

# La política de Biden hacia Cuba: Factores determinantes, actores claves y posibles escenarios

*Biden's policy towards Cuba: Determinants, key players and possible scenarios*

## MSc. Rafael González Morales

Máster en Relaciones Internacionales. Profesor e investigador del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CEHSEU) de la Universidad de La Habana. Coordinador académico de la Red Cubana de Investigaciones sobre Relaciones Internacionales (RedInt).

✉ rafael.gonzalez@cehseu.uh.cu.  0000-0001-6269-1095

RECIBIDO: 16 DE FEBRERO DE 2021

APROBADO: 5 DE MARZO DE 2021

**RESUMEN:** El propósito fundamental del trabajo es delimitar los posibles escenarios que podrían configurarse en la política de Estados Unidos hacia Cuba a partir del 20 de enero del 2021. Los resultados que se exponen toman en consideración tres componentes fundamentales: las premisas analíticas, los factores determinantes y los actores claves. Se realiza un análisis integral del comportamiento de los factores y su interrelación con los actores. En las conclusiones se explican los tres posibles escenarios: “recomposición gradual condicionada”, “retomando el proceso hacia la normalización” y “profundizando el legado de Obama”.

Palabras claves: Cuba, Estados Unidos, posibles escenarios, factores determinantes, actores claves

**ABSTRACT:** *The main objective of the article is to determine the possible scenarios that could be configured in U.S. policy towards Cuba as of January 20, 2021. The results are exposed from three fundamental components: analytical premises, determinants and key players. A comprehensive assessment is carried out on the possible behavior of the factors and their interrelationship with the actors. It is concluded that three possible scenarios could be configured: “conditional gradual recomposition” “resuming the process toward normalization,” and “deepening Obama’s legacy”.*

*Keywords: Cuba, United States, possible scenarios, determinants, key players*

## INTRODUCCIÓN

El propósito fundamental del trabajo es delimitar las tendencias generales de los posibles escenarios que podrían configurarse en la política del gobierno estadounidense hacia Cuba durante el período 2021-2024. El punto de partida del estudio es la identificación y análisis de los factores determinantes y

actores claves que podrían condicionar el contenido, alcance y ritmo de esa política (Hudson, 2020).

Esta investigación partió de las siguientes premisas analíticas: 1) la política de Estados Unidos hacia Cuba es una expresión de un conflicto histórico de carácter asimétrico; 2) la esencia de esta política dirigida a cambiar el sistema socioeconómico y político cubano



Fig. 1. Secretaria de Prensa de la Casa Blanca, Jen Psaki, se pronuncia sobre Cuba, el 28 de enero de 2021.

se mantendrá inalterable; 3) las relaciones entre ambos gobiernos son complejas, volátiles y permeadas por profundas diferencias; 4) la dicotomía confrontación-diálogo/cooperación siempre está presente y 5) ambas naciones comparten intereses mutuos y amenazas de diversa índole con impacto en su seguridad nacional.

El análisis integral de esta temática debe realizarse teniendo en cuenta los cuatro escenarios de actuación interconectados donde tienen lugar estas interacciones: Estados Unidos, Cuba, América Latina y el Caribe, así como el escenario internacional.

Por lo tanto, deben considerarse: el contexto interno de Estados Unidos y la orientación estratégica de su política exterior; la evolución de la situación en Cuba en sus diferentes dimensiones y su proyección externa; las dinámicas del entorno regional y el balance de fuerzas políticas, así como las tendencias globales con implicaciones en la política estadounidense hacia la Isla.

## DESARROLLO

### Biden: Entre el legado de Trump y los “temas contaminantes”

Joseph Biden y su equipo durante la campaña presidencial del 2020, mantuvieron inalterable su posición sobre la política hacia Cuba con una narrativa centrada en cuatro ejes fundamentales: eliminar las políticas fallidas de Trump que han dañado a los cubanos y sus familiares; los estadounidenses, especialmente los cubanoamericanos, son los mejores embajadores de la “libertad en Cuba”; empoderar al pueblo cubano para que determine su propio futuro es vital para los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos y los derechos humanos serán una pieza central en las relaciones.

Esta retórica electoral, en términos generales, ha encontrado una línea de continuidad en los primeros pronunciamientos públicos de funcionarios de la

administración Biden. El pasado 28 de enero, la vocera de la Casa Blanca afirmó que revisarían las políticas de Trump hacia Cuba como mismo lo estaban haciendo con otras áreas vinculadas a la seguridad nacional (White House, 2021).

El nuevo gobierno estadounidense, desde su posición de arrancada, tiene que lidiar con el marco político establecido por Trump hacia Cuba que comprende todo un sistema de pretextos, disposiciones ejecutivas y la aplicación de más de 200 medidas coercitivas unilaterales que han provocado un nivel de deterioro profundo de las relaciones. El escenario bilateral que hereda el nuevo mandatario y su equipo es muy complejo.

En primera instancia, durante el proceso de formulación de la política tienen que definir su posición con relación a cinco aspectos que constituyen el núcleo fundamental de los pretextos manejados por la administración Trump. Estos temas, que pueden considerarse como “contaminantes” del clima bilateral, fueron formulados en los siguientes términos: la situación de los derechos humanos en la Isla; los “ataques” acústicos; el rol de Cuba en Venezuela; el papel de los militares en la economía cubana y más recientemente la reincorporación en la lista de países patrocinadores del terrorismo (LeoGrande, 2021).

Cada uno representa un obstáculo para avanzar en la recomposición de los vínculos bilaterales que sería una primera etapa, en que el esfuerzo fundamental debe estar centrado en desmontar la política de Trump. La administración Biden está obligada a evaluar el costo político que tendría romper definitivamente con todos ellos, con algunos o reconocerlos. La decisión que adopten sobre cómo manejar cada pretexto resultará vital para crear el ambiente propicio que permita retomar el proceso iniciado después del 17 de diciembre del 2014.

A partir del 20 de enero, el debate público en Estados Unidos sobre estos “temas contaminantes” se ha incrementado como resultado de los

pronunciamientos, iniciativas y propuestas de diferentes sectores que están interesados en la política hacia Cuba. En este sentido, han prevalecido dos enfoques contrapuestos: el primero representado por el bloque mayoritario que defiende la necesidad de avanzar, de inmediato, hacia la normalización de las relaciones sin condicionamientos y el otro que promueve la continuidad de la hostilidad anclándose precisamente en esos pretextos.

La denominada situación de los derechos humanos en Cuba constituye un asunto de consenso bipartidista y es uno de los temas donde existen profundas diferencias. El gobierno de Biden ha enfatizado que el principio número uno que orientará su política será “el apoyo a la democracia y los derechos humanos” (White House, 2021). Aunque esta será siempre un área de fricción, puede convivirse de manera constructiva con su presencia y no es un obstáculo insuperable. Durante la etapa de Obama se estableció un diálogo sobre derechos humanos y quedó demostrado que era posible intercambiar sobre la base del respeto mutuo.

Por lo tanto, el elemento clave sería incorporar esta temática como parte de la agenda del diálogo bilateral y evitar que tenga la capacidad de capitalizar el tono de las relaciones ante la fabricación de incidentes que tienen el claro propósito de dañar los vínculos. En ese sentido, el 17 de diciembre del 2014 el entonces presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, Raúl Castro Ruz, señaló: “ambos gobiernos debemos adoptar medidas mutuas para prevenir y evitar hechos que puedan afectar los progresos en la relación bilateral, basados en el respeto a las leyes y el ordenamiento constitucional de las partes” (Castro, 2014).

Con relación a los alegados incidentes acústicos, el pasado 2 de febrero trascendió el contenido del informe elaborado por el Centro de Prevención y Control de Enfermedades de Estados Unidos (CDC, por sus siglas en inglés) que realizó una investigación epidemiológica durante dos años y no pudo determinar ni la causa ni la naturaleza de los daños

reportados por los diplomáticos estadounidenses (Kornbluh, 2021). Estos resultados evidenciaron una vez más que no existen pruebas científicas sobre su ocurrencia.

En este contexto, también se desclasificó el 10 de febrero el documento emitido por la Junta de Revisión de la Responsabilidad (ARB por sus siglas en inglés) encargada de investigar qué sucedió realmente. El texto revela que la respuesta del Departamento de Estado tuvo serias deficiencias en la coordinación interagencial, en la comunicación y en toda la organización del proceso de esclarecimiento. Se determinó que la decisión de reducir drásticamente el personal de la Embajada en La Habana fue apresurada y no siguió el protocolo establecido de realizar un análisis riesgo/beneficio (DeYoung, 2021).

Estos elementos indican que prevalecieron motivaciones políticas al emplear los supuestos hechos como pretexto para dañar sensiblemente las relaciones bilaterales y, en especial, los espacios y mecanismos de diálogo. Las investigaciones efectuadas durante los últimos cuatro años por las instituciones estadounidenses especializadas, incluyendo el FBI, no han arrojado ningún resultado que vincule a Cuba con el llamado “síndrome de La Habana”.

El funcionamiento normal de las Embajadas en ambos países, el avance de la cooperación en los temas de interés común y la plena implementación de los 22 instrumentos bilaterales, solo es posible si la Casa Blanca decide que este asunto no será una camisa de fuerza que obstaculice el mejoramiento de las relaciones. La administración Biden debe paralelamente continuar con su proceso investigativo, e incluso, retomar los intercambios con la parte cubana desde una perspectiva más amplia y transparente, en la que estén involucrados representantes de las diferentes especialidades científicas y médicas que tienen competencia en incidentes de esta naturaleza.

El denominado rol de Cuba en Venezuela como pretexto para justificar medidas coercitivas, solo tiene

cabida en un enfoque de política de máxima presión simultáneo como el promovido por la administración Trump contra ambas naciones. Por lo tanto, este tema no debe continuar siendo un obstáculo fundamental para mejorar las relaciones, al incorporarse una visión diferente sobre la relación triangular Cuba-Estados Unidos-Venezuela que retoma la concepción de Obama de separar las políticas.

No obstante, el hecho que la administración Biden persista con las sanciones y medidas de aislamiento contra el gobierno constitucional de Nicolás Maduro con el objetivo de forzar un “cambio de régimen”, constituye una situación con potencial para que se generen diferencias entre Washington y La Habana. En este contexto, la parte estadounidense puede estar inclinada a buscar alguna mediación de Cuba como resultado de un esfuerzo multilateral tomando en consideración el carácter de su alianza con Venezuela (Feinberg, 2021).

La reincorporación a la lista de países patrocinadores del terrorismo constituyó una maniobra política de último momento dirigida a obstaculizar la capacidad del actual gobierno para desmontar rápidamente todo el engranaje anticubano que heredaron. A diferencia de otras decisiones que sí pueden revertirse en lo inmediato a través de decisiones ejecutivas, la exclusión de la lista requiere el cumplimiento de un curso legal que implica dos pasos esenciales: 1) el Departamento de Estado dirige y coordina un proceso de revisión sobre la designación y 2) posteriormente se envía una comunicación al Congreso certificando que el país ha cumplido con los requisitos establecidos por las leyes estadounidenses (Congressional Research Service, 2018).

Después que el órgano legislativo recibe la notificación, debe esperarse 45 días a partir de lo establecido en las legislaciones que regulan ese proceso. Sobre este tema, hay un camino recorrido que Biden lo conoce, solo le queda retomar ese mismo sendero y excluir a Cuba de un documento en el que nunca debió estar.

## Los factores determinantes y actores claves en la política hacia Cuba

La política exterior de los estados es una variable dependiente que está condicionada por el comportamiento de una multiplicidad de factores internos y externos, así como de actores que se relacionan a través de alianzas y conflictos (Alden, 2017). Dentro de esa complejidad de interacciones, sobresalen los factores y actores determinantes que tienen la capacidad de influir de manera decisiva en la orientación de la política y sus consecuencias. Su nivel de impacto puede sufrir modificaciones en dependencia de la evolución del contexto interno, regional y global.

El contenido y alcance de la política de Biden hacia Cuba podría estar determinada por los siguientes factores y actores:

1. La visión estratégica del gobierno estadounidense sobre cómo Cuba puede satisfacer sus intereses de política exterior y seguridad nacional. Este es el punto de partida para establecer tres componentes claves en el diseño de la política hacia la Isla: los objetivos a alcanzar, las prioridades y el empleo de los instrumentos del poderío nacional. La concepción de este gobierno sobre su papel y lugar en el mundo, la apreciación sobre los desafíos y oportunidades a escala global y la manera en que combinarán los instrumentos del poder “duro” y “suave” para cumplir sus metas, resultará esencial para establecer el enfoque de política hacia Cuba.

En este sentido, cuando se analiza cómo esta administración delinea los pilares que sustentan su política exterior prevalece una perspectiva de emplear la diplomacia como su instrumento principal, promover el multilateralismo, cooperar incluso con los adversarios para enfrentar los desafíos comunes y priorizar la recuperación económica de Estados Unidos como eje central (Biden, 2021). En esencia, están retomando una versión del “poder inteligente” en tiempos de pandemia.

En principio, el tema Cuba no ha comenzado a definirse en la agenda de política exterior como una amenaza a la seguridad nacional, lo que constituye un punto de ruptura con la administración Trump. Se evidencia una inclinación a moderar los pronunciamientos públicos y evitar la confrontación.

Desde el punto de vista de los actores, el gobierno estadounidense tiene un peso significativo por su capacidad para determinar si las relaciones se sustentarán en el diálogo o la hostilidad. Al parecer, uno de los propósitos iniciales que se planteará será promover la cooperación en temas de interés común, con especial énfasis, en el enfrentamiento a las amenazas compartidas que impactan en su seguridad nacional. Esta visión parte del presupuesto de concebir que en determinados aspectos las relaciones con Cuba constituyen una oportunidad.

Tomando como referente la etapa de Obama y el histórico “deshielo”, solo puede avanzarse en este propósito si las relaciones políticas se fundamentan en los siguientes principios: reconocimiento del gobierno cubano como interlocutor legítimo; no se imponen condicionamientos ni se exigen concesiones; diálogo en condiciones de igualdad, reciprocidad y respeto mutuo; voluntad para conversar sobre las diferencias; la confrontación pasa a un segundo plano y prevalecen los intereses nacionales de ambas partes.

2. Posición hacia Cuba del Presidente, sus principales asesores y altos funcionarios. La concepción del mundo, las motivaciones, las experiencias y el conocimiento de los formuladores de política tienen un fuerte impacto en la toma de decisiones y en su aproximación a los asuntos vinculados a las relaciones internacionales (Mintz, 2010). Tanto en la Casa Blanca, como en el gabinete y en la burocracia gubernamental, están posicionados funcionarios familiarizados con Cuba y algunos se involucraron directamente, con diferentes niveles de intensidad, en el diseño e implementación de la política de Obama a partir del 17 de diciembre del 2014.



El propio Biden participó personalmente en este proceso en su condición de Vicepresidente (Rice, 2018). En la Oficina Ejecutiva del Presidente, los asesores con mayor experiencia en el tratamiento del tema son: Susan Rice, directora del Consejo de Política Doméstica; Roberta Jacobson, coordinadora para la Frontera Sur en el staff del Consejo de Seguridad Nacional (NSC, por sus siglas en inglés) y Juan González, director del Hemisferio Occidental en el NSC.

En el gabinete, sobresalen el cubanoamericano Alejandro Mayorkas, secretario del Departamento de Seguridad Interna, y Thomas Vilsak, secretario de Agricultura. Ambos firmaron los vigentes Memorandos de Entendimiento de las instituciones que dirigen con sus contrapartes cubanas en el año 2016 que abarcaron las esferas y modalidades de la cooperación en materia de aplicación y cumplimiento de la ley, así como en diferentes áreas vinculadas con el comercio agrícola, la seguridad alimentaria y el manejo sostenible de recursos naturales.

También destaca Samantha Power, quien fue nominada como Administradora de la USAID y es miembro del Comité de Principales del NSC, lo que indica el alto nivel de prioridad que se le otorgará a esta agencia en el cumplimiento de los objetivos de la política exterior que se expresará con mayor fuerza hacia Cuba en los proyectos subversivos apegados a la concepción del “cambio de régimen”.

En el Departamento de Estado fue designada como Subsecretaria Asistente de Estado para el Hemisferio Occidental, Emily Mendrala, quien tendrá dentro de sus responsabilidades el tema Cuba y la migración regional. En el Pentágono, fue nominado como Secretario Asistente de Defensa para el Hemisferio Occidental Daniel Erickson. Ambos son expertos en las relaciones entre Washington y La Habana.

Todos estos actores, a diferentes niveles, tienen una incidencia importante en el proceso de conformación de la política hacia Cuba tanto en su formulación como en la ejecución.

3. Nivel de prioridad del tema Cuba en la agenda gubernamental. Las prioridades de la administración Biden están centradas en los esfuerzos por controlar la devastadora crisis sanitaria provocada por la COVID-19; la recuperación de la economía; el tratamiento de los conflictos sociales de diversa índole y la contención de los grupos supremacistas de extrema derecha. Estas temáticas consumen casi todo el tiempo de un gobierno que está enfrentando una crisis sistémica con profundas implicaciones para el modelo político estadounidense.

En materia de política exterior, están enfocados en lo que han denominado como la “renovación del liderazgo americano”, que se centra en recomponer sus relaciones con socios y aliados, priorizando los vínculos trasatlánticos; reparar su alianza con la OTAN; retornar a los organismos internacionales y acuerdos globales; así como ser el actor predominante en la disputa geopolítica con China y Rusia (Biden, 2021).

En este contexto, Cuba no está contemplada como una prioridad para la política exterior de Estados Unidos. Esta situación, en principio, podría conllevar a cuatro implicaciones principales: 1) el proceso de toma de decisiones tiende a ser más prolongado, lo que incide en que tarde más tiempo lograr progresos en la relación bilateral; 2) prevalece la tendencia a adoptar un enfoque incremental que se expresa en la gradualidad y los “pequeños pasos”; 3) tendencia a introducir la concepción del “quid pro quo” y los condicionamientos para avanzar en determinados temas y 4) mayor susceptibilidad a las presiones de las fuerzas que pretenden obstaculizar el mejoramiento de los vínculos.

No obstante, los niveles de prioridad en la agenda gubernamental estadounidense pueden modificarse y eso es posible si se dinamizan e impulsan las áreas donde existe convergencia en los intereses estratégicos de Estados Unidos y Cuba. A medida que se obtengan resultados y constaten las potencialidades, se generaría un reposicionamiento de

la prioridad asociada a temas puntuales que se expresarían en tres dimensiones: bilateral, regional y global.

En la primera dimensión, existen intereses convergentes asociados a la prevención y enfrentamiento a las amenazas a la seguridad nacional que ambas naciones comparten como resultado de su proximidad geográfica y por los flujos de viajeros, medios de transporte y mercancías. Las más apremiantes serían el combate a la pandemia, los efectos del cambio climático, el tráfico de personas, el tráfico ilícito de drogas, el terrorismo, otras modalidades del crimen organizado transnacional y todo lo que afecte la seguridad de los viajes.

Cuba también puede contribuir a la generación de puestos de trabajo en Estados Unidos y en el incremento de los mercados para la exportación de determinados bienes, lo que constituye una de las prioridades para la política exterior estadounidense a partir de la concepción que prevalece de considerarla un instrumento fundamental en la recuperación económica y, en especial, de la clase media (Carnegie Endowment for International Peace, 2020)

Según un estudio publicado por Engage Cuba en mayo de 2017, las compañías de cruceros y las aerolíneas estadounidenses como resultado de sus viajes a la Isla podrían generar más de 10 000 empleos para la economía de su país y alrededor de 3 500 millones de dólares en ingresos en un período de cuatro años. El documento, que realizaba un estimado del costo que tendría una reversión de la política por parte de Trump para varios sectores de negocios, concluyó que entre 2017 y 2021 se perderían cerca de 12 295 puestos de trabajo en territorio estadounidense y dejarían de percibirse más de 6 600 millones de dólares (Engage Cuba, 2017).

Desde el punto de vista de mercado para las exportaciones, Cuba al importar anualmente 2 000 millones de dólares en alimentos se convierte en una atracción para el sector agrícola. De acuerdo con un

informe divulgado por la Comisión Internacional de Comercio de Estados Unidos en abril de 2016, las exportaciones de productos a la Isla provenientes de esa nación se incrementarían en el mediano plazo alcanzando cifras de entre 1 400 millones y 1 800 millones anuales si se eliminan las restricciones estadounidenses en esta área (US International Trade Commission, 2016).

En la dimensión regional, América Latina y el Caribe está siendo golpeada fuertemente por la COVID-19, los efectos del cambio climático y es previsible un incremento sustancial de las amenazas hemisféricas asociadas a la temática migratoria, el narcotráfico y otras modalidades del crimen transnacional. El gobierno de Biden tendrá que lidiar con todos estos desafíos en un entorno más complejo y solo es posible hacerlo promoviendo la cooperación y reconociendo el papel de Cuba como factor de estabilidad. La misma lógica se aplica a la dimensión global, que tiene mayores oportunidades en el enfrentamiento a las pandemias como se demostró durante la incidencia del Ébola en África en la etapa de Barack Obama.

4. Capacidad de influencia de la derecha cubanoamericana. La evidencia histórica ha demostrado que el impacto de los sectores que promueven la confrontación está determinado, esencialmente, por el espacio y acceso que le confiera o no el gobierno estadounidense atendiendo a sus intereses de política interna y exterior. En un contexto de baja prioridad del tema Cuba y poca disposición para avanzar con celeridad en el acercamiento bilateral, estos grupos adquieren mayor capacidad para incidir en la toma de decisiones e imponer obstáculos.

El posicionamiento en el Congreso Federal de varios legisladores de la derecha cubanoamericana en puestos de liderazgo, como son los casos de los senadores Bob Menéndez y Marco Rubio en los influyentes Comités de Relaciones Exteriores y Selecto de Inteligencia, respectivamente, constituye una variable de peso por sus posibilidades para emplear

el tema Cuba como una “carta de cambio” y arrancarle compromisos al gobierno estadounidense.

En las circunstancias actuales, siete congresistas y tres senadores de origen cubano que defienden la línea dura forman parte del órgano legislativo a nivel federal. Desde principios de enero, comenzaron a desplegar una ofensiva que se ha centrado en los siguientes ejes: exigir al gobierno de Biden que continúe el enfoque confrontacional; demandar que cualquier cambio esté supeditado a concesiones de la parte cubana; presentar a Cuba como una amenaza a la seguridad nacional estadounidense y hemisférica, así como promover iniciativas legislativas que entorpezcan los vínculos.

Uno de los más activos ha sido Marco Rubio, quien ha presionado directamente a altos funcionarios como el asesor de Seguridad Nacional, Jake Sullivan, y al secretario de Estado, Anthony Blinken (Rubio, 2021). También ha realizado varios pronunciamientos y ha escrito artículos de prensa. En el caso del senador Menéndez, presentó el 8 de febrero una resolución expresando solidaridad con el mal llamado “Movimiento de San Isidro”.

En la Cámara de Representantes, el mayor protagonismo lo ha tenido la congresista María Elvira Salazar, quien introdujo el 13 de enero una iniciativa para impedir la exclusión de Cuba de la lista de países patrocinadores del terrorismo hasta que no cumpla determinados condicionamientos. Este proyecto fue copatrocinado por los legisladores de origen cubano Mario Díaz-Balart, Nicole Malliotakis, Carlos Giménez y Alexander Mooney.

La organización Inspire America Foundation, continúa articulando en la comunidad cubanoamericana a las fuerzas de extrema derecha. El 18 de febrero, coordinó un evento con el propósito de solicitarle al presidente Biden que mantuviera la política de línea dura y se enfocara en presionar al gobierno cubano en el área de los derechos humanos. Esta actividad, en la que participaron Rubio, Menéndez y otros legisladores anticubanos, fue concebida como

respuesta a las múltiples iniciativas que se han presentado dirigidas a retomar la llamada “política del *engagement*” y trata de enviar un mensaje de movilización y consenso dentro de este sector.

La capacidad de influencia de la derecha cubanoamericana va a estar condicionada por el tipo de vínculo que se configure entre ambos gobiernos. En un ambiente de poca determinación, pasos limitados y exigencias de la parte estadounidense, los intereses de este sector serán contemplados en la conformación de la política. Una modificación sustancial en esta ecuación orientada a generar una dinámica que aproveche todas las oportunidades y potencialidades de una relación constructiva, los colocaría en una posición muy debilitada.

En relación con el segmento de la comunidad cubanoamericana que apoyó a Donald Trump y defendió abiertamente su proyección contra la Isla, resulta importante meditar sobre una interrogante que rebasa los objetivos de este trabajo: ¿cómo el gobierno de Biden interpreta estas posiciones de cara al próximo ciclo electoral y qué peso tendrían en el enfoque de política hacia Cuba?

5. Papel de los sectores estadounidenses y la comunidad cubana favorables al mejoramiento de las relaciones. Desde que se proclamó a Biden como presidente electo, comenzaron a producirse varias propuestas y cartas promoviendo cambios en la política hacia Cuba. Estas acciones en su mayoría provienen de disímiles organizaciones, grupos e individuos que tradicionalmente han defendido la necesidad que ambos países tengan relaciones constructivas y fueron muy activos en la etapa de Obama (Center for Democracy in the Americas y Washington Office on Latin America, 2020) (Cuban Study Group, 2021).

Estas iniciativas tienen como elementos comunes que están enfocadas en, al menos, cuatro aspectos fundamentales: 1) revertir las medidas de Trump en materia de viajes, vuelos, remesas y comercio empleando las facultades ejecutivas; 2) restablecer el



funcionamiento normal de las Embajadas y sus servicios consulares; 3) reactivar los mecanismos de diálogo político y los grupos de trabajo sobre temas de interés común y 4) avanzar con celeridad en el proceso hacia la normalización de las relaciones para que sea sostenible y perdurable en el tiempo más allá de quién ocupe la Casa Blanca.

Como resultado de la diversidad de sectores con sus intereses específicos, en las propuestas se evidencian diferencias en cuanto a la secuencia de acciones a desarrollar, los aspectos que deben priorizarse y los actores que deben desempeñar el rol más activo. No obstante, su coincidencia en cómo debe ser el futuro de los vínculos bilaterales contribuye a que puedan estructurar alianzas.

En el contexto actual, estos sectores constituyen lo que podría denominarse los “motores del cambio” a partir de su interés y capacidad para generar una dinámica que contribuya a retomar el proceso hacia la normalización, e incluso, crear las condiciones que permitan su consolidación y hacerlo irreversible. Dentro de esta multiplicidad de actores, algunos tienen un impacto considerable y otros influyen de manera limitada.

Por lo tanto, existen diferentes niveles en cuanto a sus posibilidades para incidir en la conformación de la política, sobresaliendo tres sectores: negocios, político y seguridad nacional. Teniendo en cuenta el alcance de sus operaciones en Cuba, el primero está representado con mayor visibilidad por las aerolíneas, la industria de cruceros, viajes y alojamiento, remesas, agroindustrial y telecomunicaciones. Otros como el farmacéutico, portuario, energético, materiales de la construcción y deporte tienen un gran potencial prácticamente inexplorado.

Las líneas aéreas Delta Airlines, Jet Blue, American Airlines y United Airlines en las condiciones en que operaron durante el 2017 ingresaron más de 500 millones de dólares (Engage Cuba, 2017). Las compañías de cruceros Carnival, Royal Caribbean y Norwegian son consideradas las líderes mundiales

en este mercado y según un estudio del US-Cuba Trade and Economic Council entre ellas, en tres años, pudieran generar 623 millones de ingresos a partir de sus viajes a puertos cubanos (Kavulich, 2017).

En materia de gestión de viajes y alojamiento, Airbnb, Expedia y TripAdvisor se posicionaron con fuerza y en el caso del primero en solo dos años generó más de 40 millones de dólares para los arrendatarios privados en Cuba. En cuanto a las remesas, Western Union anualmente ingresa alrededor de 320 millones por el servicio de transacciones que presta (Engage Cuba, 2017).

Con relación al sector agrícola, ha comenzado a movilizarse lo que se evidenció con la carta que escribió a Biden la Coalición de Agricultores de Estados Unidos por Cuba el pasado 15 de enero. Hasta finales de febrero, de los diferentes grupos económicos este ha sido el más activo. En el área de las telecomunicaciones y nuevas tecnologías, AT&T, Sprint, T-Mobile, Verizon y Google tienen experiencia en el mercado cubano.

En el sector político, el senador demócrata Ron Wyden, presidente del Comité de Finanzas del Senado, introdujo el 4 de febrero un proyecto de ley para establecer relaciones comerciales normales entre ambos países, la cual ha sido la iniciativa de mayor significación que se ha presentado. Entre sus principales copatrocinadores se encuentra el senador Patrick Leahy. Por su parte, el congresista James McGovern le envió una misiva al mandatario estadounidense en la que enfatiza la necesidad de actuar de inmediato, con agilidad e integralidad para reparar el daño causado por la administración Trump.

El escenario congresional es muy importante en función de crear un ambiente favorable y articular una dinámica que contribuya a la aprobación de determinados proyectos legislativos. No obstante, las prioridades del Congreso enmarcadas en los temas de política interna constituirán un desafío para

posicionar otros asuntos en su agenda de menor relevancia e impacto, en un contexto que será aprovechado por los legisladores anticubanos para capitalizar el debate e imponer obstáculos.

El sector académico y los tanques pensantes han liderado los esfuerzos por influir en el nuevo gobierno para que retome, en lo inmediato, un curso de política hacia Cuba con una visión estratégica que contemple el levantamiento del bloqueo como requisito imprescindible para establecer vínculos normales. En ese sentido, han sobresalido el Center for Democracy in the Americas y Washington Office on Latin America con el documento titulado: “Estados Unidos-Cuba. Una nueva política de compromiso” que propone una especie de hoja de ruta a seguir por esta administración.

Más allá del alcance, pertinencia o limitaciones de las líneas de acción que se formulan, el informe incorpora un concepto fundamental cuando plantea: “Una lección de los años de Obama es que una política basada exclusivamente en la acción ejecutiva no es duradera. Como hemos visto, una nueva administración puede desmantelarla rápidamente” (Center for Democracy in the Americas, 2020). Como parte de este contexto, 56 grupos de diferentes sectores de la sociedad estadounidense le escribieron una carta a Joseph Biden y Kamala Harris.

Dentro de la comunidad cubanoamericana favorable al acercamiento, la acción de mayor envergadura ha sido el documento elaborado por el Cuban Study Group que fue enviado a mediados de febrero al mandatario de Estados Unidos. Tiene el claro propósito de incidir en la formulación de la política y tratar de participar con protagonismo en su implementación como uno de los actores decisivos para influir en el futuro de la nación cubana. En su concepción se argumenta un enfoque de tres vías: “restaurar el apoyo al pueblo cubano como prioridad política y reconstruir la confianza; afrontar los temas difíciles y hacer que la normalización se arraigue mediante la diplomacia de alto nivel y responder a la apertura con apertura” (Cuban Study Group, 2021).

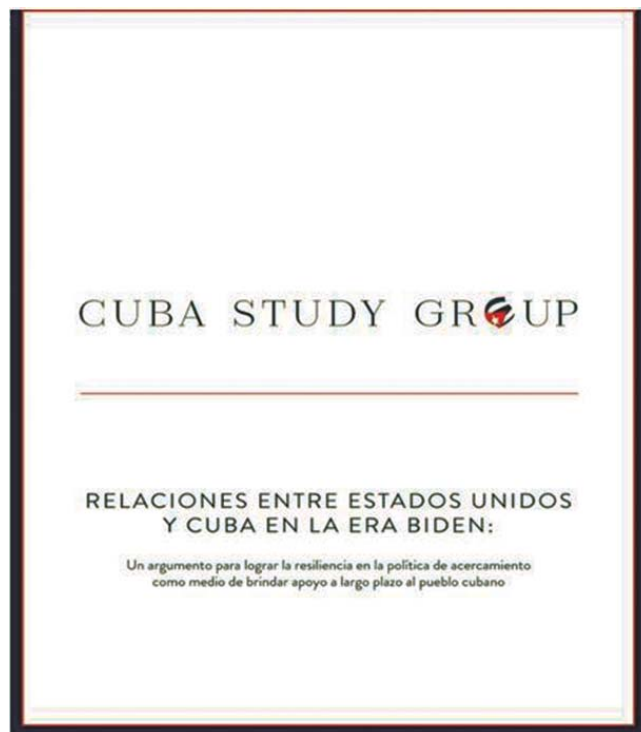


Fig. 2. Portada del documento presentado por el Grupo de Estudio sobre Cuba.

6. Evolución de la situación interna en Cuba y su proyección internacional. La complejidad del escenario interno asociado principalmente al impacto de la COVID-19 y a las crecientes dificultades en que tiene que funcionar la economía cubana, constituye una variable de peso en las consideraciones del gobierno de Biden sobre el alcance y ritmo de la política a seguir. Por otra parte, también incide en la intensidad del interés que muestren los representantes del sector de negocios estadounidense.

No obstante, las transformaciones que están ocurriendo en el modelo económico y, en especial, las medidas que se han aprobado para conferirle mayor espacio a las diferentes formas de gestión no estatal pueden constituirse en un incentivo para algunos sectores en Estados Unidos.

Las relaciones de Cuba con países considerados adversarios y competidores estratégicos por parte de Washington como sucede con China y Rusia, siempre estará presente como parte del análisis desde el ángulo geopolítico y los desafíos que

pueda representar para el cumplimiento de sus objetivos de seguridad nacional.

7. Comportamiento del escenario regional. Las condiciones que están presentes en América Latina y el Caribe son diferentes a las que existían cuando el expresidente Obama consideró que este factor debía tener un peso importante en el cambio de política hacia la Isla. Los ajustes que se han producido en la correlación de las fuerzas políticas, las nuevas circunstancias que se han configurado como resultado de la COVID-19 y las expectativas e intereses que tienen muchos países con la administración Biden, contribuyen a que disminuyan apreciablemente las presiones hemisféricas dirigidas a solicitarle a la Casa Blanca la reanimación de los vínculos con La Habana.

Por otra parte, las problemáticas cada vez más peligrosas e interconectadas que están azotando la región conducen a que la proyección de Estados Unidos tenga que situar los temas de seguridad como prioridad en su agenda. Esta visión podría contribuir a que se concrete la cooperación en diferentes áreas con la participación de ambos países, lo que debe acelerarse previamente y con posterioridad a la próxima Cumbre de las Américas, cuando Washington debe presentar sus iniciativas regionales de mayor envergadura.

La situación en torno a Venezuela constituirá un aspecto que tendrá determinada incidencia en dependencia del diseño específico que determine el gobierno estadounidense hacia esa nación y el papel que le atribuyan a Cuba para lograr sus propósitos.

## CONCLUSIONES

A partir de los diferentes comportamientos de los factores determinantes y actores claves en la política del gobierno de Biden hacia Cuba, podrían configurarse tres posibles escenarios que no son excluyentes entre sí. De hecho, si se concretan las condiciones que se requieren es posible que se realice el tránsito de un escenario a otro o una combinación de ellos.

» Escenario minimalista o “recomposición gradual condicionada”. Se inicia un proceso de desmontaje gradual de los elementos más hostiles de la política de Trump comenzando por los viajes y las remesas, lo que también se extiende a la exclusión de la lista de países patrocinadores del terrorismo y la suspensión del Título III de la Ley Helms-Burton.

Se mantienen determinadas medidas coercitivas y se plantean condicionamientos a la parte cubana para realizar flexibilizaciones de mayor alcance. Estas eventuales exigencias se vinculan principalmente al área de los derechos humanos. Son reactivados mecanismos de diálogos puntuales como las conversaciones migratorias e intercambios en materia de aplicación y cumplimiento de la ley en los temas de mayor incidencia para la seguridad nacional. Algunos de los 22 instrumentos bilaterales se comienzan a implementar, en particular, aquellos de mayor interés para Estados Unidos.

En una primera etapa, se reanudan los servicios consulares y progresivamente se transita al funcionamiento normal de las Embajadas. Los sectores de negocios más activos son los vinculados a las líneas aéreas, compañías de cruceros, viajes y alojamiento, así como agroalimentario. En términos generales, los resultados que se alcanzan en los vínculos bilaterales son limitados y se quedan por debajo de la etapa de Obama.

» Escenario intermedio o “retomando el proceso hacia la normalización”. Se realiza el desmontaje gradual con celeridad. El gobierno estadounidense promueve un enfoque inicial del “quid pro quo” pero sin convertirlo en un obstáculo que detenga la dinámica de avances. Son reactivados todos los mecanismos de diálogo bilateral a sus diferentes niveles.

Se implementan los instrumentos bilaterales vigentes y se amplían las áreas de cooperación en temas de interés mutuo, abarcando la dimensión regional e internacional. El retorno al funcionamiento normal de las Embajadas se concreta bajo un enfoque

de gradualidad, pero en el corto plazo. El sector de negocios estadounidense amplía sus operaciones en el mercado cubano. De manera general, se alcanzan resultados similares a la etapa de Obama.

- » Escenario maximalista o “profundizando el legado de Obama”. El mandatario estadounidense emplea las facultades ejecutivas sobre la base de su voluntad política de avanzar con determinación. Las relaciones bancarias se normalizan, el comercio bilateral se dinamiza y son emitidas licencias que amplían las posibilidades de invertir a las compañías de Estados Unidos. Las relaciones a nivel político se enfocan en el diálogo y la cooperación, ventilándose las diferencias de manera constructiva sin que afecten el avance de las relaciones. Se dan pasos orientados a que el proceso hacia la normalización sea sostenible y perdurable en el mediano y largo plazo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alden, C. (2017). *Foreign Policy Analysis: New Approaches*. New York: Routledge.
- Biden, J. (2021, febrero 4). *Remarks by President Biden on America's Place in the World*. Recuperado 20 febrero 2021, de <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>
- Carnegie Endowment for International Peace (2020, septiembre 23). *Making US foreign policy better for Middle Class*. Recuperado 20 febrero 2021, de <https://carnegieendowment.org/2020/09/23/making-u.s.-foreign-policy-work-better-for-middle-class-pub-82728>
- Castro, R. (2014, diciembre 17). *Alocución del presidente cubano Raúl Castro Ruz en la televisión nacional cubana*. Recuperado 18 febrero 2021, de <http://www.cuba.cu/gobierno/rauldiscursos/2014/esp/rl71214e.html>
- Center for Democracy in the Americas (2020, diciembre 17). *The United States and Cuba: A New Policy of Engagement*. Recuperado 10 febrero 2021, de <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/12/A-New-Policy-of-Engagement-WOLA-CDA.pdf>
- Congressional Research Service (2018, noviembre 30). *States Sponsors of Acts of International Terrorism*. Recuperado 8 febrero 2021, de <https://fas.org/sgp/crs/terror/R43835.pdf>
- Cuban Study Group (2021, febrero 16). *U.S.-Cuba relations in the Biden Era. A Case for Making Engagement Resilient as a Means of Providing Long-Term Support for the Cuban People*. Recuperado 10 febrero 2021, de [http://cubastudygroup.org/wp-content/uploads/2021/02/2021-02-16\\_CubaStudyGroup\\_PolicyPaper.pdf](http://cubastudygroup.org/wp-content/uploads/2021/02/2021-02-16_CubaStudyGroup_PolicyPaper.pdf)
- DeYoung, K. (2021, febrero 10). Classified assessment found slow and chaotic response to brain injuries affecting diplomats in Cuba. *The Washington Post*. Recuperado 10 febrero 2021, de [https://www.washingtonpost.com/national-security/cuba-us-diplomats-brain-injuries/2021/02/10/4a0231e6-6af3-11eb-ba56-d7e2c8defa31\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/national-security/cuba-us-diplomats-brain-injuries/2021/02/10/4a0231e6-6af3-11eb-ba56-d7e2c8defa31_story.html)
- Engage Cuba (2017, mayo 31). *The Economic Impact of Tightening U.S. Regulations on Cuba*. Recuperado 20 febrero 2021, de <https://static1.squarespace.com/static/55806c54e4b0651373f7968a/t/592f36dbdb-29d6c96a19e3ea/1496266459829/Economic+Impact+of+Tightening+U.S.+Regs+on+Cuba.pdf>
- Feinberg, R. (2021, febrero 5). A return to détente with Cuba. *Foreign Affairs*. Recuperado 20 febrero 2021, de <https://www.foreignaffairs.com/articles/cuba/2021-02-05/return-detente-cuba>
- Hudson, V. (2020). *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Maryland: Rowman & Littlefield.
- Kavulich, J. (2017, noviembre 4). *US Cruise Lines continue to add capacity to Cuba, US-Cuba Trade and Economic Council*. Recuperado 20 febrero 2021, de <http://www.cubatade.org/blog/2017/11/4/us-cruise-lines-continue-to-add-capacity-to-cuba-revenue-from-cuba-and-revenue-to-cuba>
- Kornbluh, P. (2021, febrero 2). CDC Report on the ‘Havana Syndrome’: Medical Mystery Remains Unresolved.

*National Security Archive*. Recuperado 18 febrero 2021, de <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/cuba/2021-02-02/cdc-report-havana-syndrome-medical-mystery-remains-unresolved>

LeoGrande, W. (2021, enero 28). Biden should act fast on Cuba. *The Sun Sentinel*. Recuperado 2 febrero 2021, de <https://www.sun-sentinel.com/opinion/commentary/fl-op-com-cuba-policy-biden-20210128-ng5zriewvnd-m5exlfw3wl5zxm-story.html>

Mintz, A. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision Making*. New York: Cambridge University Press.

Rice, S. (2019). *Though Love. My story of the things worth fighting for*. New York: Simon & Shuster.

Rubio, M. (2021, febrero 7). *Rubio habla con Al Punto Florida*. Recuperado 10 febrero 2021, de <https://www.rubio.senate.gov/public/index.cfm/2021/2/rubio-habla-con-al-punto-florida>

US International Trade Commission (2016). *Overview of Cuban Imports of Goods and Services and Effects of US Restrictions*, pp. 332-552. Recuperado 8 febrero 2021, de <https://www.usitc.gov/publication/332/pub4597.pdf>

White House (2021, enero 28). *Press Conference with White House Press Secretary Jen Psaki*. Recuperado 2 febrero 2021, de <https://www.rev.com/blog/transcripts/press-secretary-jen-psaki-white-house-press-conference-transcript-january-28>