

Promesa falsa u oportunidad perdida: Reflexiones sobre la agenda de normalización entre Estados Unidos y Cuba una década después del 17-D

Preparada para la XXI conferencia Cuba en la política exterior de Estados Unidos,

Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI),

La Habana, 17 de diciembre de 2024.

Eric Hershberg

American University

Fue un acercamiento que debía haberse alcanzado tiempo atrás, pues en su sustancia coincidía en lo que desde la perspectiva cubana podría haber logrado desde el primer día que el Presidente Barack Obama llega al poder a principios de 2009. Pasaron mas de cinco años para que la administración de Obama adoptara posición coherente con lo que le ofrecía La Habana desde su inicio. Mejor tarde que nunca, y finalmente ambos presidentes hicieron bien en llegar a un acuerdo, anunciado dramática y sorprendemente el 17 de diciembre del 2014.

El acuerdo surgió a pesar de que en sus respectivos sistemas políticos figuraban líderes influyentes decididos a que la iniciativa fracasara. En parte por ello, y en parte por la demora que hizo que la apertura tuviese lugar solo en el 2014, hoy es evidente, una década después, que el acuerdo no tuvo éxito: todos los que nos referimos después de ese momento a un “proceso irreversible” de acercamiento entre Washington y La Habana estábamos profundamente equivocados.

En retrospectiva, la apertura fue inherentemente vulnerable, más de lo que imaginamos en ese momento, ya que ninguno de los dos presidentes –Barack Obama y Raúl Castro– tenía la autoridad necesaria para asegurar la implementación integral y sostenida de políticas que aseguraran un acercamiento permanente. No estaban en condiciones para acelerar los logros de forma inmediata, ni de forzar la mano de sus sucesores, cuyo compromiso habría sido necesario, si no suficiente, para sostener el espíritu de los acuerdos, y la trayectoria deseada, anunciados en diciembre de 2014.

A continuación consideramos factores que explican el desenlace infeliz, comenzando con un resumen de obstáculos del lado estadounidense y siguiendo a señalar dinámicas de impedimento en Cuba. Veremos que los determinantes fundamentales del fracaso vinieron del lado estadounidense, aunque también no cabe duda que reticencias, resistencias, e incapacidades por parte del interlocutor Cubano también impactaron negativamente las perspectivas de éxito. Concluimos estas reflexiones con unas observaciones sobre cuan realista fue la confianza que muchos teníamos en que los esfuerzos para lograr la normalización tuvieron perspectivas de éxito.

1. Obstáculos del lado Estadounidense:

- Visto desde finales del 2024, queda evidente que el sistema político estadounidense está cada vez más polarizado e inestable, y por lo tanto no puede ofrecer garantías sobre cuestiones básicas de política exterior de una administración a la siguiente. Esto es evidente en diversas esferas: esfuerzos multilaterales relacionados a Irán, manejo del cambio climático, fiabilidad con acuerdos comerciales, y, sí, hemos visto, relaciones bilaterales con Cuba. El Trump 1.0 fue una ruptura inesperada en 2014, pero su ascenso al poder interrumpió claramente con los consensos previos en Washington, y después de un interregnum de políticas convencionales bajo Biden, ahora Trump volverá al poder para retomar la bandera de rechazo a lo convencional. La idea de que llegara Trump a un segundo mandato para efectuar un giro de venganza a mediados de la década de 2020 habría sido aún más impensable en el momento hace una década cuando surgió la propuesta de la normalización, pero hoy su realización muestra en la práctica hasta que punto ha llegado la incapacidad de Washington de actuar responsablemente en la esfera de la política internacional. No cabe duda: el vandalismo que define la postura de Trump en lo que se refiere a la institucionalidad y la cooperación internacional prevalecerá bajo esta versión de Trump aun más que en la inicial.

- Debido a la forma en que la política hacia Cuba había evolucionado a lo largo de décadas de agresión de Washington, el presidente estadounidense no tenía la capacidad de eliminar componentes claves del embargo. Entre otros elementos, la ley Helms Burton hizo imposible que Obama retirara lo esencial del Bloqueo, por lo cual ninguna apertura protagonizada estrictamente por la Casa Blanca lograría establecer la “normalización.” Esto, a su vez, disminuyó los beneficios para la economía cubana que la voluntad para la normalización en principio podría haber hecho posibles y, en consecuencia, disminuyó los incentivos cubanos para aprovechar al máximo los vínculos más profundos con la economía estadounidense.

- Muchas de las sanciones contra Cuba persistieron, entonces, aun si la administración Obama hubiese preferido que se eliminaran. Esa experiencia nos recuerda que las sanciones no sólo son ineficaces para provocar un cambio de régimen, no solamente en Cuba sino en todas partes, pero que también motivan a las instituciones financieras reacias al riesgo a no responder cuando se ligeran o levantan las sanciones. Esto subraya cuán destructiva es la obsesión de sucesivas administraciones en Washington de recurrir a las sanciones como instrumento preferido de la política exterior. Las empresas privadas, conscientes de que en un sistema político inestable como el de Washington una u otra administración podría volver a introducir las sanciones en cualquier momento, no abandona su reticencia a relacionarse comercialmente con países previamente sancionados. De hecho, la discreción de la que gozan los burócratas del Departamento de Tesoro y otras entidades gubernamentales es tal que siempre seguirá arriesgado para una empresa apostar por poder operar independientemente de las sanciones. Los costos del incumplimiento son altos, y los beneficios de responder a sanciones relajadas –que uno siempre supone que pueden resultar transitorias– son a menudo, como en el caso cubano, bastante

limitados. En este contexto, el levantamiento de sanciones no ocasiona cambio de comportamiento por parte componentes importantes del sector privado.

- La propia administración Obama estaba dividida en cuanto al objetivo final de la normalización, por lo que no se esforzó al máximo en la implementación. Para algunos, se trataba de revertir una política que Obama mismo llamo de “estúpida” y operar responsablemente en diálogo con un gobierno con el que uno podría estar en desacuerdo, pero donde en realidad había amplias oportunidades y beneficios de cooperación. Para otros, todavía se trataba de impulsar un cambio de régimen: según este modo de pensar, la apertura crearía presiones que las instituciones verticales del sistema autoritario en Cuba no podría soportar, Washington/Miami podrían así finalmente vencer a la revolución cubana, una afrenta nunca aceptable para la posición de Estados Unidos en la región y el mundo.

Que esa mala fe se extendía a algunos círculos del mundo de la política demócrata se haría evidente a partir de 2021, cuando los funcionarios públicos que regresaron al poder bajo el gobierno de Biden mostraron poco interés en normalizar la relación bilateral con Cuba. Su reticencia hacia el fortalecimiento de la relación bilateral fue en parte un reflejo de su desilusión por el fracaso de la apertura inicial para catalizar la reforma política en Cuba: se habían convencido de que los responsables políticos cubanos abordarían cualquier flujo renovado de recursos como una oportunidad para reforzar la estabilidad del sistema, lo cual no era lo que estos estadounidenses querían.

2. Obstáculos del lado Cubano

- El liderazgo político en Cuba, a su vez, parece no haber estado dispuesto, o quizás no haber podido, implementar reformas económicas de suficiente ambición como para permitir que Cuba aprovechara al máximo la apertura, lo cual impidió la consolidación de actores en los EE. UU. que podrían haber defendido el acercamiento con más vehemencia cuando Trump comenzó a revertirlo. Si hubiera sectores económicos en EEUU cuyos intereses estarían afectadas por una interrupción de la apertura, serían un grupo de interés para defender la política de apertura. A final de cuentas, poco apoyo había cuando surgió la reversion.

* Entre las muchas medidas no tomadas en Cuba, figura notablemente la reforma monetaria, que se prometió en los Lineamientos de 2011 pero que no se llevó a cabo hasta una década después, cuando ya era demasiado tarde para beneficiar los lazos con los EE. UU., y en contexto de pos-pandemia e intensificación de sanciones. Si se hubiera hecho al comienzo del acercamiento, podría haber sido propicia para nutrir lazos económicos más beneficiosos con los EE. UU., en parte por los posibles efectos positivos para el desarrollo de las empresas cubanas.

* Relacionado con esto, se imaginaba abrir la capacidad del sector privado cubano para importar directamente, sin pasar por canales estatales, pero solo se logró autorización para ello después de una década de costosa demora, cuando la apertura a los EE. UU. ya se había cerrado en gran medida desde hacía mucho tiempo. Este fue solo un ejemplo flagrante de un fenómeno general

de reticencia cubana a empoderar y otorgar autonomía al sector privado. Si por una parte las demoras resultaron de las complejidades técnicas de abrir relaciones económicas cuando todavía operaban sanciones de diverso índole, también reflejaron resistencias dentro del sistema cubano.

* De hecho, es evidente que sectores influyentes de la élite cubana nunca aceptaron la apertura: la vieron como un caballo de Troya – visión como hemos mencionado compartida por algunos en la administración Obama, de modo que los escépticos en Cuba no estaban del todo equivocados– y no intentaron seguir adelante con ella, lo que se convirtió en el resultado lógico una vez que se hizo evidente el cambio de postura de Estados Unidos con la intensificación de las sanciones por parte de Trump. En este sentido, los escépticos cubanos demostraron tener razón: podrían haber hecho todo lo posible para lograr la normalización y, aun así, se habrían enfrentado una renovada agresión a partir de 2017.

3. ¿Qué habría tenido que haber sucedido para que la apertura tuviera éxito?

* Hillary Clinton tendría que haber ganado la elección del 2016; la llegada de Trump a la presidencia fue un factor crítico del fracaso; evidentemente, por otra parte, si la administración Obama hubiese actuado en el 2009-2010 habrían 10 años en vez de dos para realizar los logros de la apertura. Pero a postergar el cambio de políticas hasta tan tarde, dependía arriesgadamente en la sucesión por parte de candidata/o demócrata en el 2016.

* Parece, por otra parte, que faltaba un plan para enfrentarse a los inevitables intentos de sabotajear la apertura. Incluso si Hillary hubiera ganado, Washington se habría visto perturbado por las acusaciones de ataques sónicos, que fueron utilizadas como arma por los opositores a la normalización. Sólo mediante una separación inequívoca de la narrativa del ataque sónico y la agenda de normalización, una hipotética administración Clinton habría logrado mantener el impulso en medio de acusaciones de agresión cubana. Igual sería el caso de narrativas sobre supuesta cooperación militar con China o Rusia, supuesto tráfico de personas por medio de la cooperación sanitaria, o supuesta injerencia en la política interna de Venezuela. Todas estas acusaciones contra Cuba que surgieron durante la administración de Trump y luego la de Biden fueron de esperar, y parece que la administración Obama (y eventualmente la de Biden) no tuvo estrategia para enfrentarlas; ¿A quienes les interesaba esas narrativas? A los que querían derrocar al proceso de normalización. Los que abogaran por la apertura deberían saber que esos intereses iban a presentarse agresivamente con acusaciones de este índole, y deberían haber sido mas preparados para derrocar dichos intentos de sabotaje.

* Probablemente ninguna respuesta cubana a la apertura de 2014 habría superado las consecuencias del polarizado contexto político estadounidense, ilustrado de manera más evidente por la elección de Trump en 2016 y su reelección cuatro años después. Por lo tanto, en retrospectiva, el fracaso de Cuba en posicionarse para beneficiarse al máximo de la apertura puede no haber sido determinante para la normalización con los EE. UU.

4. El optimismo injustificado

- Así, al fin y al cabo, la respuesta cubana no fue determinante para determinar si el progreso hacia la normalización perduraría. A mediano y largo plazo, fue la dinámica interna de Estados Unidos la que la hizo inviable. Los que vimos con optimismo el horizonte de normalización entre Washington y La Habana subestimamos el hecho fundamental de la inestabilidad del sistema político estadounidense. Mas que oportunidad perdida, fue promesa falsa.

Cuestión aparte es si, independiente de su relación con EEUU, Cuba se habría beneficiado de reformas económicas más fundamentales y ambiciosas. Hoy, una década después del 17-D, en medio de apagones crónicos, colapso de servicios básicos, y emigración masiva de personal calificado, eso es algo sobre lo que el régimen revolucionario y la ciudadanía cubana deberían reflexionar. Esa falta de reformas internas parecen ser un factor importante, entre muchos, para explicar por qué ya en el 2024 la crisis económica en la isla se ha vuelto tan grave y por qué parece haber tan poca capacidad de responder al descontento ciudadano. Pero por urgente que sea, ese tema queda para otro artículo, el cual tendría en cuenta la disminución del apoyo venezolano y los efectos devastadores de la pandemia, particularmente en los ingresos del turismo. Mi sensación es que aquí, como tantas otras veces en el pasado, la experiencia demuestra que la obsesión con Estados Unidos impide a las autoridades cubanas gobernar de manera que maximiza las oportunidades de prosperidad en la isla, pero eso es tema que va mas allá de la consideración acerca del 17-D, y que requiere análisis mas allá de esta breve intervención.