

Relaciones Cuba-Estados Unidos: el modelo de convivencia basado en intereses mutuos*

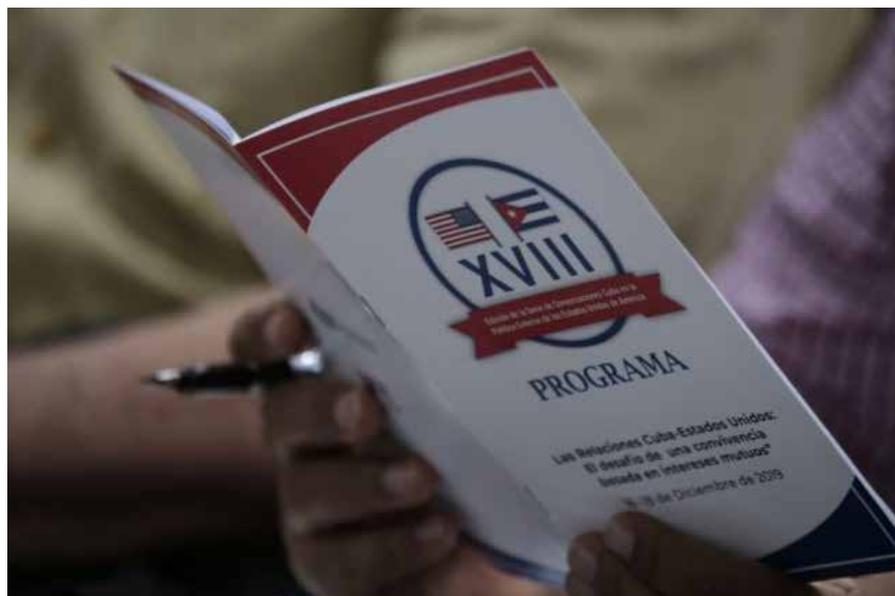
United States-Cuba Relations: coexistence model based on mutual interests

MSc. Rafael González Morales

Máster en Relaciones Internacionales. Profesor e investigador del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos. Coordinador Académico de la Red Cubana de Investigaciones sobre Relaciones Internacionales, email: rafael.gonzalez@cehseu.uh.cu.
ORCID iD: 0000-0001-6269-1095

Recibido: 31 de agosto de 2020

Aprobado: 5 de septiembre de 2020



Los estudios e investigaciones sobre el conflicto Cuba-Estados Unidos se han enfocado principalmente en abordar la dimensión de la confrontación desde múltiples aristas. Después del primero de enero de 1959 y a partir del proceso de ruptura total con el sistema de dominación establecido por parte de sucesivos gobiernos estadounidenses, la convivencia entre ambas naciones experimentó un cambio radical. Durante 60 años los vínculos bilaterales han estado condicionados por la política hostil aprobada en Washington con los consiguientes daños causados a ambos pueblos.

A pesar de estas condiciones siempre han continuado los vínculos e intereses mutuos, los que han

tenido su mayor nivel de desarrollo en momentos puntuales en que ha prevalecido un ambiente de cierta distensión sin que se afecte la esencia del conflicto. En estas circunstancias, la cooperación ha relegado a la confrontación a un segundo plano. No obstante, el alcance, profundidad y sostenibilidad de los esfuerzos por construir una relación diferente han sido limitados, incluyendo la etapa sin precedentes que se vivió durante los últimos 24 meses de la Administración Obama.

En la actualidad, cuando el modelo de convivencia construido entre Cuba y Estados Unidos entre diciembre de 2014 y enero del 2017 ha sido revertido casi en su totalidad, se hace imprescindible anali-

* Ponencia presentada en la XVIII Edición de la Serie de Conversaciones Cuba en la Política Exterior de los Estados Unidos de América realizada entre el 16 al 18 diciembre del 2019 en La Habana.



Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International, que permite su uso, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre que el trabajo original se cite de la manera adecuada.

zar los pilares, mecanismos, instrumentos y dimensiones de un modelo de convivencia entre ambas naciones basado en intereses mutuos. Aproximarse a esta compleja problemática no solo reviste interés en el plano teórico al ser un tema insuficientemente abordado desde la academia, sino que tiene un valor práctico al contribuir en el desarrollo de una concepción sobre el futuro de las relaciones entre ambos países sustentada en los intereses comunes.

El abordaje de este tema debe partir de la premisa de que nuestras naciones están obligadas a convivir nos guste o no. La convivencia es una necesidad objetiva y no depende de una decisión política sino que es un proceso complejo de interacciones que está determinado por cinco factores principales:

- La proximidad geográfica compartiendo una extensa y estratégica frontera marítima (geopolítico).
- La larga historia mutua desde hace más de dos siglos (histórico).
- Los profundos vínculos en todas sus dimensiones (sociocultural).
- Los fuertes lazos familiares y afectivos entre los cubanos de ambos lados (familiar).
- Las amenazas comunes a la seguridad de ambos países (seguridad nacional).

La interrelación de esos factores trae como resultado múltiples intereses mutuos que son necesidades de nuestros pueblos y gobiernos y que, en esencia, se satisfacen con la promoción de vínculos económicos, familiares, políticos, culturales, académicos, científicos, deportivos, militares y de seguridad, por mencionar los más representativos. Esta intensa convivencia se concreta en dos niveles fundamentales que podrían clasificarse en político-gubernamental, donde se materializan las relaciones gobierno-gobierno, y social, en el que se articulan las interacciones entre ambos pueblos. Todo esto se expresa en tres dimensiones: bilateral, regional e internacional.

La profundidad, solidez e intensidad que alcancen estas relaciones está determinada, en gran medida, por la voluntad política de ambos gobiernos que tienen la capacidad de canalizarlas y potenciarlas. No obstante, lo que ha predominado es que la mayoría de las administraciones estadounidenses han priorizado la política de “cambio de régimen” por encima de la satisfacción de los intereses mutuos. Después del triunfo de la Revolución Cubana, el conflicto histórico entró en una etapa de profunda agudización que ha conducido a que el tipo de convivencia predecible esté basada en la confrontación.

Cualquier representación hacia el futuro sobre las formas de convivir entre Cuba y Estados Unidos debe partir del “contexto de la vecindad” que serían los aspectos que explican por qué nuestra convivencia ha sido compleja, difícil, de tensiones y enfrentamientos. Esto podría resumirse en cuatro factores determinantes:

- La esencia del conflicto expresada en la determinación de los cubanos de ser soberanos y la persistencia del gobierno estadounidense en someternos (soberanía vs. dominación).
- Las profundas diferencias políticas e ideológicas.
- Las acentuadas asimetrías en el orden económico, proyección internacional, tecnológico y militar.
- La desconfianza mutua.

Por lo tanto, bajo estas condiciones, que no cambiarán, resulta un gran desafío avanzar en la construcción de una relación que privilegie el diálogo, la negociación y la promoción de los vínculos. No obstante, es posible emprender un proceso de esta naturaleza, lo que se demostró durante los últimos dos años de la Administración Obama. Por esta razón, ese modelo de convivencia se convierte en un referente y es necesario comprender su diseño y puesta en práctica desde una perspectiva integral, lo que incluye abordar sus limitaciones.

En términos generales, los rasgos principales de este nuevo tipo de relación que se comenzó a edificar fueron: la prioridad era promover la cooperación sobre temas de interés común y facilitar los vínculos entre ambos pueblos, las diferencias pasan a un segundo plano y se intercambia sobre ellas en un clima constructivo y prevalece el diálogo por encima de la confrontación. Dada la naturaleza del conflicto, dentro de este mismo escenario coexistían elementos de hostilidad en la política del gobierno estadounidense con mayor visibilidad para el bloqueo y los programas subversivos.

En cuanto a la concepción del modelo estaba integrado por pilares, áreas de interés común, instrumentos bilaterales y mecanismos de diálogo e intercambio. Estos componentes comprenderían lo que podría calificarse como la “arquitectura organizacional”

Los pilares constituían los principios fundamentales que orientaban la actuación de ambos gobiernos:

- Reconocimiento de la legitimidad del gobierno cubano y su liderazgo histórico.
- No se imponen condicionamientos ni se exigen concesiones
- Diálogo en condiciones de igualdad, reciprocidad y respeto mutuo.

- Voluntad para conversar sobre las diferencias.
- Preeminencia de los intereses nacionales de ambas partes.
- Disposición de avanzar hacia la normalización de las relaciones.

El desconocimiento de alguno o varios de ellos comprometería sustancialmente la posibilidad de sostener en el tiempo este tipo de convivencia. De hecho, la Administración Trump desmontó con inmediatez y de un solo golpe todos estos pilares a partir de su decisión de retomar el curso tradicional de hostilidad.

En relación con las áreas de interés común comprendían una diversidad de temas: protección medioambiental; salud pública, incluyendo la lucha contra las pandemias; intercambios científicos, culturales y educacionales; telecomunicaciones; agricultura; meteorología; sismología; aviación civil; propiedad intelectual, así como aplicación y cumplimiento de la ley que contemplaba la prevención y enfrentamiento al terrorismo, narcotráfico, tráfico y trata de personas, ciberdelitos y otras manifestaciones del crimen organizado transnacional.

Los objetivos, alcances, modalidades y límites que los gobiernos se propusieron en cada una de estas áreas, estaban recogidos en instrumentos bilaterales que le conferían un carácter oficial e institucionalizaban estas relaciones. Esas normas adquirieron diversas formalidades legales como memorandos de entendimiento, arreglos operacionales y acuerdos. En total se suscribieron 22 instrumentos.

Los mecanismos de intercambio que se establecieron fueron articulados con una visión estratégica que permitía la conducción integral por la Comisión Bilateral Cuba-Estados Unidos, la que priorizó el avance de los temas de interés común y les daba seguimiento sistemático. El resto de los espacios de diálogo en las diferentes áreas centraron sus esfuerzos en dinamizar la cooperación bilateral. En ese sentido se realizaron 54 encuentros técnicos y acciones de intercambio, así como 25 reuniones en el marco de diversos diálogos sobre asuntos bilaterales y multilaterales.

Como resultados relevantes a nivel de las relaciones gobierno-gobierno, sobresalieron el restablecimiento de las relaciones diplomáticas y la apertura de las embajadas, los tres encuentros entre los presidentes y 25 visitas de alto nivel en ambas direcciones. Las interacciones entre ambos pueblos mostraron una dinámica intensa que se expresó

en cientos de miles de viajes de estadounidenses y cubanoamericanos a la Isla, así como se incrementaron exponencialmente las visitas de cubanos a Estados Unidos. Se creó un clima bilateral sin precedentes. No obstante, este modelo presentó un grupo de limitaciones que en definitiva contribuyeron a que fuera reversible, lo que se ha evidenciado en la manera relativamente fácil en que Trump ha quebrantado cada uno de sus componentes. Dentro de las debilidades sobresalen:

- Permanencia de elementos de hostilidad en la política de Estados Unidos siendo el principal obstáculo el bloqueo.
- El contenido y alcance de las flexibilizaciones en el área económica, comercial y financiera fue muy limitado al no emplearse las prerrogativas presidenciales de mayor impacto.
- Lentitud en el proceso de adopción e implementación de los instrumentos bilaterales en su mayoría sin carácter vinculante.
- No se conciliaron los planes de acción en los temas de interés común.
- Tiempo limitado de funcionamiento de solo 24 meses cuando apenas comenzaba el proceso de construcción de la confianza y el conocimiento mutuo.
- No fue posible explotar las potencialidades de ambas naciones en la prevención y enfrentamiento coordinado a los desafíos regionales y globales.

De cara al futuro, el tránsito hacia una convivencia basada en intereses mutuos es posible. En ese sentido, habría que tener en cuenta:

- Los resultados alcanzados durante la etapa de Obama tuvieron un alcance significativo que permite que no se comience de cero cuando estén creadas las condiciones para retomar el camino hacia la normalización de las relaciones.
- La prioridad debe estar en construir un modelo que sea irreversible y sostenible en el tiempo.
- La flexibilización del bloqueo no puede descansar en las prerrogativas presidenciales sino en la eliminación de las leyes por parte del Congreso.
- Deben adoptarse medidas ejecutivas por el gobierno estadounidense que creen las condiciones para debilitar el bloqueo sustancialmente como son levantar las restricciones asociadas a las inversiones en Cuba, normalizar las relaciones bancarias, exportaciones a la Isla e importar productos cubanos.