



FICHA INFORMATIVA

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

Senado de la República, 21 de enero de 2015

CUBA Y ESTADOS UNIDOS INICIAN LA NORMALIZACIÓN DE SUS RELACIONES DIPLOMÁTICAS



El 17 de diciembre de 2014, el Presidente de Cuba, Raúl Castro (izquierda), y el Presidente de Estados Unidos, Barack Obama (derecha), anunciaron el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países. “Cuba y Estados Unidos restablecen relaciones diplomáticas”, 17 de diciembre de 2014. Consultado el 19 de enero de 2015 en:

http://druzhba.eu/noticias_141217.html

Introducción

El 17 de diciembre de 2014, los presidentes Barack Obama y Raúl Castro anunciaron, en declaraciones separadas, el inicio de la normalización de las relaciones diplomáticas, rotas desde 1961, entre ambos países. El anuncio se vio precedido por la liberación del contratista estadounidense Alan Gross, acusado de espionaje y quien se encontraba preso en Cuba desde 2011, así como con la de tres cubanos, presuntamente pertenecientes a organización de espionaje llamada *Red Avispa* y que se encontraban presos en Estados Unidos condenados desde 2001 por asociación ilícita, entre otros delitos. Lo anterior fue resultado de pláticas secretas entre funcionarios de ambos países que duraron más de un año y que contaron con una activa participación de funcionarios de la Santa Sede y la facilitación de espacios para la reunión por parte del Gobierno de Canadá. Por su parte, el proceso mediante el cual dicha normalización se llevará a cabo comenzará a discutirse en La Habana el próximo 21 y 22 de enero del año en curso aprovechando las conversaciones bilaterales en materia de migración que ya se encontraban previstas.

Con base en lo anterior, la presente ficha informativa tiene por objetivo discutir el proceso que supone la normalización de las relaciones diplomática entre Cuba y Estados Unidos. En primer lugar, se presentan los antecedentes en las relaciones entre ambos países tomando en cuenta el papel que ha jugado la isla en la geopolítica estadounidense. Posteriormente, se detalla el anuncio del 17 de diciembre pasado, así como las medidas contempladas por el Gobierno de Estados Unidos para el restablecimiento de las relaciones. Se plantean también las principales implicaciones de este primer paso y los resultados iniciales que el acuerdo ha tenido hasta el presente. Por último, se precisan las más importantes reacciones que el histórico anuncio generó en el ámbito regional.

Antecedentes: la importancia geopolítica de Cuba y sus implicaciones en la relación con Estados Unidos

Debido a su ubicación geográfica, Cuba siempre ha tenido un importante lugar en el ideario geopolítico de Estados Unidos, el cual se remonta incluso a principios del siglo XIX.¹ Desde aquel entonces, la posibilidad de que un país extranjero ejerciera su control sobre la isla representaba una preocupación para los intereses estadounidenses.² En este sentido, asegurar el control sobre la isla se convirtió en “un imperativo de la estrategia estadounidense en el Caribe.”³ Tras la firma del Tratado de París que puso fin a la guerra entre Estados Unidos, España y Cuba –también llamada Guerra Hispanoamericana-, las fuerzas estadounidenses permanecieron en la isla dando pie a una ocupación que duraría de 1899 a 1902, año en el cual fue aprobada la Enmienda Platt por el Congreso de Estados Unidos y que fue incluida como apéndice en la Constitución de Cuba aprobada bajo el chantaje de no desocupar militarmente la isla hasta que no entrara en vigor. De conformidad con las disposiciones de la Enmienda, Cuba no podría celebrar tratados con gobiernos

¹ Para poder exportar grano hacia Gran Bretaña durante el período de la Revolución Industrial, Estados Unidos necesitaba controlar los ríos de la región de Ohio-Missouri-Mississippi, la cuenca de éste último, el Golfo de México y las salidas al Atlántico entre Cuba y Florida, así como entre Cuba y México. En este contexto, los españoles tenían el potencial de impedir dicho flujo de mercancías. George Friedman, “The Geopolitics of U.S.-Cuba Relations,” *Stratfor – Geopolitical Weekly*, December 23, 2014. Consultado el 29 de diciembre de 2014 en: <http://www.stratfor.com/weekly/geopolitics-us-cuba-relations>

² Adicionalmente, los estadounidenses temían la posibilidad de que Cuba cayera en manos de los británicos quienes se encontraban asentados en las Bahamas, muy cerca de la isla. En este sentido, Cuba, “en las manos de una potencia extranjera hostil, representaba un bloqueo al Mississippi tan efectivo como tomar Nueva Orleans.” *Ídem*.

³ *Ídem*.

extranjeros, y la adquisición de deuda se encontraba prohibida.⁴ Si bien Puerto Rico, Filipinas y Guam pasaron a ser dependencias coloniales de Estados Unidos, Cuba mantuvo una independencia que nunca se consolidó por mantenerse, *de facto*, bajo la tutela de Estados Unidos y la isla de Guantánamo, pasó desde diciembre de 1903, a la administración estadounidense mediante un controversial Tratado. Asimismo, Estados Unidos podía intervenir en Cuba en caso de inestabilidad política “para la conservación de la Independencia cubana,” y “el mantenimiento de un Gobierno adecuado para la protección de vidas, propiedades y la libertad individual [...]”⁵ Con ésta y otras medidas, Estados Unidos logró mantener una influencia preeminente sobre Cuba hasta la Revolución de 1959.

Las relaciones entre ambos países durante la segunda mitad del siglo XX se vieron enmarcadas principalmente por nuevas realidades geopolíticas de la mano del componente ideológico que caracterizó al entorno bipolar de la Guerra Fría. Un año después de la revolución, el Congreso estadounidense autorizó al presidente Eisenhower el establecimiento de un embargo sobre el comercio entre este país y Cuba, y a principios de 1961, las relaciones diplomáticas con la isla se rompieron. En un principio, la revolución cubana contenía un fuerte componente nacionalista más no socialista, y no fue sino hasta ese mismo año, con el intento de invasión de la Bahía de Cochinos en abril, que Fidel Castro buscó establecer una sólida alianza con la Unión Soviética al proclamar el carácter marxista-leninista de la revolución. Un año después, Cuba fue excluida de la Organización de Estados Americanos (OEA), debido a la alegada “incompatibilidad” del gobierno marxista-leninista con los principios y propósitos del Sistema Interamericano,⁶ y el presidente Kennedy ordenó el embargo total de la isla caribeña. Meses después, en octubre de 1962, las tensiones entre Cuba y Estados Unidos llegarían al punto más álgido con la Crisis de los Misiles y la posibilidad real del establecimiento de bases nucleares soviéticas en La Habana. Como consecuencia de esta grave crisis, el presidente John F. Kennedy estableció restricciones en los viajes a Cuba, emitió regulaciones para el control de los recursos cubanos e hizo aprobar, en julio de 1963, la Ley de Comercio con el enemigo (*Trading With the Enemy Act*) aún vigente mediante la cual activos cubanos en Estados Unidos fueron y se mantienen congelados.

En los años noventa, el embargo no hizo sino fortalecerse mediante dos leyes aprobadas en Estados Unidos. Tanto la aprobada en 1992, bajo la denominación de Ley de Democracia Cubana, mejor conocida como Ley Torricelli, como la Ley de Libertad Cubana y Solidaridad Democrática, mejor conocida como Ley Helms-Burton prohibieron a filiales estadounidenses en terceros países establecer relaciones comerciales con Cuba. Más aún, en disposiciones altamente controversiales por su extraterritorialidad, dispusieron que cualquier compañía no estadounidense con tratos con Cuba podría ser sometida a represalias legales. Aunque en 2001, gracias a la Ley de Reforma de Sanciones y Mejora de las Exportaciones, el embargo se relajó para permitir la venta de bienes agrícolas y medicamentos por razones humanitarias, el bloqueo comercial se ha mantenido. En el 2003, ambas Cámaras del Congreso de los Estados Unidos aprobaron el levantamiento de ciertas restricciones de viaje. El entonces Presidente George W. Bush, sin embargo, vetó la ley y, a

⁴ Se le denomina así a un conjunto de provisiones legales por las cuales Estados Unidos limitó la soberanía de Cuba. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, *Enmienda Platt de 1901*, s.f. Consultado el 19 de enero de 2015 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2525/15.pdf>

⁵ *Ídem*.

⁶ Se trata de la resolución VI adoptada el 31 de enero de 1962 durante la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, *La situación de Cuba en la OEA y la protección de los derechos humanos*, Memoria, CP/CG-1527/03, 25 de abril de 2003, p. 1). Esta resolución, conviene señalar, fue derogada por la misma instancia en junio de 2009.

contrapelo, implementó nuevas medidas aún más restrictivas para limitar los viajes y envíos de remesas.

Pero más allá del enorme costo económico que, en efecto, ha supuesto el embargo para el desarrollo cubano, la bibliografía especializada lo considera un tema fundamental para entender una dinámica de legitimación política tanto en Estados Unidos como en Cuba. Por una parte, Cuba representaba, y sigue representando en algunos casos, “un enemigo políticamente necesario” al interior de Estados Unidos, y éste “es un enemigo también necesario para la dirección nacional de Cuba.”⁷ De esta manera, dinámicas de la política interna de ambos países han facilitado el mantener la relación congelada. Del lado estadounidense, coaliciones de cubano-americanos, especialmente en el estado de Florida, políticos conservadores y defensores de derechos humanos han bloqueado los esfuerzos por un mayor acercamiento; en el caso cubano, la enemistad con Estados Unidos juega un papel crucial en dotar de legitimidad al régimen revolucionario actual.⁸ Como consecuencia, de materializarse el anuncio de normalización de las relaciones diplomáticas entre ambos países, supondrá una transformación de carácter histórico.

Las medidas anunciadas el 17 de diciembre de 2014

La liberación del contratista Alan Gross y de los tres supuestos espías cubanos,⁹ horas antes del anuncio por parte de los Presidentes de Estados Unidos y de Cuba en torno a la normalización de las relaciones entre ambos países, en cierta manera constituyó un indicio de que un proceso de mayor envergadura se había puesto en marcha previamente. En éste destacaron la facilitación por parte de Canadá de espacios para las reuniones de las partes involucradas y la participación del Vaticano en las pláticas que se sostuvieron desde el año pasado.¹⁰

El presidente cubano Raúl Castro, en su alocución del 17 de diciembre, agradeció y reconoció el apoyo del Vaticano, como un factor en el mejoramiento de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, así como del Gobierno de Canadá, por crear las condiciones necesarias para el diálogo entre ambos países.¹¹ En relación con la normalización de las relaciones diplomáticas, el mandatario reiteró la demanda por el cese al embargo económico, comercial y financiero que pesa sobre la isla, así como la disposición a cooperar en organismos multilaterales. Asimismo, reconoció que existen diferencias entre ambos países, sobre todo en los temas de soberanía nacional, democracia, derechos humanos y política exterior, por lo que reafirmó la voluntad de dialogar sobre ellos. Por último, Raúl Castro exhortó al gobierno estadounidense a remover los obstáculos que limitan los vínculos entre las familias y los ciudadanos de ambos países.

Con base en información de la Casa Blanca, las medidas anunciadas por el presidente Obama el 17 de diciembre para normalizar las relaciones diplomáticas con Cuba representan un nuevo paso para

⁷ Jorge I. Domínguez, “Cuba y la eterna guerra fría”, *Foreign Affairs en Español*, Vol. 1, No. 3, Otoño-Invierno 2001, p. 33.

⁸ Friedman, *art. cit.*

⁹ Infobae América, “Cuba liberó al prisionero estadounidense Alan Gross”, 17 de diciembre de 2014. Consultado el 17 de diciembre de 2014 en: <http://www.infobae.com/2014/12/17/1615717-cuba-libero-al-prisionero-estadounidense-alan-gross>

¹⁰ Michelle Boorstein, “Vatican intimately involved in U.S.-Cuba talks, including to free U.S. Contractor”, *The Washington Post*, December 17, 2014. Consultado el 19 de diciembre de 2014 en: http://www.washingtonpost.com/local/vatican-intimately-involved-in-us-cuban-talks-including-to-free-us-contractor/2014/12/17/793bad94-8606-11e4-a702-fa31ff4ae98e_story.html

¹¹ Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba – Sala de Prensa, *Alocución del Presidente Cubano*, 17 de diciembre de 2014. Consultado el 18 de diciembre de 2014 en: <http://www.cubaminrex.cu/es/allocucion-del-presidente-cubano>

“renovar [el] liderazgo [de Estados Unidos] en el continente, terminar con [el] enfoque obsoleto hacia Cuba, y promover un cambio más efectivo que apoye al pueblo cubano y a [los] intereses de seguridad nacional [del país].”¹² Las medidas obedecen, además, al reconocimiento de que la política adoptada hacia la isla no ha cumplido con el objetivo de promover el surgimiento de una Cuba “democrática, próspera y estable” e, incluso, ha aislado a Estados Unidos de socios regionales e internacionales de relevancia.¹³ Aunado a lo anterior, seguir con el mismo curso de acción y buscar “empujar a Cuba al colapso” ha demostrado no servir a los intereses de Estados Unidos o del pueblo cubano.¹⁴ No obstante, el gobierno estadounidense mantiene que el acercamiento del país “incluira un fuerte y continuo apoyo para el mejoramiento de las condiciones de derechos humanos y las reformas democráticas en Cuba.”¹⁵

De manera concreta, las medidas anunciadas por el presidente estadounidense incluyen diversos componentes esenciales, entre los que se encuentran los siguientes:

- El restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba, dentro del que se incluye la reapertura de la embajada estadounidense en La Habana, intercambios de alto nivel, y visitas entre funcionarios de ambos países. En este ámbito se enmarca la visita de la delegación estadounidense encabezada por Roberta S. Jacobson, Secretaria de Estado Adjunta para Asuntos Hemisféricos, para participar en las pláticas en materia de migración previstas para el 21 y 22 de enero del presente año.

- Trabajo conjunto en asuntos de interés común tales como migración, narcóticos, protección ambiental, tráfico de personas, entre otros.

- El ajuste de regulaciones para “empoderar” al pueblo cubano. En este sentido se contemplan enmiendas a las regulaciones de los Departamentos del Tesoro y Comercio, cambios adicionales a las políticas de viaje y envío de remesas ya existentes. Lo anterior con el objetivo de incrementar los contactos persona a persona, fortalecer a la sociedad civil en Cuba, y proveer fuentes alternativas de información, así como oportunidades económicas y de empleo.

- Facilitar los viajes hacia la isla con licencias generales, en lugar de las específicas que se necesitaban anteriormente, para las doce categorías de viaje existentes y que se encuentran autorizadas por la ley vigente.¹⁶

- Facilitar el envío de remesas a Cuba, cuyo monto aumentará de 500 dólares a 2,000 por trimestre en el caso de remesas destinadas a nacionales cubanos. Asimismo, remesas como donativos a

¹² The White House, *Charting a New Course on Cuba*, s.f. Consultado el 17 de diciembre en: <http://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy/cuba>

¹³ The White House – Office of the Press Secretary, *Fact Sheet: Charting a New Course on Cuba*, December 17, 2014. Consultado el 17 de diciembre de 2014 en: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/17/fact-sheet-charting-new-course-cuba>

¹⁴ *Ídem.*

¹⁵ *Ídem.*

¹⁶ Las doce categorías son las siguientes: 1) visitas familiares; 2) negocios oficiales del gobierno estadounidense, gobiernos extranjeros, y ciertas organizaciones intergubernamentales; 3) actividades periodísticas; 4) investigación y reuniones profesionales; 5) actividades educacionales; 6) actividades religiosas; 7) presentaciones públicas, clínicas, talleres, competencias atléticas y de otro tipo, así como exhibiciones; 8) apoyo para el pueblo cubano; 9) proyectos humanitarios; 10) actividades de fundaciones privadas o institutos educativos y de investigación; 11) exportación, importación, o transmisión de información o materiales de información, y 12) ciertas transacciones de exportación que se encuentren autorizadas bajo las regulaciones y directrices existentes. *Ídem.*

proyectos humanitarios, y el apoyo al pueblo cubano y al desarrollo de negocios privados ya no necesitarán una licencia específica.

- Autorizar la expansión de ventas comerciales y exportaciones de Estados Unidos hacia Cuba de ciertos bienes y servicios, entre los que se incluyen materiales para construcción privada residencial, bienes para emprendedores del sector privado, y equipo agrícola para pequeños granjeros;

- Facilitar transacciones autorizadas entre ambos países, como la apertura de cuentas en instituciones financieras de ambos países y la eventual utilización de tarjetas estadounidenses de crédito y débito en Cuba;

- Esfuerzos por incrementar el acceso de los cubanos a las comunicaciones, entre los que se encuentra la venta comercial de dispositivos de comunicación telefónica y electrónica para consumidores.

- Eliminar la aplicación de sanciones en terceros países, con base en lo cual entidades estadounidenses en terceros países tendrán una licencia para proveer servicios y participar en transacciones financieras con individuos y empresas cubanas.

- Iniciar discusiones con los gobiernos cubano y mexicano para discutir los límites marítimos en el Golfo de México.

- Iniciar una revisión de la clasificación de Cuba como Estado que apoya el terrorismo.¹⁷

- Participación de Cuba en la Cumbre de las Américas de 2015.

Causas, implicaciones y resultados iniciales

El paso dado por los mandatarios el pasado 17 de diciembre ha sido calificado por especialistas como el más “asertivo” en varias décadas para restaurar las relaciones bilaterales.¹⁸ Entre las motivaciones para dicho acercamiento, consideran que Cuba, ante la reciente inestabilidad que ha experimentado Venezuela, uno de sus principales socios en la región, tiene mucho que ganar del proceso de normalización.¹⁹ Para el caso de Estados Unidos, toman en cuenta varias razones. En primer lugar, acabar con el embargo representa una opción deseable en términos ideológicos para el presidente Obama; en segundo, consideran que el mandatario estadounidense no cuenta con muchos “éxitos de política exterior”; por último, y de manera más importante, la normalización de las relaciones “ya no representa una amenaza estratégica”²⁰ en el sentido descrito en secciones anteriores. En última instancia, lo cierto es que el anuncio tendrá importantes repercusiones en la región si bien aún falta determinarse los pasos a seguir en el largo proceso que implicará el restablecimiento de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos. Aunado a lo anterior, el anuncio de

¹⁷ Cuba fue incluido en la lista de este tipo de países en 1982. *Ídem.*

¹⁸ Stratfor, “The United States and Cuba Begin Restoring Relations,” *Geopolitical Diary*, December 17, 2014. Consultado el 17 de diciembre de 2014 en: <http://www.stratfor.com/geopolitical-diary/united-states-and-cuba-begin-restoring-relations#axzz3MNGYyObt>

¹⁹ “Cuba teme que una economía venezolana en declive limitará una de las fuentes de financiamiento del país”, así como los envíos de petróleo a bajo costo, “mientras intenta transitar hacia un liderazgo y modelo económico nuevos.” *Ídem.*

²⁰ Friedman, *art. cit.*

las medidas encaminadas a restaurar las relaciones representa para otros especialistas un “cambio de página” de una “política fallida de aislamiento y castigo, a un acercamiento constructivo con Cuba.”²¹ Asimismo, consideran este paso como uno que ayudará a “revivir” el liderazgo de Estados Unidos en la región con miras hacia la Cumbre de las Américas,²² la cual se celebrará en abril del año en curso en Panamá y representa uno de los mayores foros en los que ambas partes podrán comenzar a reunirse periódicamente.

Entre los resultados iniciales derivados del acuerdo destaca la liberación de 53 prisioneros políticos por parte del gobierno cubano a partir de la primera semana de enero del presente año. De acuerdo con la portavoz del Departamento de Estado, Jen Psaki, el gobierno estadounidense decidió mantener en secreto la identidad de los prisioneros para los cuales pidió su liberación a pesar de los reclamos por mayor transparencia por parte de las familias de los detenidos y ciertas organizaciones que las apoyan.²³ Para el 12 de enero, la totalidad de los 53 prisioneros habían sido liberados. El Asesor Adjunto en Seguridad Nacional del presidente Obama, Benjamin Rhodes, quien estuvo involucrado en las pláticas que condujeron al anuncio del 17 de diciembre, celebró el hecho.²⁴ Asimismo, la Embajadora de Estados Unidos ante Naciones Unidas, Samantha Power, elogió la medida si bien notó que “no resuelve los mayores problemas de derechos humanos en la isla.”²⁵

A partir del pasado 16 de enero, se tomó un paso adicional en el proceso de normalización cuando el Departamento del Tesoro y Comercio anunció la adopción de las nuevas regulaciones que formaban parte de las medidas anunciadas por el Presidente de Estados Unidos en términos de la flexibilización de restricciones a los viajes y ciertas transacciones comerciales. Si bien el acercamiento entre los dos países ha generado una fuerte oposición por parte de congresistas estadounidenses, entre los que destacan el republicano Marco Rubio²⁶ y el demócrata Robert Menendez, ambos de origen cubano, esta postura ha recibido el apoyo de otros actores como Thomas Donohue, Presidente de la Cámara de Comercio de Estados Unidos.²⁷ Al respecto, cabe recordar que diversos empresarios cubano-americanos habían ejercido presión en meses anteriores por atenuar, si no es que eliminar, el embargo que les impide hacer negocios en Cuba y así evitar que otros países tuvieran la oportunidad de tomar “la delantera en la modernización de la isla caribeña.”²⁸

²¹ Ted Piccone, “Historic Moves to Normalize Relations with Cuba,” *Up Front*, Brookings Institution, December 17, 2014. Consultado el 17 de diciembre de 2014 en: <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/12/17-historic-moves-to-normalize-relations-with-cuba-piccone>

²² *Ídem*.

²³ Maye Primera, “Cuba comienza a liberar a presos políticos tras el acuerdo con EEUU”, *El País*, 8 de enero de 2015. Consultado el 8 de enero de 2015 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/01/06/actualidad/1420570342_796738.html

²⁴ Jon Lee Anderson, “Slow Change in Cuba”, *The New Yorker*, January 12, 2015. Consultado el 13 de enero de 2015 en: <http://www.newyorker.com/news/news-desk/slow-change-cuba>

²⁵ *Ídem*.

²⁶ En un comunicado, el senador Marco Rubio expresó que la decisión de iniciar la normalización de las relaciones con Cuba y “recompensar al régimen de Castro” le parecía “inexplicable”. En este sentido, aseguró que hará lo posible por bloquear las medidas anunciadas. Marc Bassett, “EE UU y Cuba inician una nueva etapa tras medio siglo de embargo”, *El País*, 17 de diciembre de 2014. Consultado el 17 de diciembre de 2014 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/12/17/actualidad/1418825186_663350.html

²⁷ AP, “US loosens embargo on Cuba, making trade and travel easier,” *The Washington Post*, January 15, 2015. Consultado el 16 de enero de 2015 en: http://www.washingtonpost.com/politics/us-loosens-embargo-on-cuba-making-trade-and-travel-easier/2015/01/15/7a61a22e-9cc1-11e4-86a3-1b56f64925f6_story.html?wpisrc=al_alert

²⁸ Juan Jesús Aznarez, “Empresarios cubanoamericanos piden a Obama que levante el embargo a la isla”, *El País*, 9 de junio de 2014. Consultado el 17 de diciembre de 2014 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/06/09/actualidad/1402348532_148237.html

No obstante, la eliminación total del embargo está lejos de concretarse. Si bien las medidas anunciadas por el presidente Obama “permitirán a la administración profundizar los lazos con La Habana”, y, en determinado momento, solicitar el levantamiento de sanciones,²⁹ esta acción así como la eventual derogación de las leyes de reforzamiento del embargo depende enteramente del Congreso, en cuyas dos cámaras los republicanos representan desde este año la mayoría.

Al respecto, el senador republicano Marco Rubio, miembro del Comité de Relaciones Exteriores, ha comunicado su intención por evitar la concreción de las medidas encaminadas a eliminar las restricciones sobre Cuba.³⁰ Por su parte, la directora del programa de América Latina del Wilson Center, Cynthia Arnson, considera improbable un movimiento en el Congreso hacia el levantamiento del embargo.³¹ Entre las demás medidas que se tiene pensado bloquear en el Congreso se encuentra la confirmación de un Embajador en Cuba. El senador republicano Lindsey Graham manifestó que “tratará de apoyar medidas que limiten realizar los cambios políticos” previstos, particularmente en relación con los recursos para el establecimiento de una embajada en La Habana.³² En este ámbito, la Secretaria Adjunta de Asuntos Hemisféricos del Departamento de Estado, Roberta Jacobson, tomando en cuenta las Secciones de Intereses establecidas en 1977 en las capitales de ambos países, declaró que lo mencionado por los republicanos no representa un obstáculo debido a que el proceso de normalización de relaciones puede iniciar sin esperar al establecimiento físico de la embajada.³³

Asimismo, también debe tomarse en cuenta que la opinión pública parece haber cambiado con el paso del tiempo y ahora tiende a favorecer un acercamiento entre los dos países. En febrero de 2014, una encuesta realizada por el centro de análisis internacional *Atlantic Council* demostró un importante cambio en las actitudes de los estadounidenses hacia Cuba. De acuerdo con los resultados de la misma, 56% de los encuestados a nivel nacional apoyan un cambio de política; siendo este número del 62% entre los latinos, y del 63% entre los habitantes del estado de Florida,³⁴ bastión tradicional de la oposición a un cambio de enfoque. Entre las razones por las cuales se favorece una restauración de los vínculos entre ambos países, los encuestados mencionaron el costo económico para Estados Unidos derivado del embargo que se mantiene sobre la isla: más de seis de cada diez personas mencionaron que desean un cambio de política “para permitir a compañías estadounidenses realizar negocios en Cuba y permitir a los estadounidenses una libertad ilimitada para viajar y gastar dinero allá.”³⁵ Por último, más del 52% de los encuestados mencionaron que Cuba debería ser eliminada de la lista de países que son considerados patrocinadores del terrorismo.³⁶

²⁹ “La Ley de Libertades Cubanas y Solidaridad Democrática de 1996 [Ley Helms-Burton] requiere un progreso visible hacia concesiones cubanas tales como la liberalización de la actividad política, elecciones libres, y la disolución de los cuerpos estatales de seguridad.” Stratfor, *art. cit.*

³⁰ Thomas Sparrow, “Qué armas tiene el Congreso de EE.UU. para frenar el acercamiento a Cuba”, *BBC Mundo*, 19 de diciembre de 2014. Consultado el 16 de enero de 2015 en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/12/141218_eeuu_congreso_cuba_eeuu_relaciones_obama_tsb

³¹ “Si acaso, [ve] una resistencia activa de personas en posiciones clave en los varios comités y subcomités de política exterior del Congreso.” *Ídem.*

³² *Ídem.*

³³ *Ídem.*

³⁴ Rick Gladstone, “Majority of Americans Favor Ties with Cuba, Poll Finds,” *The New York Times*, February 10, 2014. Consultado el 19 de diciembre de 2014 en: http://www.nytimes.com/2014/02/11/world/americas/majority-of-americans-favor-ties-with-cuba-poll-finds.html?_r=0

³⁵ *Ídem.*

³⁶ *Ídem.*

Las reacciones en el ámbito latinoamericano

Una vez efectuado el anuncio del 17 de diciembre, los países de la región no tardaron en mostrar su beneplácito hacia el mismo. En el contexto de la XLVII Cumbre del MERCOSUR celebrada en Paraná, Argentina, los presidentes de los países miembros del Mercado Común del Sur aclamaron el restablecimiento de las relaciones diplomáticas.³⁷ Por su parte, el presidente de Ecuador, Rafael Correa, celebró el “histórico” acercamiento entre el gobierno cubano y el estadounidense; el canciller de dicho país, Ricardo Patiño, felicitó a los dos países por la decisión de normalizar sus relaciones diplomáticas, y acogió con beneplácito la liberación de los tres ciudadanos cubanos.³⁸ Asimismo, los representantes y Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) celebraron el acercamiento entre ambos países, así como la adopción de medidas conjuntas “para mejorar el clima bilateral” y que “permitan avanzar en la plena normalización de los vínculos entre ambas naciones, sustentadas en los principios del derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas.”³⁹

Por su parte, el Gobierno de México reconoció, mediante un comunicado de prensa de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) con fecha del 17 de diciembre, el “sentido histórico” de la decisión adoptada por Cuba y Estados Unidos de normalizar sus relaciones diplomáticas.⁴⁰ En el mismo, el Gobierno mexicano mostró su apoyo a la decisión de abrir embajadas en ambos países y celebró las medidas anunciadas en los ámbitos del diálogo político y la apertura comercial. Por su parte, el Secretario de Relaciones Exteriores, José Antonio Meade Kuribreña, mantuvo una conversación telefónica con su homólogo en Cuba, Bruno Rodríguez, con quien celebró el anuncio efectuado por los presidentes Obama y Castro el mismo día que éste se efectuó. De acuerdo con la SRE, “ambos funcionarios se refirieron al papel que América Latina y, en especial México, ha jugado históricamente en la relación con los dos países”; asimismo, “se reconoció la posición histórica de México frente a Cuba”.⁴¹

El Secretario General de la Organización de Estados Americanos, José Miguel Insulza, también celebró el “histórico anuncio” efectuado por los presidentes Obama y Castro. Adicionalmente, declaró que las medidas anunciadas “abren una vía de normalización que ya no tiene vuelta atrás”, y en ese sentido, pidió al Congreso de Estados Unidos “adoptar las medidas legislativas necesarias para levantar el embargo en contra de Cuba.”⁴² Asimismo, reconoció el papel que desempeñó la comunidad internacional para facilitar las conversaciones entre los gobiernos de ambos países y

³⁷ AFP y AP, “Aclama Mercosur restablecimiento de relaciones EU-Cuba”, *La Jornada*, 17 de diciembre de 2014. Consultado el 16 de enero de 2015 en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/12/17/aclama-mercosur-restablecimiento-de-relaciones-eu-cuba-199.html>

³⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, “Presidente Correa aplaude ‘histórico’ acercamiento entre Cuba y Estados Unidos”, 17 de diciembre de 2014. Consultado el 18 de diciembre de 2014 en: <http://www.cubaminrex.cu/es/presidente-correa-aplaude-historico-acercamiento-entre-cuba-y-estados-unidos-0>.

³⁹ Aristegui Noticias, “Aplaude Latinoamérica el histórico acuerdo de Cuba y Estados Unidos”, 17 de diciembre de 2014. Consultado el 18 de diciembre de 2014 en: <http://aristeguinoticias.com/1712/mexico/aplaude-latinoamerica-el-historico-acuerdo-de-cuba-y-estados-unidos/>

⁴⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores de México, “México saluda la histórica normalización de las relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos”, Comunicado de Prensa no. 584, 17 de diciembre de 2014. Consultado el 18 de diciembre de 2014 en: <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/5407-584>

⁴¹ Secretaría de Relaciones Exteriores de México, “El Canciller Meade dialogó con su homólogo de Cuba, Bruno Rodríguez”, Comunicado de Prensa no. 585, 17 de diciembre de 2014. Consultado el 18 de diciembre de 2014 en: <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/5408-585>

⁴² OEA, “Secretario General de la OEA celebra ‘histórico anuncio’ de reanudación de relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Cuba”, Comunicado de Prensa, C-557/14, 17 de diciembre de 2014. Consultado el 18 de enero de 2015 en: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-557/14

“animó a ambos gobiernos ‘a seguir apoyándose en sus países vecinos y amigos para seguir alcanzando acuerdos que conduzcan a la plena normalización de los contactos entre dos países clave [...]’” del continente.⁴³

Días después del anuncio por parte de Obama y Castro, la Comisión Permanente de la OEA decidió emitir una declaración para dar el visto bueno sobre esta medida de una manera que reflejara el consenso del continente. No obstante, la imagen de unidad que se pretendía mostrar no logró alcanzarse del todo. Con el objetivo de que la declaración incluyera una mención al embargo económico sobre Cuba, Venezuela trató de impulsar una iniciativa que había sido presentada previamente por Bolivia y apoyada por Nicaragua. Las aportaciones de estos países no consiguieron el voto público de casi ningún miembro de la organización, y sólo se logró que fueran incluidas en un pie de página al final de texto después de varias horas de negociaciones a puerta cerrada.⁴⁴ Con todo la declaración, que fue adoptada por aclamación, “refleja la ‘profunda satisfacción’ de los Estados Miembros ‘por el histórico anuncio’, y reitera ‘el compromiso de las Américas con el diálogo entre Estados soberanos’.”⁴⁵ En relación con la OEA, cabe mencionar que aún queda por definirse si Cuba decidirá reintegrarse a dicha organización. Después de que en 2009 se levantara la suspensión que había mantenido a la isla alejada de la Organización desde 1962, Cuba ha demostrado poco interés en regresar a la misma y, en cambio, ha optado por otros mecanismos regionales como la CELAC o el UNASUR en los que participa de manera activa. Otros temas de interés mutuo se mantendrán previsiblemente en la agenda de la discordia, al menos en el mediano plazo. Algunos analistas opinan que del manejo inteligente de estos temas dependerá, en buena medida, la buena marcha del proceso de restablecimiento de relaciones diplomáticas. Es el caso de la eventual devolución a Cuba del territorio ocupado por la Base Naval de Guantánamo, el financiamiento a instituciones estadounidenses con operaciones secretas en Cuba como la Fundación Nacional para la Democracia o el intercambio de prófugos estadounidenses a quienes Cuba concedió refugio durante la revolución castrista.⁴⁶

Los encuentros de enero de 2015

En última instancia, la cercanía geográfica entre ambos países y la consecuente importancia geopolítica que la isla tiene para Estados Unidos han ocasionado que a lo largo de la historia existan períodos de tensión, pero también de cooperación dependiendo de las circunstancias internacionales y regionales. Hoy en día, las condiciones para el conflicto han cambiado. Por su parte, uno de los temas que han propiciado un cierto grado de coordinación entre ambos países es el migratorio. Como consecuencia de la “crisis de los balseros” de 1994, y con el propósito de propiciar una migración ordenada y legal, los dos países se han reunido desde 1995 para mantener pláticas bianuales en la materia. Si bien éstas han tenido períodos de interrupción, de 2003 a 2009 y de 2011 a 2013, hoy en día se presentan como un mecanismo idóneo en el cual empezar a definir los términos del proceso de normalización. Así, previo a la llegada de la delegación encabezada por

⁴³ *Ídem.*

⁴⁴ Silvia Ayuso, “Caracas rompe la unidad de la OEA ante el deshielo de EEUU y Cuba”, *El País*, 23 de diciembre de 2014. Consultado el 29 de diciembre de 2014 en: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/12/22/actualidad/1419274782_908485.html

⁴⁵ Asimismo, “el documento ‘expresa su apoyo a la implementación de las medidas en favor de la completa normalización de las relaciones bilaterales’ entre ambos países.” OEA, “Consejo Permanente de la OEA adopta declaración de apoyo al acercamiento entre Estados Unidos y Cuba”, Comunicado de Presa, C-564/14, 22 de diciembre de 2014. Consultado el 18 de enero de 2015 en: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-564/14

⁴⁶ Deutsche Welle, *Conversaciones Cuba- Estados Unidos: entre secretismo y disyuntivas*, 19 de enero de 2015, consultado en misma fecha en:

Roberta Jacobson para las discusiones bilaterales en materia de migración que se encuentran contempladas para el 21 y 22 de enero del presente año, el pasado 17 de enero, una delegación de congresistas estadounidenses arribó a La Habana con el objetivo de analizar las expectativas en torno a la normalización de las relaciones.⁴⁷ Sin duda, el acuerdo al que han llegado Cuba y Estados Unidos marca una nueva etapa en las relaciones entre ambos países, una que tendrá repercusiones en toda la región. No obstante, aún existe un largo camino por recorrer, el cual empezará a definirse esta semana y al cual habrá que dar puntual seguimiento. De momento, el presidente Obama llamó al Congreso a empezar a eliminar el embargo sobre Cuba en el discurso sobre el Estado de la Unión el 20 de enero del presente,⁴⁸ y la delegación encabezada por la secretaria adjunta Jacobson ha arribado a La Habana.⁴⁹ Al respecto, se espera que este miércoles las conversaciones giren en torno al tema migratorio, y el jueves se discutan los términos con base en los cuales se restablecerán las embajadas en las respectivas capitales.⁵⁰ Adicionalmente, Jacobson se reunirá con miembros de la sociedad civil, así como con líderes religiosos y de negocios. Por su parte, se ha planteado la posibilidad de una futura visita a la isla en el transcurso del año por parte del Secretario de Estado, John Kerry, quien espera “ser el primer Secretario de Estado en 60 años en visitar Cuba.”⁵¹

En el boletín oficial del Departamento de Estado sobre la visita de Jacobson se dice que este nuevo proceso de diálogo con Cuba fortalecerá la capacidad de Estados Unidos para promover cambios positivos en la Isla a favor de los derechos humanos y la democracia.⁵² Pero más allá de esta intención manifiesta, es claro que este giro diplomático marca un “punto de no retorno” y que aunque las relaciones bilaterales aún estén lejos de alcanzar un nivel óptimo, la nueva etapa abre un escenario de enormes expectativas para un país que comienza a situarse en un sendero de reformas económicas trascendentales al menos desde la aprobación en marzo del año pasado de una nueva Ley de Inversión Extranjera.⁵³

⁴⁷ El senador demócrata Patrick Leahy, líder de la delegación, mencionó que se busca explorar las oportunidades para una mayor cooperación y “animar a las autoridades cubanas para que aborden cuestiones de interés para los estadounidenses y sus representantes en el Congreso.” Associated Press, “Demócratas visitan Cuba mientras cambia relación con EEUU”, 18 de enero de 2015. Consultado el 19 de enero de 2015 en: http://hosted.ap.org/dynamic/stories/A/AMN_GEN EEUU_CUBA_SPBZ-?SITE=AP&SECTION=HOME&TEMPLATE=DEFAULT&CTIME=2015-01-18-09-27-07

⁴⁸ The White House, *2015 State of the Union*, January 20th, 2015. Consultado el 21 de enero de 2015 en: <http://www.whitehouse.gov/sotu>

⁴⁹ Previamente, el pasado 17 de enero, una delegación de congresistas estadounidenses arribó a La Habana con el objetivo de analizar las expectativas en torno a la normalización de las relaciones. El senador demócrata Patrick Leahy, líder de la delegación, mencionó que se busca explorar las oportunidades para una mayor cooperación y “animar a las autoridades cubanas para que aborden cuestiones de interés para los estadounidenses y sus representantes en el Congreso.” Associated Press, “Demócratas visitan Cuba mientras cambia relación con EEUU”, 18 de enero de 2015. Consultado el 19 de enero de 2015 en: http://hosted.ap.org/dynamic/stories/A/AMN_GEN EEUU_CUBA_SPBZ-?SITE=AP&SECTION=HOME&TEMPLATE=DEFAULT&CTIME=2015-01-18-09-27-07

⁵⁰ Entre las cuestiones que se discutirán en este ámbito “se encuentran el incremento de personal diplomático autorizado y su acreditación correspondiente, el acceso de los ciudadanos cubanos a la misión estadounidenses y la eliminación de restricciones para viajar y acceder a servicios de comunicaciones.” Thomas Sparrow, “Qué busca EE.UU. con su visita a Cuba”, *BBC Mundo*, 21 de enero de 2015. Consultado el 21 de enero de 2015 en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2015/01/150119_eeuu_cuba_relaciones_jacobson_tsb

⁵¹ US Department of State, “Announcement of Cuba Policy Changes”, Press Statement, *Remarks by Secretary Kerry: December 2014*, December 17, 2014. Consultado el 21 de enero de 2015 en: <http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/12/235352.htm>

⁵² US Department of State, *Assistant Secretary Roberta S. Jacobson to travel to Cuba*, Media Note, Washington D.C., 20 de enero de 2015, consultado en misma fecha en: <http://m.state.gov/md236121.htm>

⁵³ Para mayor información sobre esta Ley véase la [nota de coyuntura](#) publicada por este Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, el 28 de mayo de 2014 sobre el particular.