

ENSAYO

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>

 @CGBSenado

Senado de la República, 16 de junio de 2017

LA NORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CUBA: LA DECISIÓN DE BARACK OBAMA BAJO EL MODELO DE LOS TRES NIVELES DE ANÁLISIS¹



Como parte de una nueva serie de documentos especializados, el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques presenta la publicación de su primer Ensayo, intitulado “La normalización de las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Cuba: la decisión de Barack Obama bajo el modelo de los tres niveles de análisis”. En diciembre de 2014, el entonces presidente Barack Obama de Estados Unidos anunció su decisión de comenzar el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba, interrumpidas desde 1961, así como de impulsar una mayor cooperación y promover medidas específicas para eliminar las restricciones en materia de viajes, envíos de remesas y transacciones bancarias. Con ello, el mandatario terminó con un vestigio de la Guerra Fría y asumió el reto de modificar una posición tradicional de la política exterior de Estados Unidos en el hemisferio. El objetivo de este artículo es identificar los factores que propiciaron que el gobierno del presidente Barack Obama modificara la política exterior hacia Cuba, en contraste con las administraciones de sus antecesores, bajo la óptica del modelo de los tres niveles de análisis.



INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2014, el entonces presidente Barack Obama de Estados Unidos anunció su decisión de comenzar el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba, interrumpidas desde 1961, así como de impulsar una mayor cooperación y promover medidas específicas para eliminar las restricciones en materia de viajes, envíos de remesas y transacciones bancarias. Con ello, el mandatario además de terminar con un vestigio de la Guerra Fría, asumió el reto de modificar una posición tradicional de la política exterior de Estados Unidos en el hemisferio.

El objetivo de este artículo es identificar los factores que propiciaron que el gobierno del presidente Barack Obama modificara la política exterior hacia Cuba, en contraste con las administraciones de sus antecesores, bajo la óptica del modelo de los tres niveles de análisis.

En efecto, el argumento central de esta reflexión es que la decisión del presidente Obama para normalizar relaciones con Cuba respondió a una conjunción de factores ubicados en los niveles internacional, estatal e individual, principalmente entre 2009 a 2014. Un factor que influyó para que el presidente Barack Obama revirtiera la política de hostilidad y aislamiento a Cuba, ubicado en el nivel internacional o sistémico, fue superar un enfoque originado e implementado en la Guerra Fría, teniendo en consideración que esta confrontación bipolar con repercusiones políticas, económicas y militares finalizó desde hace más de veinte años.

Un segundo factor, ubicado en el nivel internacional, que explica la decisión de Barack Obama para normalizar las relaciones con la isla fue el consenso de diversos países latinoamericanos principalmente encabezados por líderes progresistas y de izquierda en foros regionales, tal como la Cumbre de las Américas, para exigirle la revisión de la política hacia Cuba, siendo un cuestionamiento implícito a la posición y liderazgo de Estados Unidos en la región.

Por otra parte, un incentivo localizado en el nivel estatal que contribuye en la explicación del presente estudio de caso fue la evolución de las actitudes de la población de Estados Unidos y, en particular, de la comunidad cubanoamericana en relación con la introducción de cambios en esta cuestión.

El último factor se ubica en el nivel personal. Al respecto, es inevitable considerar la personalidad de Barack Obama y su visión para forjar un legado histórico como uno de los líderes de una potencia militar y económica.

El presente artículo está dividido en cinco apartados. El primer describe los postulados de los tres niveles de análisis. El segundo aborda los cambios en el escenario geopolítico y la posición de los países latinoamericanos sobre la participación de Cuba en diversos foros regionales entre 2009 a 2012. El siguiente apartado presenta los alcances de la decisión para reorientar la política exterior hacia Cuba en el gobierno de Barack Obama. El cuarto apartado trata el cambio de percepciones en la población en Estados Unidos sobre esta cuestión y el



último apartado hace una breve descripción de la personalidad de entonces mandatario en relación con su concepción de la toma de decisiones en materia de política exterior.

Más allá del tema central del presente artículo, las medidas que fueron anunciadas por el Presidente de Estados Unidos, Donald Trump, darán marcha atrás a las acciones que fueron impulsadas por Barack Obama al restringir los flujos de viajes y los intercambios comerciales, entre otros aspectos, con la finalidad de ejercer mayor presión al gobierno cubano para que introduzca cambios en el ámbito de las libertades políticas,² lo que simbólicamente impactará en el legado de Obama en el hemisferio. Previamente, el pasado 14 de junio, el Consejo de Estado de Cuba convocó a elecciones generales para elegir a los delegados ante las asambleas municipales y provinciales, y a los diputados ante la Asamblea Nacional, siendo este el primer paso en la designación del sucesor del presidente Raúl Castro y en la transición política. Según el calendario electoral, el 22 de octubre tendría lugar la primera vuelta de las elecciones municipales, pero todavía está pendiente la fecha de celebración de los comicios provinciales y nacionales.³

1. MARCO TEÓRICO: LOS TRES NIVELES DE ANÁLISIS

La implementación del marco analítico-metodológico de los tres niveles de análisis a las relaciones internacionales propuesto por el autor neorrealista Kenneth N. Waltz en su obra titulada “El hombre, el Estado y la guerra. Un análisis teórico” (1959),⁴ independientemente de sus fortalezas y debilidades, muestra una amplia capacidad explicativa de las motivaciones que subyacen en el proceso de toma de decisiones y, por consiguiente, en la actuación de los Estados en el sistema internacional.

Si bien en esta obra Kenneth N. Waltz propuso un modelo para estudiar las causas de los conflictos entre dos o más Estados, las premisas explicativas y complementarias de los tres niveles de análisis, -el internacional, el estatal y el individual, ofrecen al analista una herramienta para tener una visión integral de las acciones de política exterior. Según diversos expertos, el nivel internacional o sistémico “explica la conducta de un Estado a partir del contexto internacional”,⁵ es decir, esta última responde a incentivos externos inherentes a la propia naturaleza anárquica del sistema internacional.

² Julie Hirschfeld Davis, “Moving to Scuttle Obama Legacy, Donald Trump to Crack Down on Cuba”, *The New York Times*, 15 de junio de 2016, https://www.nytimes.com/2017/06/15/us/politics/cuba-trump-obama.html?_r=0

³ *El Nuevo Herald*, “Cuba convoca para octubre las elecciones previas al relevo de Raúl Castro”, 14 de junio de 2016, <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/cuba-es/article156065594.html>

⁴ Kenneth N. Waltz, *El hombre, el Estado y la guerra. Un análisis teórico*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2007.

⁵ Rafael Velázquez, Marcela Maldonado y José Manuel Vázquez, “Los tres niveles de análisis”, en *Teorías de relaciones internacionales en el siglo XXI: interpretaciones críticas desde México*, Eds. Jorge Alberto Schiavon Uriegas, Adriana Sletza Ortega Ramírez, Marcela López-Vallejo Olvera y Rafael Velázquez Flores (México: Asociación Mexicana de Estudios Internacionales: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla: Centro de Investigación y Docencia Económicas: El Colegio de San Luis: Universidad Autónoma de Baja California: Universidad Autónoma de Nuevo León: Universidad Autónoma de Puebla, 2016), 92.

El nivel estatal o nacional, por otra parte, “localiza los determinantes de la política exterior dentro de los márgenes del propio Estado-nación”,⁶ por consiguiente su conducta responde a factores internos, a los intereses de los actores subnacionales gubernamentales y no gubernamentales, y a otras variables como el interés nacional, los objetivos y la capacidad de negociación internacional. En este nivel es pertinente considerar el funcionamiento del sistema político y el modelo de desarrollo económico como elementos que inciden en la formulación de la política exterior.

El tercer nivel, denominado individual, explica las determinantes de la política exterior a partir de las características personales y psicológicas de los individuos encargados de la formulación de dicha política pública. En conjunción, el contenido teórico de estos tres postulados ofrece la posibilidad de ser aplicados simultáneamente a diversos estudios de caso que van desde momentos de crisis diplomáticas⁷, iniciativas de cooperación hasta evaluaciones de las transformaciones y los resultados que un gobierno puede alcanzar en materia de política exterior.⁸

2. EL ESCENARIO GEOPOLÍTICO ACTUAL Y LA POSICIÓN DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE CUBA EN FOROS REGIONALES

El escenario geopolítico actual ha modificado la percepción que existía de Cuba como una amenaza potencial a los intereses de Estados Unidos. Es conveniente señalar que Raúl Castro, desde 2013, manifestó su intención de abandonar el poder en 2018 y, con ello, asumió las tareas de preservar el legado de la Revolución Cubana (1959) y actualizar, según su mensaje en el IV Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) en 2011, “el Modelo Económico y Social con el objetivo de garantizar la continuidad e irreversibilidad del socialismo, así como el desarrollo económico del país y la elevación del nivel de vida, conjugados con la necesaria formación de valores éticos y políticos de [sus] ciudadanos”.⁹

Desde esta perspectiva, en los anaqueles históricos quedaron registrados acontecimientos como el respaldo que el régimen cubano brindó a procesos de descolonización y a movimientos guerrilleros en América Latina y en África, principalmente entre los años sesenta y setenta bajo los auspicios de la Unión Soviética, su socio estratégico, con el objetivo de modificar el sistema de equilibrios entre las dos potencias en el Tercer Mundo. En la memoria también permanecen los momentos de mayor tensión y convulsos en la relación bilateral derivados del fracaso de la invasión en Bahía de Cochinos (1961) por cubanos entrenados y financiados por la CIA y la llamada “Crisis de los Misiles” (1962). A propósito, este episodio concluyó tras el acuerdo de la entonces Unión Soviética para retirar 42 misiles nucleares instalados en la localidad de San

⁶ *Ibidem*.

⁷ Rafael Velázquez Flores y Roberto Domínguez, “México contra todos: un análisis del proceso de toma de decisiones en la crisis diplomáticas con Cuba, Argentina y Venezuela”, *Nueva Sociedad*, núm. 208 (marzo-abril de 2007): 26-38.

⁸ Rafael Velázquez Flores y Roberto Domínguez, “Balance de la política exterior de México en el sexenio de Felipe Calderón bajo los tres niveles de análisis: Límites y alcances”, *Foro Internacional*, Vol. 53, No. 3/4 (julio-diciembre 2013): 483-516.

⁹ Raúl Castro Ruz, “Texto íntegro del Informe Central al VI Congreso del PCC”, *Cuba debate*, 16 de abril de 2011, <http://www.cubadebate.cu/opinion/2011/04/16/texto-integro-del-informe-central-al-vi-congreso-del-pcc/#.WKNTpM996M8>

Cristóbal, a cambio de que Estados Unidos hiciera lo mismo con sus misiles emplazados en Turquía.

En ese marco, Fidel Castro intervino en diecisiete revoluciones africanas en el transcurso de más de dos décadas, siendo Angola el caso más exitoso al tener efectos en África austral. En 1991, el último contingente de 450 soldados cubanos abandonó dicho país.¹⁰ En consecuencia, el fin de la Guerra Fría y la reducción drástica de la asistencia económica y militar que Moscú brindaba a Cuba puso fin a cualquier intento de este país para apoyar movimientos revolucionarios en el extranjero, así como a cualquier posibilidad real de afectar la seguridad nacional de Estados Unidos.

En relación con el contexto regional, es conveniente abordar las críticas y, en algunos casos, la presión que ejercieron diversos países latinoamericanos en foros como la Cumbre de las Américas y la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos para rechazar la política de hostilidad y el embargo económico que Estados Unidos impone a Cuba.

Según los expertos, desde 2009 y ante los amagos de “cubanización” de la V Cumbre de las Américas (Puerto España, abril de 2009) encabezados por el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, el entonces presidente Obama respondió con el levantamiento de las restricciones a los viajes de familiares y a los envíos de remesas, incluidas las medicinas, a cualquier ciudadano de Cuba que no fuera funcionario del régimen y con la autorización a los cubanoamericanos para pagar el celular de algún pariente en la isla y a los empresarios estadounidenses para mejorar los servicios de telefonía e Internet.¹¹

Dos meses después de dicha Cumbre, el 3 de junio de 2009, en San Pedro Sula, Honduras, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) decidió dejar sin efecto la Resolución VI (1962), que dispuso la “Exclusión del actual gobierno de Cuba de su participación en el Sistema Interamericano”. En otro resolutivo aprobado se acordó que la participación de Cuba en este organismo sería “el resultado de un proceso de diálogo iniciado a solicitud del gobierno de Cuba y de conformidad con las prácticas, los propósitos y principios de la OEA”.¹² La decisión de este órgano deliberativo fue percibida como un fracaso de Estados Unidos para obtener el apoyo político necesario para impedir que se mantuviera una suspensión que había estado vigente por cuarenta y siete años, por lo que marcó un importante hito en la relación entre Estados Unidos y los demás Estados miembros de la OEA.¹³ Por su parte, el gobierno de Raúl Castro reiteró en 2009 que no le interesaba pertenecer a este organismo que

¹⁰ Gemma Parellada, “De Angola al ébola, la impronta cubana en África”, *El País*, 28 de noviembre de 2016, http://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/27/actualidad/1480272891_087185.html

¹¹ Socorro Ramírez, “VI Cumbre de una América fragmentada”, en *De Madrid a Santiago: Retos y oportunidades. Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe*, Comps. Adrián Bonilla y María Salvadora Ortiz, San José de Costa Rica: FLACSO, 2012, 255-277.

¹² Organización de los Estados Americanos, “En histórica jornada, la OEA deja sin efecto la Resolución que excluyó la participación de Cuba del Sistema Interamericano”, 3 de junio de 2009, http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=AG-12-09

¹³ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Contexto histórico y político* (s. l. 2012) p. 19.

había excluido a su país por sus vínculos con el bloque socialista,¹⁴ una posición que mantiene hasta hoy en día y que parece más firme al negar la entrada a Cuba al Secretario General, Luis Almagro, para recibir un premio en memoria del fallecido disidente Oswaldo Payá.¹⁵

Al respecto, la VI Cumbre de las Américas (Cartagena de Indias, abril de 2012) mostró la división que existía entre Estados Unidos, apoyado por Canadá, frente a países como Bolivia, Venezuela, Ecuador, Nicaragua, Argentina, Colombia y Brasil sobre la necesidad de incluir a Cuba en estos espacios. En ese marco, no es posible ignorar el respaldo a la isla por parte de los entonces presidentes Evo Morales de Bolivia, Luiz Inácio Lula da Silva de Brasil, Hugo Chávez de Venezuela, - si bien este mandatario no asistió por motivos de salud-, Rafael Correa de Ecuador y de la ex presidenta de Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, además de jefes de Estado que todavía ejercen sus cargos como Daniel Ortega de Nicaragua y Juan Manuel Santos de Colombia.

Los dos países de América del Norte defendieron su posición al argumentar que la participación de la isla era contraria a la cláusula democrática aprobada en la III Cumbre de las Américas (Quebec, 2001); mientras que el gobierno estadounidense fue criticado por el fracaso de la política de drogas, el trato a los migrantes, su débil respuesta a la delincuencia y la pobreza en Centroamérica, y los daños ocasionados a las economías nacionales por las políticas monetarias.¹⁶ Estos desacuerdos incluso impidieron que los jefes de Estado y/o de gobierno emitieran una declaración final y que algunos condicionaran su participación en la siguiente Cumbre si Cuba no asistía.¹⁷ El entonces presidente Felipe Calderón no se pronunció públicamente sobre este tema.

Es conveniente recordar que entre el periodo transcurrido entre la sexta y la séptima ediciones de estas cumbres hemisféricas, Barack Obama obtuvo la reelección como presidente de Estados Unidos en noviembre de 2012, lo que le permitió en enero de 2013 girar instrucciones para iniciar los contactos con Cuba, siendo esenciales en este proceso Canadá y el Vaticano.¹⁸ Posteriormente, en Estados Unidos tuvieron lugar elecciones de medio término en noviembre de 2014, cuyos resultados inclinaron la balanza a favor del Partido Republicano tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado.¹⁹

¹⁴ Mauricio Vicent, "Cuba rechaza entrar en la OEA después de 47 años", *El País*, 3 de junio de 2009, http://internacional.elpais.com/internacional/2009/06/04/actualidad/1244066404_850215.html

¹⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, "Declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba", 22 de febrero de 2017, <http://www.minrex.gob.cu/es/declaracion-del-ministerio-de-relaciones-exteriores-de-cuba-3>

¹⁶ Richard E. Feinberg, "Getting better: The United States and the Panama Summit of the Americas", *Brookings Institution*, 14 de abril de 2015, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2015/04/14/getting-better-the-united-states-and-the-panama-summit-of-the-americas/>

¹⁷ Univisión, "La VI Cumbre de las Américas concluyó sin declaración", 15 de abril de 2012, <http://www.univision.com/noticias/noticias-de-latinoamerica/la-vi-cumbre-de-las-americas-concluyo-sin-declaracion>

¹⁸ Pablo Pardo, "18 meses de negociaciones con la mediación de Canadá y del Vaticano", *El País*, 18 de diciembre de 2014, <http://www.elmundo.es/internacional/2014/12/18/54931e4522601d34578b457a.html>

¹⁹ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, "Análisis e implicaciones de los resultados de las elecciones de medio término en Estados Unidos", Senado de la República, 10 de noviembre de 2014, <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/1011EUA.pdf>



Es posible observar que las reuniones de negociación entre los enviados cubanos y estadounidense, las cuales tuvieron lugar entre junio de 2013 a octubre de 2014 en Ottawa y el Vaticano, permitieron alcanzar un acuerdo en torno a la liberación e intercambio de prisioneros, -un aspecto clave para la normalización de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos-; pero también favorecieron el retiro de cualquier objeción de la Casa Blanca sobre la primera participación de Cuba en las Cumbres de las Américas. En este marco, Barack Obama y Raúl Castro sostuvieron una reunión bilateral al margen de los trabajos de la VII Cumbre (Panamá, abril de 2015), destacando que el líder cubano expresó su disposición para dialogar sobre temas de derechos humanos y libertad de prensa.²⁰

La iniciativa de Obama revirtió los cuestionamientos de los países de la región sobre Cuba, evitando lesionar este mecanismo hemisférico de diálogo político y de promoción de la democracia, y mandando un mensaje simbólico de la renovación del liderazgo de Estados Unidos en América Latina. En su discurso anual sobre el Estado de la Unión de 2015, el ex mandatario, en alusión a esta cuestión regional, expuso que el “cambio de política en relación con Cuba tenía el potencial de poner punto final a un legado de falta de confianza en nuestro hemisferio”.²¹ Agregó que esta decisión desmoronaba una “excusa ficticia” para imponer restricciones a la isla y defendía los valores democráticos, por lo cual llamaba al Congreso a poner fin al embargo.

3. DECISIÓN PARA REORIENTAR LA POLÍTICA EXTERIOR HACIA CUBA EN EL GOBIERNO DE BARACK OBAMA

En diciembre de 2014, el entonces presidente Obama, a través de una declaración, dio a conocer su intención de introducir cambios en la política exterior hacia Cuba, trastocando la hostilidad que existió por más de cinco décadas desde que Fidel Castro tomó el poder en 1959 y sostenida por los gobiernos de diez mandatarios de Estados Unidos, (cuatro demócratas y seis republicanos).²² Este anuncio, en gran medida sorpresivo, fue el resultado de pláticas secretas de negociación para intercambiar prisioneros de ambos países, bajo la mediación del Papa Francisco, que concluyó con una llamada telefónica entre Raúl Castro y Barack Obama, el primer contacto de alto nivel registrado en cincuenta años.²³

El principal argumento de Barack Obama para normalizar la relación entre los dos países, revirtiendo una posición tradicional, descansó en el fracaso de un “enfoque obsoleto” para promover los intereses de Estados Unidos. Asimismo, el entonces presidente enfatizó los pocos efectos obtenidos por las políticas dirigidas a aislar, inclusive a colapsar, a Cuba y por la

²⁰ Embajada de Estados en Panamá, “Comentarios del Presidente Obama y el Presidente de Cuba, Raúl Castro antes de su Reunión”, 11 de abril de 2015, <https://spanish.panama.usembassy.gov/ni041115b.html>

²¹ IIP Digital, “Discurso del presidente Obama sobre el Estado de la Unión 2015”, 20 de enero de 2015, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/texttrans/2015/01/20150121313076.html#axzz4YnqBC34S>

²² Dwight D. Eisenhower (republicano, 1953-1961); John F. Kennedy (demócrata, 1961-1963); Lyndon B. Johnson (demócrata, 1963-1969); Richard Nixon (republicano, 1969-1974); Gerald Ford (republicano, 1974-1977); Jimmy Carter (demócrata, 1977-1981); Ronald Reagan (republicano, 1981-1989); George H. W. Bush (republicano, 1989-1993); Bill Clinton (demócrata, 1993-2001); y George W. Bush (republicano, 2001-2009).

²³ Peter Baker, “U.S. to Restore Full Relations With Cuba, Erasing a Last Trace of Cold War Hostility”, The New York Times, 17 de diciembre de 2014, https://www.nytimes.com/2014/12/18/world/americas/us-cuba-relations.html?_r=0



imposición de sanciones que en contraste sólo confirieron al gobierno cubano “la lógica para aplicar restricciones sobre su gente”.²⁴

Tras lograr la liberación del subcontratista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), Alan Gross, y de un agente de inteligencia en respuesta a un intercambio por tres agentes cubanos, la administración anunció que implementaría medidas dirigidas a levantar las restricciones a fin de permitir que las personas estadounidenses de origen cubano pudieran viajar y enviar giros a sus familias en la isla. La Casa Blanca también dispuso iniciar discusiones para restablecer las relaciones diplomáticas que habían estado interrumpidas desde 1961 con el objeto de restablecer la embajada estadounidense en La Habana y las visitas de funcionarios de alto rango, promover los intereses compartidos y la cooperación en materias como salud, inmigración, antiterrorismo, tráfico de drogas y respuesta a catástrofes, y revisar la designación de Cuba como un Estado patrocinador de terrorismo.

Bajo esta lógica, Barack Obama declaró que otras medidas estarían destinadas a aumentar el transporte, el comercio y el flujo de información entre ambos países con la finalidad de intensificar los viajes y el uso de tarjetas de crédito y débito de residentes de Estados Unidos en Cuba. La administración estadounidense acordó favorecer el incremento de la cantidad de dinero que se podía enviar a Cuba, eliminar los límites en giros que apoyaban proyectos humanitarios y al sector privado, así como facilitar las transacciones autorizadas y permitir a las instituciones financieras estadounidense abrir cuentas en sus homólogas cubanas. Otra acción estaba destinada a acrecentar las conexiones de telecomunicaciones. En su disertación, el ex mandatario enfatizó que Estados Unidos continuaría planteando sus diferencias en temas de democracia y derechos humanos, haciéndole un llamado a Cuba a terminar con las restricciones impuestas a los ciudadanos en sus actividades políticas, sociales y económicas.

Un factor interno que contribuye a explicar la decisión de Barack Obama para normalizar las relaciones diplomáticas con Cuba fue la evolución de las actitudes de la población general y especialmente de la comunidad cubanoamericana, concentrada principalmente en Florida y New Jersey, con respecto al propio tema y a otras cuestiones relacionadas con la continuidad del embargo económico, las ventas de alimentos y medicinas, el envío de remesas y la autorización de los viajes con fines familiares a la isla. Estos factores implicaron a su vez una disminución de los costos políticos, especialmente en términos de votos y recursos destinados a las campañas electorales.

De acuerdo con una encuesta realizada en octubre de 2014 por el diario *New York Times*, seis de cada diez estadounidenses apoyaban el restablecimiento de las relaciones con Cuba. Esta decisión contó además con el respaldo de la Iglesia Católica, la Cámara de Comercio de

²⁴ The White House, “Declaraciones del presidente sobre cambios en la política con Cuba”, 19 de diciembre de 2014, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/12/19/declaraciones-del-presidente-sobre-cambios-en-la-politica-con-cuba>



los Estados Unidos, *Human Rights Watch* y los sectores representantes de los intereses agrícolas.²⁵

En este aspecto y como un insumo de particular relevancia fue la encuesta publicada por *The Atlantic Council* (2014) que mostró que un 56% de los estadounidenses apoyaban un cambio en la política hacia Cuba y que en Florida, estado donde se concentra gran parte del exilio cubano, el respaldo era de 63% de la población; mientras que entre las personas de origen latina el apoyo era de 62%. En Florida, 30% de los encuestados mostró su oposición a la normalización de las relaciones.²⁶

Una limitante para llevar más adelante la normalización de las relaciones bilaterales es la posición tradicional de los legisladores republicanos en contra de levantar el embargo comercial impuesto a la isla desde 1960 por el presidente Eisenhower con el objeto de demostrar su falta de condescendencia a cualquier dictadura en la región. Tal como se mencionó anteriormente, los resultados de las elecciones intermedias de Estados Unidos que dieron el control de ambas cámaras al Partido Republicano permitió la continuación de esta postura, siendo el senador Marco Rubio, hijo de inmigrantes cubanos, uno de sus principales promotores.

4. BARACK OBAMA: ENTRE EL IDEALISMO Y EL PRAGMATISMO EN LA POLÍTICA EXTERIOR

Según Stephen Sestanovich, un experto en política exterior presidencial en el Consejo de Relaciones Exteriores, Barack Obama “parece haber tenido un compromiso personal e ideológico con la idea de que la política exterior había consumido demasiada atención y recursos de la nación”, derivado de ello, sustentaba su decisión de actuar, incluso de forma unilateral, cuando desde su perspectiva un desafío concreto fuera una amenaza directa a la seguridad nacional.²⁷ Asimismo, es necesario recordar que desde su primer periodo en la Casa Blanca, el entonces mandatario, desde un enfoque idealista, expresó que centraría sus esfuerzos para poner fin a las guerras que había heredado de su antecesor, George W. Bush, y para consolidar su visión de un mundo libre de armas nucleares, entre otras causas loables para la humanidad, indudablemente dirigidas a consolidar un legado histórico. En un acto simbólico, a principios de 2016, el presidente Obama visitó La Habana, siendo la primera visita de un mandatario estadounidense desde 1928. En la recta final de su mandato, a inicios de 2017, también emitió una acción ejecutiva para poner fin a la política de “pies secos, pies mojados”, vigente desde 1995, mientras que a cambio el gobierno cubano se comprometió a aceptar el retorno de los ciudadanos de su país con orden de expulsión en Estados Unidos, todo ello enmarcado en el proceso de acercamiento que iniciaron a fines de 2014. En el ámbito multilateral, su gobierno también será recordado por abstenerse en la votación sobre el

²⁵ Baker, “U.S. to Restore Full Relations With Cuba, Erasing a Last Trace of Cold War Hostility”

²⁶ Atlantic Council, “US-Cuba: A New Public Survey Supports Policy Change”, 20 de febrero de 2014, <http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/2014cubapoll/US-CubaPoll.pdf>

²⁷ Jeffrey Goldberg, “The Obama Doctrine”, *The Atlantic*, abril de 2016, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>



embargo a Cuba ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, en octubre del año pasado, siendo la primera ocasión que esto ocurre en veinticinco años.

CONCLUSIONES

Con base en los factores analizados dentro del modelo teórico de los tres niveles de análisis es posible observar que el ex presidente Obama adoptó la decisión de normalizar las relaciones diplomáticas con Cuba bajo el argumento de que este país ya no representaba ningún tipo de amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos. Al mismo tiempo, la decisión encaminada a flexibilizar su posición en relación a que Cuba participara en foros regionales fue una muestra de su interés de renovar su influencia en este hemisferio, frente a la creciente consolidación de un bloque de países latinoamericanos que exigían la revisión de la política estadounidense hacia Cuba. Esta concesión permitió al entonces mandatario terminar con las críticas en contra de Estados Unidos, principalmente de líderes como Hugo Chávez.

La decisión de normalizar las relaciones diplomáticas con Cuba en este contexto específico tampoco tuvo repercusiones importantes al interior de Estados Unidos, pues los costos políticos fueron mínimos considerando que el anuncio oficial del presidente Obama se presentó después de la celebración de las elecciones de medio término en noviembre de 2014, en las cuales el Partido Republicano obtuvo el control de las dos cámaras del Congreso de Estados Unidos. Sin embargo, este acontecimiento fue una limitante que impidió a Obama terminar con el embargo económico impuesto a la isla, a pesar de su llamado a este órgano para levantarlo.

De esta forma, el presidente Donald Trump comenzó su mandato en un marco inédito, pues a diferencia de sus predecesores no tendrá que abordar el tema de la reanudación de las relaciones diplomáticas con Cuba. En la actualidad, Estados Unidos no ha formalizado vínculos con Irán y Corea del Norte. Si bien como presidente electo, Trump anunció su intención de revisar el acercamiento entre ambos países, a poco más de cien días de iniciar su gobierno ha emitido órdenes ejecutivas, con impactos fuera de sus fronteras, relacionadas con la salida del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP); la construcción de un muro en la frontera con México y restricción del ingreso de refugiados al considerarlos potenciales “terroristas”. Así, podemos afirmar que este tema no parece ser una prioridad en la agenda de la nueva administración. A la par, la actual integración por una mayoría republicana en el Congreso de Estados Unidos incrementa la posibilidad de que el embargo económico se mantenga en los próximos años, al tratarse de una legislación que fue aprobada por este órgano del Poder Legislativo.

Hasta ahora, el nuevo residente de la Casa Blanca ha declarado que comparte “ideas muy similares sobre Cuba” con el senador Marco Rubio, con quien ha tenido una cena privada. Por otra parte, algunos analistas afirman que el presidente Trump podría enfrentar una oposición significativa de los líderes empresariales estadounidenses en caso de modificar la situación actual pues muchas compañías, entre ellas, Google, Airbnb y Starwood Hotels & Resorts, han



invertido en las empresas cubanas desde el deshielo con Cuba.²⁸ Aunado a ello, para el analista internacional será esencial brindar un seguimiento al tratamiento que se otorgue a los temas de derechos humanos en Cuba, teniendo en consideración que el respeto de las libertades civiles, incluida la libertad de prensa, se ven amenazadas en Estados Unidos por los ataques del mismo presidente de ese país, quien al parecer basa sus acciones principalmente en incentivos ubicados en el nivel individual.

Sin lugar a dudas, las medidas presentadas el 16 de junio por el presidente Trump hacia Cuba tendrán impactos significativos en sectores que han mostrado avances en ambos países derivados del proceso de deshielo que inició Barack Obama hace casi tres años, en particular, en el turismo, en el incipiente comercio, la cooperación en materia de seguridad, y el intercambio académico y de trabajadores, incluso en el empleo.²⁹ El eventual cambio de postura de la Casa Blanca generará además diversas reacciones de los actores involucrados. De forma previa al anuncio, el senador republicano Marco Rubio, quien acompañó al mandatario estadounidense en Miami, adelantó a través de su cuenta de Twitter una de las líneas generales de la política hacia la isla: la prohibición a las empresas estadounidenses para negociar con las empresas militares cubanas³⁰ las cuales intervienen en la economía de Cuba.³¹

Bibliografía

Libros

Ramírez, Socorro, “VI Cumbre de una América fragmentada”, en *De Madrid a Santiago: Retos y oportunidades. Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe*, Comps. Adrián Bonilla y María Salvadora Ortiz, San José de Costa Rica: FLACSO, 2012.

Velázquez Flores, Rafael, Marcela Maldonado Bodart y José Manuel Vázquez Godina, “Los tres niveles de análisis”. En *Teorías de relaciones internacionales en el siglo XXI: interpretaciones críticas desde México*, Eds. Jorge Alberto Schiavon Uriegas, Adriana Sletza Ortega Ramírez, Marcela López-Vallejo Olvera y Rafael Velázquez Flores, 91-105. México: Asociación Mexicana de Estudios Internacionales: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla: Centro de Investigación y Docencia Económicas: El Colegio de San Luis: Universidad Autónoma de Baja California: Universidad Autónoma de Nuevo León: Universidad Autónoma de Puebla, 2016.

²⁸ Claire Felter, Brianna Lee y James McBrid, “U.S.-Cuba Relations”, *CFR*, 3 de febrero de 2017, <http://www.cfr.org/cuba/us-cuba-relations/p11113>

²⁹ Christopher Sabatini, “El inminente problema de Trump en Cuba”, *The New York Times*, 14 de junio de 2017, <https://www.nytimes.com/es/2017/06/14/el-inminente-problema-de-trump-en-cuba/>

³⁰ Lupe García, “Congresistas que asesoraron a Trump sobre la nueva política hacia Cuba lo acompañan en su viaje a Miami”, *Cibercuba Noticias*, 16 de junio de 2017, <https://www.cibercuba.com/noticias/2017-06-16-u177600-e177600-congresistas-asesoraron-trump-nueva-politica-hacia-cuba-lo>

³¹ Patricia Mazzei, “Rubio y Díaz-Balart presionaron a Trump sobre Cuba”, *El Nuevo Herald*, 15 de junio de 2017, <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/cuba-es/article156398239.html>



Waltz, Kenneth N., *El hombre, el Estado y la guerra. Un análisis teórico*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2007.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Proceso de Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Contexto histórico y político* (s. l. 2012)

Artículos

Feinberg, Richard E., "Getting better: The United States and the Panama Summit of the Americas", *Brookings Institution*, 14 de abril de 2015, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2015/04/14/getting-better-the-united-states-and-the-panama-summit-of-the-americas/>

Felter, C., Lee, B., y McBrid, J., "U.S.-Cuba Relations", *CFR*, 3 de febrero de 2017, <http://www.cfr.org/cuba/us-cuba-relations/p11113>

Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, "Análisis e implicaciones de los resultados de las elecciones de medio término en Estados Unidos", *Senado de la República*, 10 de noviembre de 2014, <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/1011EUA.pdf>

Revistas

Velázquez Flores, Rafael y Roberto Domínguez, "México contra todos: un análisis del proceso de toma de decisiones en las crisis diplomáticas con Cuba, Argentina y Venezuela", *Nueva Sociedad*, núm. 208 (marzo-abril de 2007): 26-38, http://nuso.org/media/articles/downloads/3415_1.pdf (Fecha de consulta: 10 de febrero de 2017).

Velázquez Flores, Rafael y Roberto Domínguez, "Balance de la política exterior de México en el sexenio de Felipe Calderón bajo los tres niveles de análisis: Límites y alcances", *Foro Internacional*, Vol. 53, No. 3/4 (julio-diciembre 2013): 483-516, <http://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/download/2160/2150> (Fecha de consulta: 10 de febrero de 2017).

Periódicos

Baker, P., "U.S. to Restore Full Relations With Cuba, Erasing a Last Trace of Cold War Hostility", *The New York Times*, 17 de diciembre de 2014, https://www.nytimes.com/2014/12/18/world/americas/us-cuba-relations.html?_r=0

Castro Ruz, R., "Texto íntegro del Informe Central al VI Congreso del PCC", *Cuba debate*, 16 de abril de 2011, <http://www.cubadebate.cu/opinion/2011/04/16/texto-integro-del-informe-central-al-vi-congreso-del-pcc/#.WKntPm996M8>



Goldberg, Jeffrey. "The Obama Doctrine", *The Atlantic*, abril de 2016, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>

Pardo, P., "18 meses de negociaciones con la mediación de Canadá y del Vaticano", *El País*, 18 de diciembre de 2014, <http://www.elmundo.es/internacional/2014/12/18/54931e4522601d34578b457a.html>

Parellada, G., "De Angola al ébola, la impronta cubana en África", *El País*, 28 de noviembre de 2016, http://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/27/actualidad/1480272891_087185.html

Vicent, M. "Cuba rechaza entrar en la OEA después de 47 años", *El País*, 3 de junio de 2009, http://internacional.elpais.com/internacional/2009/06/04/actualidad/1244066404_850215.html

Univisión, "La VI Cumbre de las Américas concluyó sin declaración", 15 de abril de 2012, <http://www.univision.com/noticias/noticias-de-latinoamerica/la-vi-cumbre-de-las-americas-concluyo-sin-declaracion>

Documentos

Atlantic Council, "US-Cuba: A New Public Survey Supports Policy Change", 20 de febrero de 2014, <http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/2014cubapoll/US-CubaPoll.pdf>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, "Declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba", 22 de febrero de 2017, <http://www.minrex.gob.cu/es/declaracion-del-ministerio-de-relaciones-exteriores-de-cuba-3>

The White House, "Declaraciones del presidente sobre cambios en la política con Cuba", 19 de diciembre de 2014, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/12/19/declaraciones-del-presidente-sobre-cambios-en-la-pol-tica-con-cuba>

Organización de los Estados Americanos, "En histórica jornada, la OEA deja sin efecto la Resolución que excluyó la participación de Cuba del Sistema Interamericano", 3 de junio de 2009, http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=AG-12-09



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General
Adriana González Carrillo

Investigación y elaboración de este ensayo:
Gabriela Guerrero Valencia