

CUBA-ESTADOS UNIDOS, ENTRE LA INERCIA DEL  
PASADO Y LA INCERTIDUMBRE DEL FUTURO

Cuba - US, between the inertia of the past and the  
uncertainty of the future

**Dr. Jorge Mario Sánchez Egozcue**

Centro de Investigaciones de Economía Internacional

UH – Cuba

[jmario@rect.uh.cu](mailto:jmario@rect.uh.cu)

.....  
Recibido: Enero, 2016

Aceptado: Febrero, 2016

---

**Resumen**

El cambio de la política de Estados Unidos hacia Cuba ha desarrollado expectativas sobre su impacto, así como cuestionamientos acerca de su sostenibilidad. Este breve trabajo de análisis ofrece un panorama de la naturaleza y alcance del proceso de intercambio desatado y sus límites.

Las medidas han tenido una recepción positiva por parte de la comunidad internacional y de algunos beneficios inmediatos para la industria del turismo, en el diálogo para fomentar la cooperación en varios aspectos como el medio ambiente, transporte, salud, y temas legales y de seguridad. Sin embargo, dado que todas las medidas tomadas son muy dependientes de la facultad ejecutiva, y aún la mayoría republicana en el Congreso pone significativos obstáculos para consolidar este proceso, es poco probable que se pueda mantener el impulso inicial después de las elecciones presidenciales.

**Palabras Clave:** Cuba-Estados Unidos, relaciones bilaterales, análisis político

**Abstract**

The change in US policy toward Cuba have raised expectations on its impacts so as questions about its sustainability. This short piece of analysis provide an outlook of the nature and scope of the process of interchanges unleashed and its limits.

Dr. Jorge Mario Sánchez Egozcue

The measures had have a positive reception by the international community and some immediate benefits in tourism industry, in the dialogue to foster cooperation in several issues such as the environment, transports, health, legal and security issues. But given that all measures taken so far depend on an executive faculty, and still the republican majority in the congress possess a significant obstacle to consolidate this process, therefore, is very unlike that it could keep its momentum after the presidential elections.

**Key words:** Cuba-US, bilateral relations, political analysis

## Introducción

---

Este reporte se propone ofrecer una panorámica general sintética, sobre la nueva dinámica en la relación bilateral entre Cuba y los Estados Unidos tras el anuncio del inicio del proceso de normalización de relaciones hecho por los presidentes de las dos naciones el 17 de diciembre de 2014.

Conviene señalar que dicho proceso apenas está en sus primeros pasos, y a pesar de ello, ya se aprecian impactos significativos en algunas áreas que obligan a reconsiderar algunos supuestos iniciales sobre la marcha del proceso de transformaciones socio-económicas internas contenido en la agenda de los “lineamientos”.

Al propio tiempo, es de suma importancia reconocer que todavía no se puede asumir que este proceso esté consolidado, debido a que desde el plano legal, el cambio de política, se implementa mediante la aplicación de la facultad ejecutiva (orden ejecutiva) mediante la aplicación de instrucciones y/o la concesión discrecional de licencias, o la extensión parcial en la laxitud de la interpretación de estas para algunos aspectos de las que ya estaban en vigor, no en la derogación del marco jurídico que se mantiene intacto, -que solo puede ser modificado por el Congreso-, por tanto, en principio, todas las medidas pueden ser revertidas total o parcialmente, al quedar sujetas a la apreciación del próximo presidente que resulte electo en los Estados Unidos, en ese sentido, hasta la fecha, con la excepción de Hillary Clinton, ninguno de los candidatos presidenciales ha respaldado explícitamente la iniciativa del presidente Obama<sup>1</sup>.

## Los cambios introducidos en la política de Estados Unidos hacia Cuba hasta diciembre 2015. Análisis del marco político, fuentes y límites.

A partir del acercamiento anunciado por los presidentes Raúl Castro y Barack Obama el 17 de diciembre de 2014, al hacerse público el inicio del proceso formal de normalización progresiva de las relaciones entre los dos países, la respuesta

---

<sup>1</sup> Para una discusión más detallada de algunos de los temas aquí abordados, se sugiere consultar (Castro, Sánchez y Hernández, 2015 y Sánchez et Geoffray, 2016).

## CUBA-ESTADOS UNIDOS, ENTRE LA INERCIA DEL PASADO Y LA INCERTIDUMBRE DEL FUTURO

---

Dr. Jorge Mario Sánchez Egozcue

internacional de apoyo y reconocimiento fue unánime. Para llegar hasta ese momento fueron necesarios 18 meses de negociaciones secretas, -con la intervención facilitadora del Vaticano y del gobierno Canadiense-, que resultaron exitosas a pesar de un largo historial de intentos anteriores fallidos<sup>2</sup>. Este paso significó un giro fundamental en uno de los conflictos más extendidos en las relaciones internacionales contemporáneas, iniciando un proceso que ambas partes reconocen como largo y complejo.

Desde entonces, las dos naciones han tenido, en un plazo relativamente breve, una creciente interacción; en julio se reanudaron lazos diplomáticos y tras la reapertura de las embajadas, en agosto se inició un mecanismo alterno de concertación en la Comisión Bilateral anunciada durante la visita a la isla del secretario de Estado John Kerry, en una rueda de prensa conjunta con el canciller anfitrión, Bruno Rodríguez, a lo que se suma las visitas de funcionarios norteamericanos de alto nivel a la isla.

En octubre el subsecretario de Seguridad Nacional, Alejandro Mayorkas el cubanoamericano que ocupa el puesto más alto en el Gobierno de Barack Obama. Mayorkas vino con el objetivo de “continuar las discusiones sobre comercio y viajes entre EE UU y Cuba”, según la nota oficial del Departamento de Seguridad Nacional. Vino acompañado por el responsable del Servicio de Protección de Inmigración y Aduanas (CBP), Gil Kerlikowske. Antes de Mayorkas estuvo también en octubre la secretaria de Comercio, Penny Pritzker y hace apenas unos días, en noviembre el secretario de Agricultura, Tom Vilsack, quien confirmó el mensaje de quienes le antecedieron en La Habana en el sentido de que Estados Unidos quiere tener relaciones “positivas” con su contraparte cubana, a pesar de que se mantienen en vigor serias restricciones al comercio bilateral a causa del bloqueo.

Creada para darle continuidad al proceso iniciado por los presidentes y cancilleres la Comisión Bilateral se ha convertido en breve en un instrumento clave. Los representantes de ambos países se reunieron por primera vez en septiembre en la capital cubana, y en noviembre se realizó un segundo encuentro en Washington. En la comisión se sostienen conversaciones en áreas de interés común que en algunos casos ya se concretan en acuerdos específicos, promoviendo así los componentes para una institucionalización del diálogo a varios niveles, que se articula con las visitas de altos funcionarios para avanzar en el reconocimiento recíproco de oportunidades a corto plazo, un factor clave dado el limitado margen de maniobra de que dispone la administración de Obama antes de terminar su mandato.

En ocasión del segundo encuentro, se explicó a la prensa que la agenda de la Comisión Bilateral para los próximos meses está compuesta por tres áreas de trabajo.

---

<sup>2</sup> Véanse en extenso los detalles de las negociaciones precedentes en (Leogrande and Kombluh, 2014)

Dr. Jorge Mario Sánchez Egozcue

Un primer bloque tiene que ver con la cooperación bilateral en sectores o temas de interés mutuo que incluye: migración, seguridad aérea y marítima, intercambios científicos, culturales, deportivos y educacionales, correo postal directo, fraude de documentos legales, narcotráfico, tráfico de personas, contrabando de obras de arte, telecomunicaciones, ciberseguridad transnacional, aeronáutica civil, facilitación de la navegación marítima, protección medioambiental ante desastres por causas humanas (derrames de petróleo y otras) así como la gestión de prevención, conservación y protección del espacio marítimo compartido y las zonas costeras, para la preservación de ecosistemas y áreas marinas vulnerables o de especial importancia, ante los efectos del cambio climático y la actividad humana, previsión y preparación ante eventos meteorológicos severos, para minimizar sus impactos en la población y la infraestructura, y con posterioridad en la fase de recuperación,. El segundo grupo comprende los temas en los que ambos países difieren en cuanto a las concepciones, entre ellos la trata de personas y los derechos humanos, e incluye asuntos de impacto multilateral, como el cambio climático y el enfrentamiento a epidemias y pandemias. En el tercer bloque, se abordaran las cuestiones pendientes de solución entre los dos gobiernos.

Los representantes en estas sesiones son funcionarios de alto nivel, en el último encuentro, la delegación cubana estuvo liderada por la directora general de Estados Unidos de la Cancillería, Josefina Vidal, y la parte norteamericana por el subsecretario adjunto para los Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado, Edward Alex Lee. Apenas concluido el segundo encuentro, ya se adelantaron resultados, se anunció la inminente puesta en vigor de acuerdos alcanzados en materia de aviación civil, correo postal, protección ambiental y lucha antidrogas. También en esa fecha se desarrolló de modo colateral la primera reunión del “diálogo entre agencias de aplicación y cumplimiento de la ley de Cuba y los Estados Unidos”, con el objetivo de incrementar la cooperación bilateral en temas asociados a la seguridad de las dos naciones.

El establecimiento de estos mecanismos de intercambio entre las partes a nivel político y técnico, es un importante avance pues de esta manera se están dando pasos efectivos hacia la institucionalización del dialogo a fin de consolidarlo y proveer un marco estable que no dependa solo de los encuentros de alto nivel. De hecho, la trayectoria previsible en el futuro inmediato, al menos bajo la administración Obama, es que estos encuentros de la Comisión Bilateral se conviertan de manera creciente en un componente sustantivo en la coordinación de los aspectos prácticos para la implementación de las medidas, si como se ha dicho, la aspiración de la parte norteamericana es ampliar tanto como se pueda estos antes de que concluya su periodo presidencial.

## **Medidas Aprobadas por la Administración del Presidente Obama:**

***Importación de bienes cubanos.***

- Los estadounidenses que visiten Cuba pueden traer a su regreso hasta 400 dólares de productos de origen cubano, de los que se establece un límite de hasta 100 dólares para alcohol y tabaco.

***Viajes, Transporte.***

- Las aerolíneas y agencias de viajes de los Estados Unidos pueden proveer, servicios de viajes y de transporte aéreo a Cuba sin necesidad de una licencia especial.
- Se expanden hasta doce las categorías de viaje permitidas a los ciudadanos y residentes de los Estados Unidos al viajar a Cuba mediante licencia general. Estas incluyen: visita familiar, asuntos de gobierno, periodistas, actividades de investigación y reuniones profesionales, actividades educativas, religiosas, apoyo al pueblo cubano, proyectos humanitarios, investigaciones y trabajos privados, gestiones de exportación e importación, eventos deportivos y artísticos, talleres y otras transacciones vinculadas a exportaciones. (Epstein, 2015)
- Mediante licencia general, se autorizan las transacciones relacionadas con conferencias y eventos en terceros donde asistan nacionales cubanos.

***Sector cuentapropista (privado).***

- Se autoriza la venta de materiales, equipos, herramientas y suministros para este sector sin especificarse detalles sobre las vías, no hay referencias sobre la entidad importadora o de distribución y comercialización dentro del país, solo se menciona a los destinatarios finales. En la construcción, se autorizan las exportaciones de materiales de construcción, equipos y herramientas destinado a la construcción o renovación inmobiliaria de propiedad privada, (incluyendo residencias, empresas, lugares de culto, y la construcción en el sector privado para uso social o recreativo); en la agricultura, de modo similar, se permiten las exportaciones de materiales herramientas y equipos para la actividad agrícola privada.
- Autoriza la importación de servicios prestados por cuentapropistas en Cuba, con el requisito de que la persona o empresa estadounidense que importe servicios desde Cuba debe mantener copia de la licencia del cuentapropista que le ofrece el servicio.

***Tecnologías de la información y telecomunicaciones.***

- La exportación a Cuba de tecnologías de la información y telecomunicaciones así como los servicios de apoyo para internet y usos comerciales a nivel doméstico e internacional, incluyendo ventas comerciales, donaciones, exportación y reexportación de bienes y servicios en este sector (equipos, software, hardware, servicios y artículos para introducir o actualizar sistemas para uso personal destinados a computadoras, teléfonos celulares, televisores, y análogos)
- Autoriza la exportación y reexportación de artículos para uso de agencias de noticias de los Estados Unidos.

***Donaciones, exportación y reexportaciones temporales.***

- Se permite la exportación y reexportación de artículos donados y su exportación temporal, incluyendo la reexportación de artículos destinados a actividades científicas, culturales, educativas, o vinculadas a la preservación del patrimonio histórico y arqueológico, así como deportivas y ecológicas. Incluye la posibilidad de que los viajeros puedan exportar temporalmente a Cuba artículos para su uso en la investigación profesional a tiempo completo. Se especifica que de estas actividades se excluyen aquellas que están controladas en la Lista de Municiones o en la Lista de Control de Comercio de los Estados Unidos.
- Se autorizan la exportación o reexportación de bienes destinados a la protección del medio ambiente y al mejoramiento de la calidad internacional del aire, agua o costas, incluidos los que tributan a la eficiencia energética.
- Permite que los estadounidenses importen bienes producidos por los pequeños y medianos empresarios cubanos con licencia de cuentapropista, (en la lista de artículos autorizados se incluyen: productos elaborados con metales, piel, plástico o goma, textiles, zapatos, productos de cerámica y de vidrio, perfumes, jabones, velas, productos fotográficos, bisutería, artesanía y productos de madera, entre otros). Se mantienen límites para la importación de productos de animales, vegetales, comidas preparadas.
- Se autoriza, mediante licencia general, a los buques extranjeros que han participado en determinadas operaciones comerciales en Cuba a ingresar a los Estados Unidos en el transcurso de los 180 días subsiguientes.
- Se redefine la interpretación ejecutiva del requerimiento del pago en «efectivo por adelantado» por las ventas de productos agrícolas permitidos bajo la Ley TSREA (Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act of 2000 -P.L. 106-387, Title IX). El Departamento de Tesoro cambió la regulación, de manera que pasa de «pago en efectivo antes del envío» pasa a ser «pago en efectivo antes de la transferencia de titularidad y control de la propiedad».
- Se autoriza mediante licencia general, las transacciones relacionadas con Cuba por parte de empleados, beneficiarios y contratistas del gobierno de los Estados Unidos, gobiernos extranjeros y ciertas organizaciones internacionales en sus capacidades oficiales.
- Se actualiza listado de (28 compañías, once embarcaciones y seis individuos) y se elimina de la llamada lista de Nacionales Especialmente Designados (SDN) por OFAC, a grupos o individuos controlados o relacionados con países sometidos a sanciones y cuyos activos son bloqueados y se les prohíbe negociar con los Estados Unidos. Se mantienen en la lista más de trescientas entidades y personas relacionadas con Cuba, incluyendo sitios de Internet dedicados a viajes a Cuba y la venta de tabaco cubano.

En el caso cubano se da una particularidad, el cambio de política tiene dos niveles que operan en direcciones opuestas lo que dificulta una aplicación más ágil a corto plazo, el lado activo está asociado a las acciones promovidas desde la presidencia, y el

Dr. Jorge Mario Sánchez Egozcue

componente opuesto está en el congreso, que al ser de mayoría republicana mantiene una postura más reticente y continuista, que además se espera se mantenga.

Del lado de los componente inerciales que limitan el avance del proceso está el hecho de que legalmente, el bloqueo (embargo) sigue en plena aplicación, pese al rechazo mundial que genera y al reconocimiento por Obama de la necesidad de ponerle fin, la razón es que esto no depende del Presidente sino del Congreso norteamericano que es quien tiene la facultad para desmontar las leyes que constituyen el obstáculo principal a superar. Hasta el momento los llamados hechos por Obama en diversas oportunidades para que el Congreso termine de levantar lo que considera un rezago absurdo de la guerra fría y un impedimento para el fomento de los intereses de Estados Unidos ha tenido poca o ninguna efectividad.

Es improbable que en el futuro cercano el Congreso siga o facilite la ruta iniciada por el Presidente Obama. Dominado por una mayoría republicana en sus dos cámaras, ha hecho todo lo posible por oponerse y torpedear cada una de las propuestas del presidente durante sus dos mandatos. A esto se suma una coyuntura desfavorable, el país está inmerso en un año en que toda la acción política gira inevitablemente en torno a la campaña presidencial, varios candidatos del ala republicana se encuentran entre las voces más críticas del acercamiento. La mayoría de los especialistas concuerdan en sus apreciaciones respecto a la evolución futura en dos aspectos: primero, prevalecerá la mayoría republicana conservadora en el congreso, segundo, a pesar del creciente activismo del sector de negocios (fundamentalmente vinculados a las exportaciones agrícolas y el turismo) manifestado en nuevas propuestas de ley que levantarían aspectos específicos de las regulaciones, no hay interés en sus filas por modificar el discurso ni el enfoque respecto a Cuba. La lógica de la condicionalidad, sanciones económicas y financiamiento para fomentar el cambio interno siguen siendo la perspectiva dominante, en contraste con las declaraciones de Kerry en la apertura de embajada en la Habana – de que sean los propios cubanos quienes decidan su futuro.

No hay dudas de que la confrontación es más profunda que el rechazo republicano circunstancial a la agenda de un presidente demócrata, se trata de dos visiones opuestas sobre los medios para concretar objetivos de política exterior, de un lado la doctrina de cambio de régimen mediante el uso de la coerción y de otro, el uso del llamado “Smart power” para buscar por medios diplomáticos y el contacto directo entre las sociedades un transformación en los referentes que configuran el sistema cubano que son considerados inaceptables desde la cultura política norteamericana.

Del lado del ejecutivo, el incipiente proceso de normalización tampoco parece muy seguro. De hecho este es el problema mayor en la perspectiva a mediano plazo. Las nuevas medidas introducidas se amparan en la facultad “discrecional” del presidente de ampliar o modificar la “interpretación” de los límites legales de aplicación de las

Dr. Jorge Mario Sánchez Egozcue

restricciones<sup>3</sup>. Lo que significa que si el nuevo presidente que resulte electo tiene otra visión del proceso, puede revertir con relativa facilidad mucho de lo que ahora se está avanzando.

Paradójicamente, a pesar de que los pasos dados significan un cambio significativo en la perspectiva histórica, en la práctica además de los asuntos que por su complejidad no pueden ser resueltos en poco tiempo (Guantánamo, las compensaciones reciprocas, propiedad intelectual de marcas comerciales etc ) queda aún un amplio margen desde las facultades presidenciales para profundizar el alcance de las medidas que no han sido utilizadas (Muse, 2014), al tiempo que colateralmente se mantienen plenamente activas las sanciones comerciales y financieras.

Por el lado cubano, la isla considera como aspectos claves para avanzar hacia la normalización de las relaciones bilaterales, levantar el bloqueo (embargo), la devolución del territorio de la Base Naval de Guantánamo, la eliminación de los programas financiados con fondos públicos que tiene por objeto declarado subvencionar el cambio de gobierno mediante al apoyo a la oposición interna, y la cancelación de las transmisiones de radio y televisión desde territorio norteamericano.

En cuanto a los factores que contribuyen a impulsar el pragmatismo en los acercamientos desde la parte cubana, se encuentran, una modificación sustancial en las condiciones que aseguraban la estabilidad de la inserción internacional y un proceso interno de reformas que necesita consolidarse y mostrar resultados en un tiempo relativamente corto.

En el plano externo, el aumento de la incertidumbre en cuanto a la estabilidad de las relaciones con su socio externo principal, Venezuela, como resultado de la mayor tensión e inestabilidad política interna, y en un sentido más amplio, señales de cambio en Latinoamérica, donde el largo ciclo de gobiernos latinoamericanos de orientación social o progresista que siguió a la oleada neoliberal de los 90, que constituyó una fuente de apoyo político y económico importante, ya comienza a dar síntomas de reorientación en algunos de sus procesos electorales como en Argentina y Brasil; mientras que de los otros socios clave de la Isla, -unos pocos países de la Unión Europea y Canadá-, están por primera vez en riesgo de verse afectados en sus intereses económicos ante la posibilidad de una apertura norteamericana que modifique los flujos turísticos y comerciales de algunos sectores.

Para Cuba es esencial evitar en los próximos años, tanto una excesiva volatilidad de las relaciones económicas externas, como una concentración desproporcionada de riesgo. La isla ha adoptado una clara orientación hacia una política más proactiva de diversificación de las relaciones económicas internacionales, imprescindible para poder complementar el proceso interno de reformas, lo que se constata con un

---

<sup>3</sup> Amparada en la Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act (P.L. 104-114) o Ley Helms/Burton.

## CUBA-ESTADOS UNIDOS, ENTRE LA INERCIA DEL PASADO Y LA INCERTIDUMBRE DEL FUTURO

---

Dr. Jorge Mario Sánchez Egozcue

compromiso activo para recuperar la credibilidad financiera solucionando una buena parte de la deuda externa acumulada con varios países miembros del Club de Paris, así como un énfasis especial en la promoción de la inversión extranjera, que se ha complementado con una nueva ley, ferias y campañas de visibilización. Sin los recursos que se necesitan lleguen por esta vía para modernizar la obsoleta planta productiva cubana, es poco probable que la reactivación económica funcione, aun a pesar de los beneficios del incremento inmediato del turismo norteamericano y las micro-inversiones y remesas de los cubanos residentes en el exterior.

Ambas partes señalaron que se logró dar un giro fundamental al romper con la inercia precedente, al tiempo que concuerdan en que estos son los primeros pasos de un proceso que los dos gobiernos han coincidido en reconocer como largo y complejo. La política del bloqueo (embargo) tiene rasgos que desafían la lógica convencional y solo pueden ser entendidos si se le analiza desde la singular perspectiva de la confrontación entre los dos países y de la psicología propia del conservadurismo norteamericano, se caracteriza por dos rasgos únicos: centrada en las sanciones y el aislamiento, ha permanecido estancada por tanto tiempo que terminó perdiendo contacto con la realidad, y contra toda lógica, terminó por aislar a su promotor de la comunidad internacional; es decir, una política que supuestamente sostiene valores internacionalmente compartidos termina siendo sancionada rechazada por mayoría absoluta en Naciones Unidas. Segundo, a pesar de su ineficacia demostrada para concretar sus objetivos, esto no ha sido suficiente para un replanteo, como si el fin último fuese perpetuar el *status-quo* antes que los resultados que se supone aspira alcanzar.

A pesar de la persistencia de las imágenes reportadas por la prensa internacional, celebrando el cambio de actitud de Obama respecto al conflicto bilateral, las innovaciones introducidas en la posición del gobierno norteamericano respecto a Cuba están precedidas de una reformulación mucho más amplia que lo estrictamente bilateral, que comprende una profunda revisión de las visiones y los instrumentos con los que EE.UU. promueve sus intereses en el escenario mundial, identificados como la doctrina de *Smart Power*. Bajo esta reorientación, se ha sustituido el unilateralismo y los mecanismos ofensivos empleados por su predecesor republicano, por una preferencia hacia los medios diplomáticos, y la distribución de roles entre los aliados clave

Se ha reconocido que el pragmatismo y las disposición de las dos partes de asumir una negociación que se vio facilitada por concesiones recíprocas y una coyuntura particularmente singular, con la mediación del Vaticano. Los desencadenantes que han contribuido a catalizar el proceso de acercamiento entre los dos países son varios y de distinta naturaleza para cada una de las partes:

Entre los factores que determinaron el cambio en la posición norteamericana se encuentran: la falta de respaldo universal a una política que viola normas

Dr. Jorge Mario Sánchez Egozcue

internacionales por su carácter extraterritorial y sus efectos punitivos sobre la población más vulnerable, reflejada en el rechazo unánime en Naciones Unidas, las crecientes presiones desde los gobiernos de América latina en varios foros, como la invitación a Cuba a participar en la séptima Cumbre de las Américas en Ciudad de Panamá, donde EE.UU. se vio literalmente forzado a romper con la tradición de excluir a la isla de este foro por exigencia de Washington. Poco antes se había celebrado en la Habana la Cumbre de jefes de Estados de la CELAC, organización que por primera vez en la historia continental se conforma sin la participación de los EE.UU., marcando un claro signo de madurez política en la región en favor de una mayor autonomía de la tradicional hegemonía norteamericana.

A estas presiones externas se suma la percepción por parte de algunos sectores del *establishment* norteamericano, de que los cambios internos en Cuba, -aunque incipientes y con renuencia-, ya están generando dinámicas sociales y económicas sobre las cuales solo se puede influir desde otro marco de acción y nuevos presupuestos estratégicos, a lo que se suma el interés de anticiparse y aprovechar el momento de reconectar con una sociedad que está a las puertas de un cambio generacional de su liderazgo, en un contexto en que el presidente ya no está arriesgando con sus decisiones una candidatura a un segundo mandato.

A nivel de las percepciones públicas, numerosas encuestas (8 grandes encuestas nacionales entre 17 diciembre de 2014 hasta abril de 2015, incluyendo Benenson Strategy Group & SKD Knickerbocker, Pew Institute, The Atlantic Council, Bendixen & Amandi International etc) mostraban claramente que el embargo ya no era apoyado por la mayoría de la población norteamericana y ha sido contraproducente para fomentar un cambio político. También entre los emigrados se percibe el cambio, más del 52 por ciento de norteamericanos de origen cubano en Miami piensan que se debía terminar con el embargo. En general, una amplia mayoría quiere que los países vuelvan a tener relaciones diplomáticas, una posición que comparte el electorado norteamericano según estos sondeos.

Bajo el nuevo enfoque, la política de aislamiento y sanciones es reemplazada por otra de tipo híbrida: que tiene de un lado la concertación de alto nivel entre los dos gobiernos, en temas identificados como de interés común, como los asuntos legales y de seguridad, y de otro, promover una activa presencia norteamericana en el proceso de reformas de la economía y la sociedad cubanos, aumentando la “superficie de contacto” en el campo académico, cultural, facilitándose los viajes, el envío de remesas, los intercambios instituciones y organizaciones de la sociedad civil, enfatizando los vínculos hacia el sector privado emergente y el acceso a las telecomunicaciones. Entre las motivaciones argumentadas, más de un funcionario a coincidido en declaraciones públicas con el argumento de que el nivel y alcance de la relación podría crecer significativamente, “dándole a Washington más herramientas para respaldar reformas”, al tiempo que ayudaría a “frenar una nueva ola migratoria” de cubanos y “crearía nuevas oportunidades para fortalecer la sociedad civil”.

Dr. Jorge Mario Sánchez Egozcue

Por otro lado, dentro de la administración tampoco se puede decir que hay una posición homogénea, como algunos pudieran sentirse inclinados a pensar, en determinadas agencias y organizaciones, prevalece una inercia burocrática heredada desde la época del mandato de Bush, donde muchos de sus funcionarios fueron nombrados bajo la sombra de las posiciones más agresivas de entonces, algunas de estas agencias y funcionarios hoy representan una corriente de continuismo menos estridente pero sin dudas presente. Un ejemplo de esto son algunas declaraciones de funcionarios en niveles intermedios de la y la persistencia de los criticados programas de cambio de régimen y fomento de la sociedad civil bajo el manto de la USAID.

En el mismo sentido, un editorial de The New York Times criticó la falta de visión y los resultados fallidos de los proyectos dirigidos a promover el cambio de régimen, a los que se asignaron 264 millones de dólares durante los últimos 18 años, para promover por medios indirectos reformas democráticas en Cuba, y reconoce que las iniciativas resultaron contraproducentes porque agravaron la hostilidad entre las dos naciones y bloquearon oportunidades de cooperar en áreas de interés mutuo, señalando a la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) como parte activa de esos programas In Cuba. (New York Times, 2014)

En el caso de la concertación intergubernamental en temas de seguridad interna y transfronteriza (narcotráfico, medioambiental, delito transnacional, aseguramiento contra violaciones de la ley, falsificación de documentos etc). El “diálogo entre agencias de aplicación y cumplimiento de la ley” se concretó en una primera reunión a mediados de noviembre (Cubadebate, 2015) e involucró directamente a agencias gubernamentales de alto perfil como la Comisión de Defensa y Seguridad Nacional cubana y la División Criminal del Departamento de Justicia de los EE.UU., así como otras instituciones encargadas del garantizar el cumplimiento de la ley subordinadas al Departamento de Justicia y Departamento de Seguridad Interna en el caso de los Estados Unidos , y por Cuba las que están vinculadas al Ministerio del Interior, la Fiscalía General y la Aduana General de la República.

También se ha anunciado que se prevé que antes de concluir el 2015, se concreten acuerdos encaminados a regularizar los vuelos directos –hasta ahora solo prestan servicio compañías de charters- y el intercambio postal, además de la cooperación conjunta en la preservación del medio ambiente y el enfrentamiento al narcotráfico

Por otro lado, se encuentra la promoción de los contactos económicos y sociales, dentro de los límites legales permisibles, de los que la facilitación de los viajes las remesas son los más visibles, pero en realidad, el componente activo más importante de la nueva política en este nivel es el acceso al proceso de reforma cubano para catalizar tanto como sea posible las dinámicas asociadas que se consideran más cercanas al interés norteamericano, como el comercio, turismo y el desarrollo del sector privado en la isla, con especial énfasis en los factores que generan derrames que se asumen tendrán en el futuro un impacto en la consolidación de sectores

Dr. Jorge Mario Sánchez Egozcue

sociales más independientes del estado, que pudieran impulsar a profundizar las reformas más allá de los límites en los que actualmente están definidas, – financiamiento, acceso a suministros y al mercado norteamericano, telecomunicaciones-, la paradoja a notar aquí es que por razones distintas, el fomento del sector privado autónomo y eficiente es visto como un componente clave para los dos gobiernos.

En este contexto, dentro del nuevo marco de referencia político referido antes, las medidas adoptadas hasta el momento tienen un importante impacto mediático y en el caso del turismo efectos significativos aumentando el flujo de visitantes en poco más de un 40% en apenas unos meses generando tanto beneficios como presiones nuevas, generando tensión en los circuitos de transportes y alojamiento e impulsando la aceleración de las inversiones del sector para acomodar las capacidades a la nueva demanda proyectada

Parte de las nuevas medidas comprende la flexibilización de las condiciones para que compañías norteamericanas del sector de las telecomunicaciones puedan comenzar a vender bienes y servicios. Se autorizó la venta comercial, donaciones, exportación y reexportación de computadoras, teléfonos móviles, televisores, dispositivos de memorias, grabación y software de consumo. En la prensa se ha reportado los primeros pasos por parte de Netflix, Google y otras empresas. En el Congreso ya se presentó una propuesta de ley al respecto, conocida como Cuba DATA Act -Cuba Digital and Telecommunications Advancement Act — (May 2015) presentada por Tom Udall (D-N.M.), Jeff Flake (R-Ariz.), Dick Durbin (D-Ill.) y Mike Enzi (R-Wyo)

Bajo las nuevas regulaciones que permiten a las compañías estadounidenses abrir oficinas en la isla “para facilitar transacciones autorizadas” se abren perspectivas radicalmente nuevas. De modo que en lo adelante (al menos formalmente) estas podrán tener una presencia física en la isla para empresas de paquetería y transporte, firmas de telecomunicaciones o Internet, algunos servicios de viajes e incluso, organizaciones religiosas. Estas compañías podrán emplear ciudadanos cubanos en la isla y crear empresas mixtas. En las declaraciones oficiales de algunos funcionarios norteamericanos se destacó que estas nuevas regulaciones están destinadas a apoyar al sector privado cubano emergente en el entendido de que “tienen el potencial de estimular reformas económicas largamente pendientes en el país”, como expresara la secretaria de Comercio, Penny Pritzker al presentar las medidas. El secretario del Tesoro, Jacob Lew, fue más preciso “al relajar más las sanciones, EE UU está ayudando a apoyar al pueblo cubano en sus esfuerzos para lograr la libertad política y económica necesaria para construir una Cuba democrática, próspera y estable”. (Ayuso, 2015)

Las nuevas medidas están concebidas desde un marco legal relativamente limitado - pues no se apoyan en normas internacionales sino en la facultad operacional (orden ejecutiva) del presidente para ampliar todavía más la “interpretación” de lo que es

Dr. Jorge Mario Sánchez Egozcue

permitido “dentro de la prohibición general” mediante el mecanismo de las licencias generales - y extienden aún más la posibilidad de viajar a Cuba, aunque sin permitir todavía abiertamente el turismo, vetado por el embargo. Al explicar el alcance e impacto de las nuevas medidas se señaló inequívocamente que “sigue prohibido viajar a Cuba por motivos recreativos”.

Sn embargo, los viajes no son el cambio más profundo que conllevará este nuevo paquete de flexibilizaciones. El Gobierno de Obama siempre ha apostado por el comercio y el refuerzo de la iniciativa privada (el cuentapropismo) en la isla. En el cambio de estrategia hacia Cuba es en este campo en el que se centra la mayor parte de las medidas.

A pesar de que las ventas agrícolas son pioneras en el deshielo de relaciones a partir de un cambio en la legislación norteamericana en el año 2000, las restricciones de pagar en efectivo y por adelantado, la falta de acceso a créditos y la imposibilidad para la isla de exportar sus productos, limitan su expansión en el contexto actual. Por el momento se han presentado un grupo de iniciativas en el legislativo estadounidense como la Cuba Agricultural Exports Act (Ley para la Exportación Agrícola a Cuba), presentada recientemente por el congresista republicano por Arkansas, Rick Crawford. Ese proyecto de ley permitiría la concesión de créditos y daría acceso a las empresas norteamericanas a los programas del Departamento de Agricultura. Asimismo, abriría de manera limitada el campo de la isla a las inversiones estadounidenses, siempre y cuando estén dirigidas al sector privado.

El propio secretario de Agricultura, Tom Vilsack cifró en 1700 millones de dólares el potencial de compra de Cuba durante una intervención en el Congreso en diciembre del año pasado, y en otra apreciación, esta vez un estudio presentado poco antes de los anuncios por el Instituto Peterson de Washington, estimaba que las exportaciones estadounidenses a Cuba podrían alcanzar los 4,300 millones de dólares anuales, mientras que las de Cuba a Estados Unidos podrían llegar a los 5.800 millones (Hufbauer, et al., 2014). En la práctica las últimas medidas de Obama han tenido poco impacto en esta área donde las compras cubanas se ha visto reducidas en los últimos años. Cuba ha adquirido cerca de 5 000 millones de dólares en productos agrícolas estadounidenses desde el año 2001, aprovechando la ventaja de precios competitivos y la cercanía de los puertos. Sin embargo, en el 2014 las compras cayeron hasta poco más de 291 millones, menos de la mitad del pico de 710 millones alcanzado en el 2008.

Ante las dificultades, Cuba se ha ido reorientando hacia otros mercados en Sudamérica, Asia y Europa que garantizan condiciones financieras más estables y seguras, aunque estén mucho más distantes. Hasta el momento, no se permiten aun compras cubanas de productos que contengan más de 20% de contenido norteamericano, o la posibilidad del uso de créditos en las operaciones comerciales (en dólares), ni se han incluido en las medidas la importación de productos de origen

Dr. Jorge Mario Sánchez Egozcue

cubano en términos comerciales normales, (todos estas barreras son factibles de flexibilización dentro de las prerrogativas que Obama aún no ha utilizado, sin tener que pasar por la autorización del congreso).

### Concluyendo...

Los límites del presidente para continuar flexibilizando las restricciones actuales son precisos, solo están claramente definidas como facultad exclusiva del Congreso tres áreas, el turismo, el acceso a créditos para las compras de alimentos, y el comercio desde empresas subsidiarias norteamericanas establecidas en terceros países. Si el presidente quisiera continuar utilizando su facultad ejecutiva, queda mucho espacio para que el resto de las modalidades de intercambio pueden ser extendidas más allá de las restricciones actuales, si bien no hay hasta el momento ninguna indicación de que se proponga dar pasos significativos más allá de lo ya hecho.

### Referencias Bibliográficas

- Ayuso, S. (2015). Obama elimina más restricciones para comerciar y viajar a Cuba, Las nuevas directrices quitan más fuerza al embargo, sin llegar a eliminarlo. *El País*. Washington, Sep 19. [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/18/actualidad/1442582084\\_025753.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/18/actualidad/1442582084_025753.html)
- Castro, S.M, Sánchez, J.M., y Hernández, R. (2015). Relatoría del Taller: "Las nuevas relaciones Estados Unidos-Cuba: formación, factores, y fantasmas", *Revista TEMAS*, n. 81-82: 89-107, enero-junio.
- Cubadebate (2015). *Realizada en Washington primera reunión del diálogo de aplicación y cumplimiento de la ley entre Cuba y EEUU*, 9 noviembre, <http://www.cubadebate.cu/noticias/2015/11/09/discuten-cuba-y-eeuu-sobre-cooperacion-en-seguridad/#.VkRFS14XWuAs>
- Epstein, R. (2015). Rum, Cigars, Credit Cards: What the New Cuba Rules Mean for Americans, *The Wall Street Journal*, January 15. <http://blogs.wsj.com/washwire/2015/01/15/rum-cigars-credit-cards-what-the-new-cuba-rules-mean-for-americans>
- Hufbauer, G.C; Kotschwar, B; Cimino, C. and Muir, J. (2014). Economic Normalization with Cuba: A Roadmap for US Policymakers", Peterson Institute for International Economics, Policy Analysis 103, Investigation No. 332—489. Gary Clyde, Barbara, Cathleen y Julia Muir. <http://bookstore.piie.com/bookstore/6826.html>
- Leogrande W.M. and Kombluh, P. (2014). Back Channel to Cuba. The Hidden History of Negotiations Between Washington and Havana. *The University of North Carolina Press*.
- Muse, R. (2014). U.S. Presidential Action on Cuba: The New Normalization?, *Americas Quarterly*, November. <http://www.americasquarterly.org/charticles/the-new-normalization/>
- Sánchez, J.M. y Geoffray, L. (2016). Cuba–Etats-Unis: vers un nouveau partenariat économique et politique ?, *Revue Annuaire Français de Relations Internationales-AFRI* <http://www.afri-ct.org/-1o-AFRI-?lang=fr>

CUBA-ESTADOS UNIDOS, ENTRE LA INERCIA DEL PASADO Y LA  
INCERTIDUMBRE DEL FUTURO

---

Dr. Jorge Mario Sánchez Egozcue

- The New York Times (2014). Misadventures in Regime Change, *The Editorial Board* Nov. 9, <http://www.nytimes.com/2014/11/10/opinion/in-cuba-misadventures-in-regime-change.html>