

# Mis Pronósticos Errados

Relaciones EEUU-Cuba:  
y Ahora ¿Qué hacer?

Por *Jorge I. Domínguez*

**CIPI** 12 2024

Esta presentación es una autocrítica intelectual.

Si bien nunca he intentado pronosticar las relaciones entre Cuba y EEUU, he explorado posibles escenarios y rutas prospectivas, desde el fin de la Guerra Fría en Europa. Esas implican posibles estrategias para propiciar cambios.

En esta presentación, examino dos implicaciones de mis antiguos estudios para la formulación de estrategias de relaciones Cuba-EEUU, y transparentar mejor por qué ahora los considero, implícitamente, pronósticos errados

# Estrategia I: paso por paso

Fuente: Domínguez en *U.S.-Cuban Relations in the 1990s* (1989)

## Premisas:

1. Hay conflictos de intereses y valores, diferentes percepciones, y desconfianza mutua
2. Buscar convergencias parciales sobre asuntos de interés mutuo
3. Genera acomodaciones mutuas → aprendizaje compartido: ampliación de la cooperación

## Acciones recomendables:

1. Adoptan políticas que fortalecen la credibilidad de ambos
2. Logran acuerdos sobre asuntos puntuales y concretos
3. Rápida y fácil aplicación y monitoreo

→ Construye un macro-marco de cooperación en la relación bilateral

## Ejemplos

La construcción de la Unión Europea + La distensión EEUU-URSS hacia fines de la Guerra Fria

## EEUU-Cuba: 1980s y 1990s: Logros de esta estrategia

1. Acuerdos formales: migración 1984, 1987, 1994, 1995
2. Fin negociado de la guerra en Cono Sur africano
3. Acuerdos informales: cooperación en entorno base de EEUU en Guantánamo
4. Acuerdos híbridos, formales e informales: cooperación versus narcotráfico
5. Burocracias entrelazadas: Guardacostas y Guardafronteras (migración, narcotráfico, naufragios, etc.)

### ¿Construcción de confianza?

1. Impresionante, Ejercito de Oriente+ Base EEUU, en el entorno de la base en Guantánamo
2. Impresionante, entre Guardacostas y Guardafronteras

### ¿Ampliación de la cooperación?

Guardacostas+Guardafronteras → confianza interburocrática re migración facilita cooperación vs. Narcos

### ¿Construcción marco de cooperación? Parecía que sí

1. General Raúl Castro, enero de 2002, dispuesto a cooperar lo más posible:  
→aprendiendo de cooperación en el entorno de la base en Guantánamo.
2. Acuerdos se cumplen: migración, seguridad, intercambios científicos y académicos

# ¿Por qué fracasa estrategia de paso por paso?

Persiste la cooperación puntual

No surge la macro cooperación bilateral

## Desfases

1989-1993: Bush 41 no se interesó por ampliar relación bilateral estratégica

1993-1996: acuerdos migratorios, acuerdos entorno base Guantánamo, cooperación

## Guardafronteras+Guardacostas

Pierde influencia Cuban-American National Foundation

Iniciativa ampliar marco-macro Richard Nuccio

Avionetas, Helms-Burton: cierra el ciclo

1996-2001: Reaparecen medidas puntuales de cooperación

Gobierno cubano desconfiado de Track II

Retorno de Elián González: no hubo celebración compartida

“Batalla de Ideas”: cierra el ciclo

2001-2003: Respuesta de Cuba al 9/11/01

EEUU comienza exportaciones agrícolas

General Raúl Castro explícitamente plantea macro-marco de cooperación

Bush 43 sugiere posible negociación

Desconfianzas entre ambos gobiernos triunfan

2006: Raúl Castro y Asst Sec State Thomas Shannon propuestas → no hubo seguimiento

2009-2012: Reaparecen los pequeños acuerdos, sin construcción de macro-marco de cooperación

# Estrategia II: Acuerdo entre presidentes

Fuente: Domínguez en *Debating U.S.-Cuban Relations* (2017)

## Premisas

1. Acuerdo entre presidentes establece confianza interpersonal y macro-marco para coordinar
2. Cada presidente proclama medidas unilaterales, que permiten actuar sin firmar acuerdos para actuar
3. No exigen concesiones del otro
4. Cada cual actúa para promover los intereses suyos y de su país.
5. Por orden máxima, rompen las resistencias burocráticas a la cooperación

## Acciones recomendables

1. Rapidez de aplicación de medidas explícitamente ya autorizadas: bi- y unilaterales
2. Rapidez de identificación y firma de otros acuerdos, para que se les autorice
3. Coordinación de acciones que fortalecen el marco ya previamente establecido por los presidentes

# Logros y fracasos de la estrategia de acuerdo presidencial

No acelera la cooperación puntual

La macro cooperación bilateral tuvo poco contenido

Triunfa Trump

- A. Avances en conversaciones, inclusive las difíciles re reclamos por compensación (políticas de EEUU hacia Cuba + expropiaciones realizadas por Cuba 1959-1961)
- B. Logran acuerdos asuntos no conflictivos: medio ambiente, cooperación científica
- C. Profundizan cooperación bilateral donde ya existía, formal/informal: migración, narcotráfico, seguridad aérea
- D. Facilitan cooperación trilateral en Haití y Colombia

## PERO

Lentitud notable para firmar acuerdos concretos: trabas, resistencias en ambos países

Sin presumir malas intenciones ni de un lado ni del otro, hubo demoras como efectos

- A. Hubo que preparar y entrenar a las agencias cubanas sobre la nueva situación
- B. Hubo en EEUU que someter decisiones a una revisión legal minuciosa para que las Órdenes Ejecutivas sobrevivieran en los Tribunales de Justicia.

1. Meses para acordar las normas para los diplomáticos en las embajadas
2. Acuerdo de correos, condicionado primero a plan piloto
3. Acuerdo aviación civil: no resuelve como proteger *Cubana de Aviación* si aterriza en EEUU
4. Acuerdo migratorio se firma solamente horas antes del fin presidencia Obama
5. ONEI informa auge turístico 2015, pero relega a EEUU bajo “Otros” innombrables, a pesar de que EEUU era segunda fuente de turistas (sigue a Canadá)

Desfases Bilaterales: Cuba demora sus cambios internos para responder a iniciativas de EEUU: no presumo que se quiso demorar, pero el proceso de preparación demoró los resultados

EEUU autoriza que el sector privado en Cuba pueda exportar directamente, pero gobierno cubano no emite regulaciones para permitirlo

EEUU permite inversiones en la Zona de Mariel, pero gobierno cubano demora autorizaciones

EEUU permite a sus entidades financieras el uso de sus tarjetas de crédito y débito en Cuba, y algunas relaciones bancarias, pero gobierno cubano no facilita relaciones bancarias

Verizon y Sprint firman con ETECSA, pero se benefician extranjeros principalmente

Compras agrícolas hechas en EEUU por Cuba:

2008 (Bush presidente): \$712 millones dólares

2014 (Obama presidente): \$299 millones dólares

2015 (Obama presidente): \$186 millones dólares

2017 (Trump presidente): \$291 millones dólares

# La estrategia “desde arriba” fracasa – Triunfa la lentitud Triunfa Trump y la Calle 8 en Miami

- No rompe las resistencias y demoras burocráticas
- No genera suficiente confianza → de lo personal Obama-R. Castro a lo intergubernamental
- Falta la rapidez
- Los intereses de fortalecer la seguridad nacional mediante acuerdos, y el talento de los diplomáticos negociadores, resultó insuficiente contrapeso frente a una historia de conflictos graves
- Los héroes fueron los dos presidentes y los dos pequeños equipos negociadores
- La dificultad radicó en las burocracias.

- Y, ¿ahora qué?

La estrategia de paso a paso:

Los militares y los burócratas afines van al rescate: MinInt y Homeland Security, MinFAR y el Pentágono

Busca defender y profundizar la cooperación en cosas concretas

- Migración
- Lucha versus narcotráfico
- Seguridad en el entorno base EEUU en Guantánamo
- Meteorología, naufragios y rescates
  
- Busca retener apoyo de Senadores Republicanos en Estados exportadores de productos agrícolas a Cuba

- Y, ¿ahora qué?

Los presidentes al rescate:

Nixon → Beijing

Trump → La Habana

Trump I no repudió aunque incumplió todos los acuerdos bajo Obama: Trump II puede desarrollarlos

Buscar, defender y profundizar la cooperación en donde coinciden las prioridades de Trump y del gobierno cubano

- **Migración indocumentada**
- **Lucha contra narcotráfico**
- Seguridad en el entorno base EEUU en Guantánamo
- Meteorología, naufragios y rescates: proteger Cuba y la Florida
- Productos agrícolas para Cuba, que provienen de Estados Republicanos

Y, ¿ahora qué?

Ambas estrategias coinciden + pueden ser factibles, pero con agendas modestas = ¿alianza Cuba+EEUU en asuntos de seguridad?

*Gracias*