciembre de 2014). *FACT SHEET: Charting a New Course on Cuba.* Recuperado de:

https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/17/fact-sheet-charting-new-course-cuba