



Red Iberoamericana de
Estudios Internacionales

Cuba, EEUU y América Latina¹


Ana Covarrubias²
Análisis RIBEI. Enero 2016

Una mesa de discusión sobre el restablecimiento de relaciones entre Cuba y EEUU es difícil, no sólo por lo reciente del suceso sino, más importante, por el secreto que caracterizó al diálogo, o negociación, que llevó al anuncio del 17 de diciembre de 2014. Tendremos que esperar para poder saber quién inició el acercamiento, cómo se hizo y qué temas se trataron, y será la próxima generación de académicos la que podrá descifrar ese paso tan trascendental para los dos países involucrados, y para la región latinoamericana en su conjunto.

Además, el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Cuba y EEUU es sólo un paso, simbólico y sustancial al mismo tiempo, pero todavía falta que se regularicen todos los vínculos entre los dos países (evito el término “normalicen” pues no es fácil darle un significado claro y, al contrario, puede confundirse con la idea de “buenas relaciones”, lo cual no sabremos si sucederá). Lo que está claro es que la regularización de estos vínculos comerciales, sociales, políticos y culturales, tomará mucho tiempo, por lo que más que un momento histórico, lo que ha sucedido desde el acercamiento inicial -y lo que estaremos viviendo en el futuro- es un desarrollo cuyo final no podemos adivinar. Así pues, al tratarse de un proceso en curso, es aún más aventurado tratar de sacar algunas conclusiones sobre las decisiones y los acontecimientos que llevaron al 17 de diciembre y sobre las consecuencias

¹ Ponencia hecha en la V Conferencia Internacional RIBEI de Santo Domingo, República Dominicana (1 y 2 de diciembre de 2015)

² Directora del Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México



que tendrá la posible “normalización” de las relaciones de EEUU con Cuba en América Latina. Por estas razones, mi breve comentario se basará más en preguntas y especulaciones que en certezas.


El acercamiento puede explicarse como la coincidencia de “dos momentos apropiados”: la presidencia de Barack Obama y las transformaciones en Cuba. Sin embargo, en cuanto al peso que da a la región –la diplomacia multilateral principalmente– como motivo para el cambio de política estadounidense hacia Cuba, al reconocer el fracaso de su estrategia previa de aislamiento. El tema cubano ha sido un tema de política interna en EEUU; cierto, el acercamiento actual puede cuestionar este argumento, pero eso no invalida el hecho de que hay una lógica estrictamente bilateral Cuba-EEUU que permite entender el acercamiento.

La región –y la presión que ejerció sobre EEUU– fue sin duda un actor a considerar, pero quizá sería más atinado argüir que, en un contexto favorable, la lógica de la relación bilateral da cuenta del cambio fundamental que se está dando en la misma: la política estadounidense fracasó y la frágil situación cubana podrá mejorar mediante lazos con EEUU.

De alguna manera, la política cubana también fracasó, no la exterior -aunque no estoy muy segura sobre la dirigida hacia el poderoso vecino- pero sí el proyecto interno. Y el pragmatismo de Raúl Castro facilitó el encuentro. Nunca lo podremos saber, pero de haber seguido Fidel en el poder probablemente hoy no estaríamos discutiendo este tema.

Así pues, creo que una de las preguntas esenciales que nos debemos hacer se refiere a si habrá un “acomodo” entre Cuba y EEUU y cómo será éste. La idea de la “lógica bilateral” antecede a la Revolución de 1959: desde su nacimiento, las relaciones entre Cuba y EEUU han sido muy peculiares. Sin pretender caer en el determinismo histórico, creo que es válido afirmar que no puede entenderse la Revolución de 1959 sin regresar a la “independencia dependiente” de Cuba respecto a EEUU.

Aun entre 1959 y 2015, sin vínculos diplomáticos o comerciales, sí hubo algún tipo de relaciones entre EEUU y Cuba, muy malas, regulares o buenas, pero contactos los hubo, y muchos. En breve, no podemos sacar a Cuba del ámbito del gran poder, regional o mundial. Dada la asimetría del poder, ¿caerá Cuba nuevamente en la esfera de influencia estadounidense en el futuro?, ¿en la




dependencia económica? o ¿en el alineamiento político y de sus relaciones exteriores? Obviamente no lo sabemos, pero lo que sí podemos imaginar es que, con base en la experiencia revolucionaria (e incluso anterior), los dirigentes cubanos puedan construir la oportunidad de hacer de Cuba un espacio de autonomía en la región, no enfrentamiento con EEUU necesariamente, pero sí autonomía. Considero que la historia de la segunda mitad del siglo XX y, paradójicamente, la lentitud de la “normalización” que abre puertas a otros países en muchas áreas de la vida cubana, les ha dado los elementos para lograrlo.

Regresando al papel de los países latinoamericanos y las relaciones EEUU-Cuba. Una de las ideas más comunes que se escucharon y leyeron después del anuncio del 17 de diciembre es que terminaba la Guerra Fría en la región. Esta idea es parcialmente cierta: como bien dijo Jorge Domínguez en su momento, la Guerra Fría fue más fría entre EEUU y Cuba después del colapso del bloque soviético -aquí sí por razones de política interna estadounidense principalmente-.

La reinsertión de Cuba en la región, como lo demostró la presentación sobre Cuba y el Caribe, se dio desde mediados de los años 70 cuando la Organización de Estados Americanos (OEA) permitió a los países miembros restablecer relaciones con Cuba (resolución de 1975). Podemos mencionar también la presencia de Cuba en el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y, más adelante, en las Cumbres Iberoamericanas, el Grupo de Río, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y los organismos caribeños ya mencionados. Así pues, la región “readmite” a Cuba desde hace muchos años, en ocasiones de manera entusiasta, en otras no, y esto no ejerce presión alguna sobre EEUU, aunque indica claramente que la política de aislamiento es errónea.

Es cierto, la presión latinoamericana fue mucho más clara en las dos últimas Cumbres Hemisféricas (quizá desde la “ola rosada”), pero sin esa “lógica bilateral” no habría sido posible el acercamiento entre EEUU y Cuba.

Ahora, si aceptamos que sí se mantuvo la Guerra Fría entre Cuba y EEUU, aunque no necesariamente en la región, desde los años 90, ¿qué significa en



términos regionales el restablecimiento o la “normalización” de las relaciones entre Cuba y EEUU?, ¿quita este acercamiento un problema a los países latinoamericanos? y ¿hablamos de una Guerra Fría en términos políticos, ideológicos o diplomáticos? La respuesta tentativa sería sí y no.


Evidentemente, en tanto se regularice la relación económico-financiera entre los dos países, el eventual levantamiento del embargo, se facilitará el comercio y la inversión de los países de América Latina con Cuba; no habrá más miedo a la sanción estadounidense.

Posiblemente Cuba se convierta entonces en un competidor de los países latinoamericanos respecto al comercio y la inversión estadounidense -lo cual no está claro todavía-, pero el fin del embargo puede ser una muy buena noticia para las relaciones económico-financieras de la región.

Y en términos políticos, ideológicos y diplomáticos, ¿qué supone para la región el acercamiento EEUU-Cuba? Aquí la respuesta es menos nítida y considero que mucho dependerá del curso de la política cubana –y de los cambios políticos en los países de la región–.

Como mencioné anteriormente, ¿podrán los gobiernos cubanos en el futuro mantener cierto grado de autonomía a pesar de la relación con EEUU, que incluso podría ser una buena relación?, ¿volverán al enfrentamiento? o ¿se alinearán con la gran potencia? A primera vista, los nuevos vínculos entre Cuba y EEUU podrían, en efecto, “liberar” a algunos países de América Latina en sus políticas hacia Cuba -aunque para otros puede ser una mala noticia, los del ALBA, pues se debilita la bandera de Cuba como líder ideológico definido, en gran parte, por el enfrentamiento con EEUU-.

La crisis en Venezuela perjudica a Cuba en lo económico, pero también le da la oportunidad de redefinir su papel en la región en términos esencialmente políticos e ideológicos. ¿Lo hará? Qué duda cabe que se trata de un momento complicado para Cuba, no sólo por la situación en Venezuela, sino también por la crisis brasileña, el ascenso de Mauricio Macri al poder en Argentina pero, más que nada, por las elecciones presidenciales en EEUU. Quizá lo más cercano a alguna certeza que se pueda proponer es que seguramente el gobierno cubano tendrá mucho cuidado en las negociaciones bilaterales hasta el momento de la elección.




En este sentido, no debemos descartar por el momento a Cuba como tema de las campañas electorales; sin quererlo, Cuba puede recuperar su estatus de “problema” en EEUU y la región. Como ha dicho Raúl Castro, será un proceso largo, difícil y complejo el que lleve a la regularización de las relaciones bilaterales, y creo que veremos poco avance, por lo menos que se conozca públicamente, hasta saber quién será el próximo presidente de EEUU. En breve, estamos en un momento en el que las preguntas son muchas y no tienen respuestas contundentes.

Me aventuro así a una conclusión tentativa: el restablecimiento de relaciones entre EEUU y Cuba no es sólo resultado de una reconfiguración en la región sino también causa de la misma. Pero esta reconfiguración se debe también a procesos en otros países, independientes de las relaciones cubano-estadounidenses. Regreso entonces al argumento de que en la región Cuba era ya un actor, amigo o enemigo, fácil o difícil, pero el cambio más fuerte es bilateral, no regional.

Finalmente, unas cuantas palabras sobre Cuba, México y Centroamérica. En primer lugar, por ser el tema que conozco más, una breve consideración sobre México. El 17 de diciembre, y los días siguientes, la pregunta generalizada -queja en algunos casos- fue: ¿por qué México no participó como mediador o sede para el acercamiento estadounidense? Después de todo, México, como lo dice la historia oficial de la relación bilateral, “fue el único país que no rompió relaciones con Cuba en 1964”. Así fue, en efecto, pero eso no significa que la relación bilateral haya sido siempre buena: hubo muy buenos y muy malos momentos.

Es cierto también que en ocasiones el gobierno mexicano sirvió como comunicador, como en el caso de los acuerdos migratorios de 1994-1995, cuando el presidente Bill Clinton pidió a Carlos Salinas su ayuda para convencer a Fidel Castro sobre la conveniencia de la negociación de esos acuerdos. Pero el pasado inmediato al 17 de diciembre no fue el mejor momento en la relación México-Cuba.

Como bien se sabe, el sexenio de Vicente Fox vio un deterioro sin precedente en la relación bilateral. En un contexto de post-Guerra Fría, México y Cuba estuvieron al borde del rompimiento diplomático, por diversas razones; la




principal, quizá, que el gobierno mexicano violó el entendimiento no intervencionista (es decir, no opinar sobre, o juzgar, el proceso político cubano), lo que produjo la reacción cubana en el mismo sentido (contactos con la oposición en México). El gobierno de Felipe Calderón hizo esfuerzos significativos para restablecer el buen tono de la relación bilateral, y tuvo un éxito relativo. Se reinició la comunicación y se trataron dos asuntos importantes: la migración y la deuda cubana.

Para el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto la relación con Cuba ha sido importante, en parte como un símbolo (el regreso del PRI, partido cuya política exterior fue más eficaz que la panista y, en especial, hacia Cuba. Era la oportunidad de diferenciarse del PAN y “restaurar” la política exterior), y en parte porque hay problemas concretos que resolver. En noviembre de 2013, los dos gobiernos anunciaron el “relanzamiento” de la relación bilateral al firmar siete acuerdos distintos; quizá en esos momentos EEUU y Cuba habían iniciado las conversaciones que culminaron el 17 de diciembre de 2014.

No me extenderé más sobre el caso de México excepto por un asunto delicado que involucra también a los países centroamericanos: la migración cubana. La migración cubana indocumentada comenzó a ser un problema visible durante el gobierno de Felipe Calderón. Como resultado de la política de “pie seco/pie mojado” de EEUU, grupos numerosos de cubanos empezaron a llegar a las costas mexicanas, o a la frontera sur de México, para ingresar a EEUU por tierra y ser elegibles para obtener la residencia.

Como es bien sabido, la migración indocumentada en México se enfrenta a graves violaciones de derechos humanos y al crimen organizado, como tráfico y trata de personas, o al narcotráfico. Los grupos de cubanos –que además era muy difícil repatriar a Cuba– complicaron más el manejo de los transmigrantes en México. Después del anuncio del 17 de diciembre, el número de cubanos que llegaron a México y Centroamérica se incrementó de manera significativa por el temor a que el restablecimiento y posible normalización de la relación EEUU-Cuba resulte en la abrogación de la Ley de Ajuste Cubano.

Así pues, las relaciones diplomáticas entre Cuba y EEUU sí han tenido consecuencias tangibles en los países de la región. Es difícil pensar que la Ley de Ajuste Cubano sea revocada en el futuro cercano, pero ello no impide que más cubanos dejen la isla y se dirijan hacia México y Centroamérica, creando



problemas a estos países. Esto puede ser indicio de que, como vecinos, EEUU, Cuba y el resto del Caribe, México y Centroamérica encontrarán temas concretos que deberán tratar de manera conjunta una vez que EEUU y Cuba inicien contactos y transacciones “normales” (el caso de la frontera marítima entre EEUU, Cuba y México en el Golfo de México, por ejemplo).

El 17 de diciembre de 2014, y el 20 de julio y el 14 de agosto de 2015 fueron sin duda fechas históricas. EEUU y Cuba restablecieron relaciones diplomáticas (aunque sin embajadores); la bandera estadounidense ya ondea en su embajada en La Habana y la bandera cubana ondea en Washington DC. El proceso hacia la “normalización” ha empezado, pero sin un final previsible.

Aunque parece poco probable que se dé marcha atrás, las elecciones en EEUU pueden descarrilar el proceso o hacerlo más lento. En cualquier caso, el 17 de diciembre fue el reconocimiento de que una época debía terminar; hubo fracasos y sinsentidos por las dos partes. En general, y con momentos de excepción, los países latinoamericanos reconocieron mucho antes que EEUU que el aislamiento no era la mejor política hacia Cuba.

El problema, sin embargo, sigue siendo los objetivos de cada uno de los actores en el triángulo EEUU-Cuba-América Latina: EEUU continúa pretendiendo la instauración de la democracia en Cuba; el gobierno cubano no acepta condicionamientos en términos de su ordenamiento político interno; algunos países latinoamericanos también buscan la democracia en Cuba; y otros defienden la no intervención. Pase lo que pase en Cuba, lo cierto es que el restablecimiento de relaciones Cuba-EEUU se da en una América Latina diversa y contribuye, al mismo tiempo, a esa pluralidad. No debe verse como un parteaguas, sino como una nueva etapa, con cambios y continuidades, en la difícil convivencia entre una potencia y países menos poderosos, y entre estos, que no es sino la historia de lo que podría llamarse el espacio interamericano.



Ana Covarrubias es directora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México (COLMEX). Es Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Anteriormente se desempeñó como Coordinadora Académica del Centro de Estudios Internacionales del COLMEX y como Coordinadora del Proyecto "Mexico´s changing place in the world" del Centro de Estudios sobre México de la Universidad de Oxford, Gran Bretaña.

Análisis Ribei Nº 2

<http://www.ribei.org>