

CUBA STUDY GROUP 

RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS
Y CUBA EN LA ERA BIDEN:

Un argumento para lograr la resiliencia en la política de acercamiento
como medio de brindar apoyo a largo plazo al pueblo cubano

QUIÉNES SOMOS

El Cuba Study Group es una organización sin fines de lucro y no partidista, integrada por líderes empresariales y jóvenes profesionales cubanoamericanos que comparten una visión de una Cuba libre, soberana, inclusiva y próspera, que brinde oportunidades a todos sus ciudadanos para que puedan alcanzar sus aspiraciones.

Nuestro objetivo es poner al servicio del pueblo cubano nuestra experiencia colectiva en aptitudes de liderazgo, solución de problemas y generación de riqueza. Al ayudar a eliminar obstáculos, tanto externos como internos, procuramos facilitar el cambio, empoderar a los individuos, y promover el desarrollo de la sociedad civil en Cuba.

No recibimos, ni aceptamos, financiamiento por parte de ninguna fuente gubernamental estadounidense ni subcontratista financiado por el gobierno de Estados Unidos.

JUNTA DIRECTIVA

Jorge L. Benitez	Maria Garcia Berry	Juan T. O'Naghten
Mario Cartaya	Roberto Goizueta	Carlos A. Saladrigas, Presidente
Jose M. de Lasa	David Hernandez	Enrique Sosa
Mary Patricia Wilkie Ebrahimi	John McIntire	
Andres Fanjul	Eduardo G. Mestre	

MIEMBROS

Matthew Aho	Sara Egozi	Monica Mora
Aldo Alvarez	Cynthia Fernandez	Andrew Otazo
Mercedes Barba	Carlos Garcia	Adam San Miguel
M. Cristina Benitez	Felice Gorordo	Loly Sosa
Tere Alvarez Canida	Stephanie Grayson	Alana Tummino
Brian Cofer	John Hickey	Jordan Valdés
Francesca de Quesada Covey	Myrel Iturrey	Rodolfo Villegas
Evan Deahl	Victor L. Maruri	Charles von Althann
Karina DuQuesne	Kezia McKeague	Robert von Althann

PERSONAL

Ricardo Herrero, Director Ejecutivo

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento presenta un renovado argumento para una política de acercamiento con Cuba como la mejor manera de que Estados Unidos fomente sus intereses nacionales, reafirme su liderazgo regional, consiga reducir la resistencia a las reformas dentro del gobierno de Cuba y promueva un futuro más libre y próspero para el pueblo cubano. También se argumenta que Estados Unidos debe continuar destacando la ausencia de democracia en Cuba y apoyando a los actores de todo el espectro de la sociedad cubana que trabajan para garantizar más libertades económicas y cívicas en la isla.

Estados Unidos y Cuba deben aprender tanto de los éxitos como de las oportunidades perdidas durante su último período de distensión. Mientras el Presidente Joseph R. Biden Jr. apunta a cumplir su promesa de volver a una política de acercamiento con Cuba, ambos países deben esforzarse por lograr que la normalización de las relaciones se fortalezca lo suficiente para blindar los avances logrados contra los ciclos políticos impredecibles. Lograrlo requerirá que ambos gobiernos negocien acuerdos de cooperación y faciliten arreglos económicos entre sus sectores privados que puedan consolidar suficientemente las relaciones diplomáticas y la integración socioeconómica entre los dos países. En muchos casos, el progreso solo se logrará a través de políticas individuales pero paralelas, que reduzcan la exposición a las sanciones codificadas del embargo estadounidense y generen el espacio político necesario para que el Congreso de Estados Unidos las levante. Para Cuba, esto significa aprovechar los próximos cuatro años para promover una liberalización significativa de su economía y garantizar mayores derechos para los cubanos tanto en su país como en el exterior. Para Estados Unidos, significa abandonar su política centrada en el cambio de régimen y permitir que el futuro de Cuba sea determinado por y entre los propios cubanos.

Esto puede parecer una tarea abrumadora, pero las condiciones aún son propicias para alcanzar avances diplomáticos significativos entre los históricos adversarios de la Guerra Fría. Los efectos devastadores de la pandemia de Covid-19 han empujado a Cuba a reformar finalmente su sistema de doble moneda y comprometerse con una mayor liberalización del mercado. Las autoridades cubanas tienen la oportunidad de hacer saber a sus ciudadanos, a la diáspora cubana y a Washington que por fin están dispuestos a introducir a su país al siglo XXI. Pero un seguimiento efectivo es menos probable si se sigue considerando que Estados Unidos intenta valerse de la crisis para mantener sanciones generales con la ilusión de que una mayor presión hará quebrar al gobierno cubano.

Por lo tanto, recomendamos que la administración Biden adopte una estrategia de múltiples vías para devolver las relaciones bilaterales de inmediato a una ruta más constructiva, recuperar el control del discurso, e incentivar más reformas en Cuba.

El priorizar medidas tempranas que tengan un impacto claro y visible en la vida de los cubanos en la isla y en el exterior ayudará a restaurar el apoyo público a la política de acercamiento entre los cubanoamericanos. La nueva administración también debería, desde el principio, poner el mismo énfasis en abordar algunos de los problemas más insolubles que dividen a ambos gobiernos.

Vía 1: Restaurar El Apoyo Al Pueblo Cubano Como Prioridad Política Y Reconstruir La Confianza

- a. Revertir políticas que han perjudicado indebidamente al pueblo cubano. Esto incluye, entre otras, levantar las restricciones a los vuelos comerciales y chárter, poner fin a los límites de remesas, restablecer los servicios consulares en Cuba, reiniciar el Programa de Reunificación Familiar para Cubanos, restablecer la visa de entrada múltiple de cinco años para ciudadanos cubanos y revisar las regulaciones financieras y bancarias para garantizar la continuidad de las transferencias formales de las remesas y las operaciones bancarias en Cuba.
- b. Restaurar el apoyo al sector privado cubano como política prioritaria.
- c. Reanudar y reforzar la cooperación en salud pública con Cuba para combatir la pandemia de Covid-19.
- d. Restaurar y fortalecer las relaciones diplomáticas a nivel de trabajo mediante el nombramiento de un embajador para liderar la Embajada de Estados Unidos en La Habana (o un encargado de negocios con rango de embajador, si fuera poco probable que el Senado confirme un nombramiento de embajador); la iniciación de conversaciones bilaterales para volver a dotar de personal a las embajadas de Estados Unidos y Cuba, con garantías de seguridad; y la reanudación de la cooperación bilateral en temas de seguridad nacional.
- e. Implementar medidas adicionales que fomentan la confianza—como ordenar una revisión apolítica inmediata de la redesignación de Cuba como Estado Patrocinador del Terrorismo, actualizar y restaurar la Directiva de Política Presidencial de 2016 "Normalización Estados Unidos-Cuba," y una vez más renunciar al Título III de la Ley Helms-Burton—y así mejoran el clima para superar los impedimentos a la normalización de mayor perfil y a más largo plazo, como los identificados en la Vía 2.
- f. Crear, a través de eventos públicos periódicos, consultas privadas y visitas oficiales al sur de Florida, mecanismos de retroalimentación mediante los cuales la administración Biden pueda involucrar a la comunidad cubanoamericana en la política hacia Cuba y obtener a cambio aportes de una diversidad de líderes y miembros de la comunidad cubanoamericana.

Vía 2: Afrontar los “temas difíciles” y hacer que la normalización se arraigue mediante la diplomacia directa de alto nivel

- a. Designar a un Representante Especial para Cuba o a otro funcionario gubernamental de alto nivel para negociar acuerdos de cooperación, arreglos económicos entre los sectores privados de ambos países y hojas de ruta para resolver disputas de larga data entre Estados Unidos y Cuba, con el objetivo de profundizar los lazos socioeconómicos. En particular, avances tangibles en las negociaciones sobre las reclamaciones de propiedad, la crisis venezolana, y el comercio del sector privado pueden generar impulso y cambiar el cálculo político en el Congreso con respecto a la normalización de relaciones.

Vía 3: Responder a la apertura con apertura

- a. A medida que el gobierno cubano se encamine hacia el reconocimiento de derechos más amplios para sus ciudadanos y nacionales, y abra oportunidades para la inversión directa de EE. UU. y la diáspora, responder con aperturas económicas estadounidenses permitidas por la autoridad ejecutiva.
- b. Junto con el progreso logrado en la Vía 2 y/o la Vía 3(a), buscar el apoyo del Congreso para derogar sanciones codificadas y contraproducentes contra Cuba, así como para crear otras iniciativas que amplíen las formas de asistencia y apoyo de Estados Unidos al pueblo cubano más allá de la promoción de la democracia.

Cuba, por su parte, debe superar la resistencia interna a una relación más abierta con Estados Unidos y estar dispuesta a hacer cambios que salvaguarden la relación bilateral independientemente del partido político estadounidense que esté en el poder. El gobierno cubano se ha opuesto durante mucho tiempo a las demandas de concesiones relacionadas con sus asuntos internos o su política exterior. Sin embargo, la normalización se beneficiaría de un menor énfasis en el proceso y un mayor énfasis en los resultados. Ya sea que Cuba dé pasos para garantizar mayores libertades económicas y ciudadanas como resultado de negociaciones bilaterales o de reformas internas, el hecho es que debe darlos si desea liberarse de las vicisitudes de la política estadounidense. Basándose en el principio de que no comprometerá su soberanía, Cuba puede y debe realizar reformas internas que sean de interés para el pueblo cubano y que tengan el beneficio consecuente de allanar un camino sostenible hacia la plena normalización de las relaciones con Estados Unidos. Un progreso significativo en las relaciones entre el estado y su diáspora, la inversión legal en el sector privado de la isla y la garantía de mayores derechos para todos los cubanos a participar en los asuntos económicos, políticos y públicos de su país reduciría sustancialmente la exposición de Cuba a la dinámica de la Ley Helms-Burton y otras leyes de embargo. También ayudaría a generar el impulso político necesario para que el Congreso de Estados Unidos revoque estos estatutos de una vez por todas. La realidad política requiere movimiento y energía

de ambos lados para lograr un acercamiento más duradero que pueda soportar más pruebas de tensión en la relación, que seguramente surgirán en el camino.

Después del año 2020, el plazo para lograr un progreso significativo hacia la normalización total de las relaciones podría ser finito, y los costos de no hacerlo podrían ser graves. No lograr que las relaciones se mantengan en esta ocasión podría atrincherar a otra generación de cubanos y cubanoamericanos a ambos lados del Estrecho de Florida en patrones prolongados de sospecha y hostilidad mutuas.

I. INTRODUCCIÓN

Las embajadas permanecen abiertas y una serie de acuerdos y cambios regulatorios de la administración de Barack Obama siguen vigentes. Pero entre una drástica reducción del personal diplomático, severas restricciones a los viajes y remesas estadounidenses a la isla, la activación sin precedentes del Título III de la Ley Helms-Burton de 1996 y la reincorporación de Cuba en la lista de estados patrocinadores del terrorismo, el retroceso de los esfuerzos de normalización, por parte de la administración de Donald Trump durante los últimos cuatro años, fue drástico e implacable.

En 2019, los eventos en Venezuela se convirtieron en un nuevo factor importante que afectó la política estadounidense hacia Cuba. La Casa Blanca implementó una campaña de "máxima presión" para forzar la separación del gobierno de Nicolás Maduro y del gobierno cubano. Pero lejos de abrir una brecha entre ambos gobiernos, las nuevas sanciones solo le dieron a La Habana una razón para aferrarse más a esos vínculos.

El fracaso de la política actual de Estados Unidos hacia Cuba es aún más evidente en la actual crisis de salud global. El brote de la pandemia de Covid-19 la pasada primavera hizo que la ya esclerótica economía de Cuba cayera en picada. Sin embargo, en lugar de ofrecer asistencia a las autoridades de salud pública en Cuba, Estados Unidos mantuvo en vigor regulaciones bizantinas que rigen la venta de equipos y suministros médicos a la isla, y endureció las sanciones hasta el punto de cerrar los canales formales de remesas, empeorando así los costos humanitarios de la pandemia.

A estas alturas, es evidente que la política hacia Cuba de la administración Trump fue guiada principalmente por preocupaciones de política interna, particularmente en el estado de Florida. El ex-presidente trató de reemplazar la apertura de su predecesor con una política históricamente desacreditada de privación de recursos, diseñada en apariencia para castigar a las autoridades cubanas y dar paso a un cambio democrático. Sin embargo, aunque la retórica sobre las sanciones a Cuba y los males del socialismo ha rendido dividendos políticos en Miami durante mucho tiempo, hay poca evidencia de que una política destinada al cambio de régimen, bajo cualquier administración estadounidense, haya afectado a cualquier actor en Cuba más que a la sociedad civil, el sector privado y la ciudadanía en general. Tampoco esa política ha avanzado jamás la causa de la democracia en Cuba de manera perceptible.

Por su parte, la obstinada adhesión del gobierno cubano a su anticuado modelo centralizado no ha logrado generar prosperidad económica ni garantizar más libertades cívicas para el pueblo cubano. En 2011, el gobierno reconoció que era necesario hacer reformas para revitalizar la moribunda economía del país, pero la resistencia dentro del

Partido Comunista de Cuba y su burocracia de estilo soviético impidió una apertura de mercado más profunda. Ni una transición a un nuevo liderazgo generacional en 2018 ni la ratificación de una nueva constitución en 2019 fueron suficientes para sacar al gobierno de su parálisis. Esto solo profundizó el descontento hacia las autoridades cubanas entre muchos cubanos dentro y fuera de la isla y empeoró la migración irregular a Estados Unidos.

Sin embargo, una política de sesenta años de múltiples sanciones y presión económica que, según todos los parámetros, ha agravado el sufrimiento del pueblo cubano no ha sido, ni es, moralmente superior. Sobre todo es así si esa política no ha logrado generar concesiones significativas por parte del liderazgo político de Cuba y complica su camino hacia la recuperación de sus crisis actuales de economía y de salud. Lejos de alentar el cambio y la reforma desde adentro, estas políticas en realidad hacen que los cambios sean más difíciles, políticamente costosos y dolorosos para la ciudadanía.

Por lo tanto, este documento presenta un renovado argumento para una política de acercamiento con Cuba, no como una fórmula mágica para solucionar los problemas de Cuba, sino como la mejor y más razonable manera de que Estados Unidos fomente sus intereses nacionales, reafirme su liderazgo regional, reduzca la resistencia a

Mientras el Presidente Joseph R. Biden Jr. apunta a cumplir su promesa de volver a una política de acercamiento con Cuba, ambos países deben esforzarse por lograr que la normalización de las relaciones se fortalezca lo suficiente para blindar los avances logrados contra ciclos políticos impredecibles.

las reformas dentro del gobierno de Cuba, y promueva un futuro más libre y próspero para el pueblo cubano. También se argumenta que Estados Unidos debe continuar destacando la falta de democracia en Cuba y apoyar a los actores de todo el espectro de la sociedad cubana que

trabajan para asegurar que se garanticen más amplias libertades económicas y cívicas en la isla. Las estridentes denuncias de los fracasos del comunismo y la imposición de condiciones absolutistas para el alivio de sanciones son débiles sustitutos para una diplomacia sólida y una política que equilibre el idealismo con la realpolitik, muestre a Estados Unidos como magnánimos y empodere cada vez más al pueblo cubano para que construya su propio destino.

Lograrlo requerirá que ambos gobiernos negocien sólidos acuerdos de cooperación y faciliten arreglos económicos entre sus sectores privados que puedan consolidar suficientemente las relaciones diplomáticas y la integración socioeconómica entre los dos países. En muchos casos, el progreso solo puede hacerse realidad a través de políticas individuales pero paralelas, que reduzcan la exposición a las sanciones

codificadas del embargo estadounidense y generen el espacio político necesario para que el Congreso de Estados Unidos las levante. Para Cuba, esto significa aprovechar los próximos cuatro años para avanzar una liberalización significativa de su economía y garantizar mayores derechos para los cubanos tanto en el país como en el exterior. Para Estados Unidos, significa abandonar su política centrada en el cambio de régimen y permitir que el futuro de Cuba sea determinado por y entre los propios cubanos. Una normalización resiliente también requerirá que ambos gobiernos logren avances en algunas de las diferencias más polémicas que han dividido a nuestros países históricamente.

Esto puede parecer una tarea abrumadora, pero las condiciones aún son propicias para alcanzar avances diplomáticos significativos entre los históricos adversarios de la Guerra Fría. Los efectos devastadores de la pandemia de Covid-19 han empujado a Cuba a reformar finalmente su sistema de doble moneda y comprometerse con una mayor liberalización de mercado. Las autoridades cubanas tienen la oportunidad de hacer saber a sus ciudadanos, a la diáspora cubana y a Washington que por fin están dispuestos a introducir a su país al siglo XXI. Pero un seguimiento efectivo es menos probable si se sigue considerando que Estados Unidos intenta valerse de la crisis para mantener sanciones generales con la ilusión de que una mayor presión hará quebrar al gobierno cubano.

Una política de acercamiento con Cuba no es un fin en sí, ni es una garantía. Es un camino que, mucho más que las sanciones perpetuas, contiene la principal promesa de conducir gradualmente a los actores de Cuba y Estados Unidos hacia un futuro más próspero y compartido, en el que solo el pueblo cubano elija su destino. **La administración Biden tiene una oportunidad única de rectificar el rumbo, pero Cuba también debe poner de su parte.** Después de 2020, el plazo para lograr un progreso significativo puede ser limitado y los costos de no hacerlo podrían ser elevados. No lograr que la normalización se mantenga en esta ocasión podría atrincherar a otra generación a ambos lados del Estrecho de Florida en patrones prolongados de sospecha y hostilidad mutuas.

II. POLÍTICA DE ACERCAMIENTO: MÉRITOS Y OPORTUNIDADES PERDIDAS

A partir de 2009, pero acelerando de forma radical entre 2015 y principios de 2017, Estados Unidos facilitó a los ciudadanos y residentes estadounidenses viajar a la isla, relajó las restricciones para gastar y enviar dinero a Cuba y abrió la puerta a formas limitadas de inversión estadounidense que beneficiarían principalmente al pueblo cubano. Si bien el embargo en su conjunto está codificado por la ley estadounidense, el poder ejecutivo conserva una autoridad significativa sobre cómo se implementa.¹

Quienes se oponían a tales medidas argumentaron que las mismas "no lograron nada" y equivalían a que Estados Unidos "regalaran todo" sin recibir nada a cambio. Dichas

Por los méritos de sus propios objetivos, es decir, empoderar gradualmente a una amplia gama de actores cívicos y económicos en Cuba y promover los intereses de Estados Unidos, la política de acercamiento fue más exitosa que cualquier otra política de Estados Unidos hacia Cuba en los últimos 60 años.

críticas juzgan erróneamente la política de acercamiento de acuerdo con los estándares de la Ley Helms-Burton de 1996 y otras leyes que codifican el embargo estadounidense contra Cuba, cuyo objetivo era precipitar un cambio de régimen mediante políticas rigurosas de privación de recursos. Por los méritos de sus propios objetivos, es decir, empoderar gradualmente a una amplia gama de actores cívicos y económicos en Cuba y promover los intereses de

Estados Unidos, la política de acercamiento fue más exitosa que cualquier otra política de Estados Unidos hacia Cuba en los últimos 60 años:

¹ Las sanciones de Estados Unidos contra Cuba son administradas y aplicadas por la Oficina de Control de Activos Extranjeros ("OFAC") del Departamento del Tesoro a través de las Regulaciones de Control de Activos Cubanos ("CACR") y por la Oficina de Industria y Seguridad ("BIS") del Departamento de Comercio —con respecto a exportaciones a Cuba—, a través del Reglamento de Administración de Exportaciones ("EAR"), en consulta con el Departamento de Estado. Las regulaciones federales generalmente prohíben a todas las personas estadounidenses realizar cualquier transacción en la que Cuba o cualquier ciudadano cubano tenga un interés, ya sea directo o indirecto, incluidas las transacciones de pago, las extensiones de crédito y todas las transacciones, transferencias, importaciones y exportaciones de cualquier tipo de propiedad. Sin embargo, tanto la OFAC como el BIS tienen amplios poderes para autorizar transacciones y exportaciones que de otro modo estarían prohibidas mediante la emisión de licencias.

- **Cuba experimentó un crecimiento sin precedentes de su sector privado.** Cientos de miles de viajeros estadounidenses que visitaron Cuba desde 2011 ayudaron a estimular una expansión significativa del incipiente sector privado cubano, en beneficio a miles de familias. A fines de 2016, un tercio de la fuerza laboral de Cuba trabajaba, formal o informalmente, en el sector privado. Al relajar las restricciones a las remesas, la Casa Blanca también facilitó la creación de nuevos vínculos financieros y de inversión informal entre cubanos en el país y en el extranjero.
- **El acceso a la información y la tecnología en la isla se disparó.** Como parte del acuerdo para normalizar las relaciones diplomáticas en 2014, Cuba se comprometió a ampliar el acceso a Internet para sus ciudadanos. Los cambios regulatorios autorizando la inversión, el diálogo y las asociaciones entre Estados Unidos y las autoridades estatales de telecomunicaciones de Cuba ayudaron a presionar al gobierno cubano para que cumpliera estos compromisos, comenzando con la creación de puntos de acceso Wi-Fi públicos en 2015. Desde entonces, Cuba ha ampliado aún más el acceso a Internet mediante la implementación de servicios de datos 3G y 4G.
- **Las relaciones entre la diáspora y la isla mejoraron.** La comunidad cubanoamericana y la población cubana se integraron más. El aumento de los viajes y las comunicaciones en ambas direcciones facilitó el flujo de información y equipos de telecomunicaciones (teléfonos inteligentes, software, medios, etc.) y sembró las semillas de la reconciliación por encima de las diferencias de experiencias e historia.
- **Las alianzas y el activismo de la sociedad civil florecieron.** Las alianzas con universidades, ONG e instituciones culturales estadounidenses ayudaron a impulsar el crecimiento y la diversificación de la sociedad civil cubana. Del mismo modo, entre 2015 y 2016 crecieron rápidamente tanto la disidencia abierta como las voces a favor de reformas graduales. En un contexto en el que Estados Unidos comenzaba a ser visto como un socio potencial, las voces internas de Cuba a favor del cambio ya no podían ser etiquetadas tan fácilmente como representantes de un enemigo extranjero.

Durante este período, las autoridades estadounidenses y cubanas también dejaron a un lado la retórica antagonista que definió en gran medida sus relaciones durante décadas y abrieron un diálogo directo sobre asuntos de interés común. En 2015 se abrieron embajadas formales en las capitales de ambas naciones, lo que facilitó la comunicación regular entre los gobiernos, así como la labor de grupos de trabajo bilaterales sobre temas específicos. Las conversaciones directas con funcionarios cubanos dieron como resultado la firma de más de 20 acuerdos bilaterales y Memorandos de Entendimiento (MOU) que sirvieron directamente a los objetivos de la política estadounidense en

Cuba y beneficiaron los intereses de EE.UU y su seguridad nacional. Finalmente, el diálogo diplomático directo posicionó a los funcionarios estadounidenses para apoyar de manera más efectiva a los ciudadanos cubanos y a la sociedad civil, y condujo a una visita presidencial histórica e impactante en 2016.

Dicho esto, Cuba tardó en responder a muchas de las oportunidades que brindaba el acercamiento con Estados Unidos. Decenas de empresas estadounidenses viajaron a La Habana entre 2015 y 2016 en busca de oportunidades creadas por las nuevas y modestas aperturas comerciales bajo la ley estadounidense, incluso en el sector estatal

Cientos de miles de viajeros estadounidenses que visitaron Cuba desde 2011 ayudaron a estimular una expansión significativa del incipiente sector privado cubano, en beneficio a miles de familias.

de Cuba. Todos menos unos pocos fueron rechazados o se empantanaron en la burocracia cubana. Cuba tampoco aprovechó la distensión para profundizar lo suficiente las reformas internas. Si bien el sector privado cubano floreció con la ayuda de un mayor número de visitantes estadounidenses, siguió estando muy restringido en escala y en las áreas de la economía en las que podía operar.

Los funcionarios cubanos se negaron a otorgar a los llamados “cuentapropistas” el reconocimiento legal que necesitarían para poder acceder a los canales de importación y exportación directamente, o aceptar la inversión extranjera legalmente, a pesar de las ofertas de ayuda de muchas instituciones, ONGs y activistas estadounidenses.

En la esfera política, el efecto acumulativo de un acercamiento sin precedentes con Estados Unidos también provocó una respuesta defensiva de parte de algunos en el Partido Comunista de Cuba. Nerviosos por las expectativas desencadenadas por la visita del presidente Obama y recelosos de las presiones sobre el control centralizado creadas por una relación más estrecha con Estados Unidos, los partidarios de la línea dura dentro del gobierno cubano, a mediados de 2016, echaron mano a una caracterización de la política de acercamiento como un “intento de cambio de régimen por otras vías”. Estas voces de línea dura marginaron a las voces moderadas que favorecían las reformas domésticas y frenaron una mayor apertura económica o política. Las perspectivas de un regreso a la política de cambio de régimen después de la elección de Donald Trump solo fortalecieron la postura de los intransigentes, preparando el escenario para una mayor congelación de la dinámica de reformas dentro de Cuba y un resurgimiento de los consabidos patrones de recriminación y hostilidad bilateral.

Finalmente, las relaciones entre los cubanos en la isla y en Estados Unidos no avanzaron lo necesario para generar un electorado permanente en la diáspora

favorable a la política de normalización. A pesar de una significativa revisión de sus propias leyes migratorias en 2013, que facilitó a los cubanos viajar al exterior y mantener lazos con su país de origen después de emigrar, el gobierno cubano no

A pesar de una significativa revisión de sus propias leyes migratorias en 2013, que facilitó a los cubanos viajar al exterior y mantener lazos con su país de origen después de emigrar, el gobierno cubano no implementó otras reformas que los migrantes cubanos solicitaban continuamente.

implementó otras reformas que los migrantes cubanos solicitaban continuamente. Estas incluían: homogeneizar las categorías de migrantes bajo la ley cubana, poner fin a las prohibiciones de retorno de los cubanos que "abandonan" misiones oficiales en el exterior, reducir las costosas tarifas y extensiones de pasaportes, eliminar los requisitos de residencia para la participación política o permitir que los cubanos en el exterior

invirtieran bajo normas legales en el sector privado de la isla. Combinados con la importancia poco reconocida del aumento de los ingresos de remesas para la economía cubana y los continuos motivos de queja relacionados con el sistema político cerrado de Cuba, estos límites generaron un resentimiento sustancial en las comunidades de la diáspora cubana.

III. VUELTA A LA PRIVACIÓN DE RECURSOS: RESULTADOS DUDOSOS Y COSTOS HUMANITARIOS

La política de la administración Trump hacia Cuba se desarrolló en fases. En junio de 2017, el presidente Trump anunció que estaba "cancelando" el "mal acuerdo con Cuba" del presidente Obama e implementó nuevas y restricciones moderadas a los viajes y una "Lista de Entidades Cubanas Restringidas" de empresas vinculadas al ejército cubano con las que, a partir de ese momento, se les prohibió a los estadounidenses realizar transacciones. El clima comenzó a deteriorarse aún más con informes de incidentes de salud inexplicables que afectaron al personal diplomático de Estados Unidos y Canadá en La Habana, que se habían originado desde el año anterior. Estados Unidos responsabilizó a los funcionarios cubanos por no brindar suficiente seguridad y ordenó la salida de un número considerable de su personal diplomático. En abril de 2018, la reducción de la embajada de Estados Unidos y el consiguiente cierre del consulado de Estados Unidos en La Habana se tornaron definitivos.

En 2019, y en coordinación con sus esfuerzos para lograr una transición política en Venezuela, la administración Trump comenzó a implementar una "campana de máxima

presión" más amplia sobre Cuba que continuó hasta finales de 2020. Las medidas incluyeron, entre otras:

- La eliminación de visas de entrada múltiple de 5 años para visitantes cubanos calificados a Estados Unidos.
- La activación del Título III de la Ley Helms-Burton, un paso sin precedentes que autorizó demandas en tribunales estadounidenses contra entidades extranjeras y cubanas presuntamente "traficantes" de propiedades privadas confiscadas por el gobierno cubano en la década de los 60.
- La cancelación de un contrato firmado en 2018 entre las Grandes Ligas de Béisbol y la Federación Cubana de Béisbol para crear una vía formal para el reclutamiento de peloteros cubanos para las Grandes Ligas.
- El fin de todos los viajes educativos de contacto "de pueblo a pueblo" a la isla, incluidos los cruceros.
- Sanciones a las navieras que transportaran petróleo de Venezuela a Cuba.
- Reducción del nivel permisible de contenido de minimis de origen estadounidense en las mercancías exportadas a Cuba desde terceros países a un 10% (de un previo 25%).
- Prohibición de todos los vuelos comerciales y chárter a destinos cubanos desde Estados Unidos, con excepción de La Habana.
- La ampliación de la "Lista de Entidades Cubanas Restringidas" para prohibir que los estadounidenses se alojaran en la mayoría de los hoteles cubanos.
- Nuevos límites trimestrales para las remesas familiares y donativas a Cuba, seguidos por prohibiciones a los proveedores de remesas estadounidenses de trabajar con contrapartes bancarias vinculadas al ejército cubano, deteniendo así por completo los flujos de remesas legales.

En términos generales, estas políticas devolvieron a Estados Unidos a una estrategia de privación de recursos de décadas de antigüedad. Con cerrar las fuentes de divisas fuertes a la economía cubana, o ahuyentar la inversión extranjera, el gobierno cubano supuestamente se vería obligado a ajustar su comportamiento nacional e internacional (incluidos sus vínculos con Venezuela) o ceder el control cuando se enfrentara a demandas internas de cambio. Pero existían más de cinco décadas de evidencia que demostraban lo poco probable de que este enfoque tuviera éxito. Tampoco hay evidencia de que haya funcionado durante los últimos cuatro años. Si la juzgamos por sus propios objetivos—provocar la caída del régimen cubano o frenar su apoyo al

régimen de Maduro en Caracas y sus abusos de derechos humanos en la isla—esta resurrección del embargo fracasó.

Considérese lo siguiente: En abril de 2018, el gobierno de Cuba completó sin incidentes y con éxito una transición de liderazgo generacional parcial en la selección de Miguel Díaz-Canel como presidente de los Consejos de Estado y de Ministros. En 2019 siguió una reforma a la constitución de Cuba que reconoció nuevas formas de propiedad privada, pero postergó los cambios económicos vinculantes, como la legalización de las pequeñas y medianas empresas. También ignoró por completo las demandas públicas para una mayor participación política. Mientras tanto, la expansión del sector privado en la isla se había estancado, después de que las cubanas implementaran un congelamiento de 16 meses para la emisión de nuevas licencias a

Si la juzgamos por sus propios objetivos—provocar la caída del régimen cubano o frenar su apoyo al régimen de Maduro en Caracas y sus abusos de derechos humanos en la isla—la política de “presión máxima” fracasó.

empresas del sector privado en agosto de 2017. Asimismo, en los últimos años se han incrementado las formas directas e indirectas de represión contra los activistas de la democracia y de la sociedad civil. Lejos de liberalizar la esfera política de Cuba, los Decretos-Leyes 349 (2018) y 370 (2019) impusieron mayores restricciones a la libertad de expresión al tratar de prohibir

a los artistas independientes trabajar legalmente y amenazar con multas o penas de cárcel a las personas que utilizaran redes de Internet controladas públicamente en formas que se consideraran una amenaza al estado cubano. Más recientemente, las protestas públicas provocadas por la decisión del gobierno de allanar la sede del Movimiento San Isidro (MSI), un grupo de artistas y creadores que exigían mayores libertades políticas y la liberación de uno de sus colegas de la cárcel, fueron calificadas como provocaciones respaldadas por Estados Unidos en los medios de comunicación del gobierno cubano. Posteriormente, a varios líderes de la protesta se les prohibió salir de sus hogares.

Dicho esto, la administración Trump sí logró un amplio éxito defendiendo su política entre los votantes estadounidenses más atentos a la misma: los cubanoamericanos. Desde el principio quedó claro que la reversión de los supuestos “fracasos” de la política de acercamiento le importaban a la Casa Blanca por su potencial de movilización electoral. En una serie constante de visitas de alto perfil al sur de Florida, los funcionarios de la administración Trump vincularon agresivamente una cruzada contra el comunismo en el extranjero con una campaña contra la supuesta infiltración del socialismo de izquierda en la nación. Ni la realidad ni los resultados coincidieron con la retórica, pero como sugieren los resultados de las elecciones de 2020 en el condado de Miami-Dade, la estrategia parece haber dado sus frutos.

Al mismo tiempo, los defensores de la negación de recursos quizás intenten señalar algunos eventos en Cuba en 2020 y a principios de 2021 como evidencia dudosa de que los efectos acumulativos de la presión económica de Estados Unidos funcionaron. En julio de 2020, el gobierno cubano anunció que avanzaría en varios aspectos de su agenda aprobada previamente para la reforma económica. Estas incluyen: ampliar el espacio para el sector del “cuentapropismo” de Cuba, legalizar las pequeñas y medianas empresas privadas y promover la reforma monetaria. No obstante, si bien la reforma monetaria comenzó oficialmente el 1 de enero de 2021, la expansión del “trabajo por cuenta propia” en Cuba en febrero de 2021 estuvo acompañada de prohibiciones explícitas hacia el trabajo privado en una variedad de actividades profesionales, mayoristas y de valor agregado donde no existe razón para que el estado tenga un monopolio.² Mientras tanto, las conversaciones sobre la legalización de las PYMES se habían reducido a un murmullo. Es dudoso que las políticas estadounidenses fueran la causa directa de estas modestas aperturas del sector privado. Si bien el deterioro de las condiciones económicas en Cuba durante los últimos cuatro años ha contribuido al sufrimiento en la isla, todas las señales sugieren que las autoridades cubanas resistieron las presiones para la reforma hasta que fueron golpeadas por los devastadores efectos económicos de Covid-19, que obligó al país a cerrar sus fronteras al turismo y hundió a la economía en su peor crisis desde la década de 1990.

Al final, el gobierno cubano ha hecho solo una concesión a la presión de la administración Trump. A finales de 2020, autorizó calladamente al Banco Central de Cuba a asumir el cargo de una empresa financiera bloqueada dirigida por militares, FINCIMEX, como intermediario para el procesamiento de remesas en el país. (En la actualidad, el nuevo enlace ha quedado inactivo, y por cierto, el Banco Central de Cuba sigue siendo una entidad del gobierno). Sin embargo, esta concesión es mínima en comparación con los enormes costos humanitarios de la campaña de “máxima presión” durante los dos últimos años de la administración Trump. Las renovadas restricciones de viaje para los ciudadanos estadounidenses perjudicaron predominantemente al pueblo cubano, a los miembros activos de la sociedad civil y a los empresarios independientes que habían llegado a contar con clientes norteamericanos y se habían convertido en una voz importante para la reforma. Paralelamente, las renovadas restricciones de viaje y envío de remesas para los cubanoamericanos castigaron injustamente a las familias cubanas por las acciones del gobierno cubano. El cierre del consulado de Estados Unidos en La Habana, por no hablar de los efectos de una política migratoria más restrictiva en la frontera entre Estados Unidos y México, dejó a los posibles inmigrantes cubanos y visitantes a Estados Unidos, incluidos refugiados y solicitantes de asilo, con pocas opciones. Y

² Consulte la lista completa aquí: <http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2021/02/Anexo-No-1.pdf>

como demostró el reciente ataque al MSI y la subsiguiente represión de las protestas públicas, lejos de mejorar el historial de derechos humanos de Cuba o crear las condiciones para la democratización, la hostilidad contribuyó a un clima en el que al gobierno cubano le resultó fácil etiquetar una vez más a todos los críticos como "mercenarios" al servicio de Washington.

El hecho es que, una vez más, una política de privación de recursos no logró promover la democracia para los cubanos ni reducir la represión del gobierno a los disidentes, sino que causó graves problemas para el pueblo cubano. Cuba tampoco ha cambiado su posición de firme solidaridad con el gobierno de Nicolás Maduro. A pesar de las afirmaciones de los más fervientes defensores del embargo estadounidense, una política que agrava el sufrimiento del pueblo cubano, sin lograr resultados concretos más allá de victorias simbólicas para avivar las campañas electorales estadounidenses, no es ni puede ser éticamente superior.

IV. LA NATURALEZA ABORRECE EL VACÍO: CEDER TERRENO A COMPETIDORES ESTADOUNIDENSES

El fin de la política de acercamiento de Estados Unidos hacia Cuba también dejó un vacío que otros países comenzaron a llenar. En el mejor de los casos, naciones amigas como Canadá, Reino Unido, España y Noruega aprovecharon la oportunidad para reforzar la extensión de sus actividades diplomáticas, su apoyo a la sociedad civil, e sus inversiones en la isla. Las negociaciones directas entre Cuba y la Unión Europea también arrojaron un importante acuerdo político y económico a finales de 2016 que ambas partes han seguido implementando. Tales estrategias han provocado respuestas positivas del gobierno cubano, incluso en asuntos delicados como los derechos humanos, donde las sanciones estadounidenses continúan fracasando.³

Mucho más preocupantes para los intereses estadounidenses han sido los esfuerzos de rivales globales como China y Rusia para apoderarse del terreno que Estados Unidos dejó atrás. Las autoridades cubanas conocen bien los contornos de la competencia entre las grandes potencias. Incluso cuando el proceso de normalización estaba en curso, ocasionalmente reforzaron sus vínculos con adversarios estadounidenses. Aun aceptando que una diversidad de alianzas limitadas sea en el interés nacional de Cuba,

³ Por ejemplo, la diplomacia silenciosa de la Unión Europea fue fundamental para asegurar la liberación de José Daniel Ferrer, un activista cubano a favor de la democracia encarcelado por motivos políticos durante varios meses a partir de finales de 2019, y actualmente detenido bajo arresto domiciliario.

Estados Unidos no tiene porqué celebrar los anuncios de que un barco espía ruso visitó el puerto de La Habana (2018), de que trenes chinos ahora circulan por el deteriorado ferrocarril nacional de Cuba, o de que, al final Cuba recurrió a gigantes tecnológicos chinos como Huawei para ayudar a construir su infraestructura de Internet, en lugar

de aceptar ofertas de empresas estadounidenses como Google.

Cualquier administración norteamericana debería preferir una Cuba que cuente con la empresa privada, los conocimientos técnicos, y estándares tecnológicos de Estados Unidos para su desarrollo futuro.

China y Rusia no parecen estar dispuestas a suplantar a Venezuela como principal benefactor financiero y socio comercial de Cuba. No obstante, las inversiones, las colaboraciones y los acuerdos bilaterales recientes entre el gobierno cubano y China y Rusia

en temas como la cooperación en inteligencia, el desarrollo de tecnologías de la información y las comunicaciones y la seguridad cibernética, representan retos para los intereses de Estados Unidos. En un momento en que las amenazas asimétricas y poco convencionales entre las grandes potencias son una preocupación creciente, Estados Unidos no debe socavar sus propios intereses nacionales minimizando su presencia en Cuba. Cualquier administración norteamericana debería preferir una Cuba que cuente con la empresa privada, los conocimientos técnicos, y estándares tecnológicos de Estados Unidos para su desarrollo futuro. Al mismo tiempo, Estados Unidos serviría mejor al pueblo cubano ayudando a su gobierno a lograr el mejor acomodamiento posible en sus relaciones con las grandes potencias, en lugar de alentar la hostilidad de La Habana a través de un enfoque concentrado en el cambio de régimen.

V. CÓMO LOGRAR LA RESILIENCIA EN LAS RELACIONES

La política de acercamiento con Cuba sigue siendo el enfoque de política a largo plazo más práctico y ético hacia la isla. También es el que mejor promueve los intereses de Estados Unidos. Los puentes económicos y las colaboraciones, especialmente con el emergente sector privado y ciertas industrias del sector público de la isla, mejoran las condiciones de vida del pueblo cubano. Esto coloca al pueblo en una posición más fuerte para exigir cambios dentro de su propia sociedad con el transcurso del tiempo. Asimismo, en varios frentes prácticos—inmigración, lucha contra el narcotráfico, mitigación ambiental y salud pública—siguen existiendo fuertes imperativos de seguridad nacional para que el gobierno de Estados Unidos colabore con las autoridades cubanas.

El reconocimiento y el diálogo diplomático no significan una aprobación al gobierno cubano por sus prácticas. Más bien, brindan la mejor oportunidad para que Estados Unidos defienda sus propios intereses y normas democráticas directamente ante las autoridades cubanas, al tiempo que eliminan los impedimentos y pretextos externos para la reforma interna en Cuba. Además, una política de acercamiento coloca a Estados Unidos en una mejor posición para lograr la cooperación cubana en procurar una solución pacífica a asuntos internacionales sensibles como la crisis en Venezuela. De lo contrario, es probable que la crisis política venezolana se mantenga en un punto muerto. Actualmente, Cuba tiene pocos incentivos para reconsiderar su apoyo al régimen de Maduro.

Sin embargo, Estados Unidos y Cuba también deben superar las limitaciones de lo logrado entre 2014 y principios de 2017. El hecho de que la administración Trump pudo revertir la política de acercamiento tan a fondo, y sin costo político interno alguno, demuestra que los esfuerzos para "enterrar el último vestigio de la Guerra Fría en las Américas" (como dijo el presidente Obama en 2016) no lograron calar

El reconocimiento y el diálogo diplomático no significan una aprobación al gobierno cubano por sus prácticas. Más bien, brindan la mejor oportunidad para que Estados Unidos defienda sus propios intereses y normas democráticas directamente ante las autoridades cubanas, al tiempo que eliminan los impedimentos y pretextos externos para la reforma interna en Cuba.

lo suficiente a ambos lados del estrecho de Florida. Al final de la administración Obama, ni las relaciones de gobierno a gobierno, ni los lazos comerciales entre Estados Unidos y Cuba, ni los vínculos entre Cuba y su diáspora, se habían profundizado lo suficiente como para generar actores dispuestos a y capaces de luchar agresivamente contra una reversión de la política de compromiso y participación. En el futuro, la meta de una política de acercamiento debe ser hacerla resiliente ante

futuros desafíos que enfrente la relación entre Estados Unidos y Cuba (de los cuales sin duda habrá muchos), y ante la volatilidad política en la región y los cambios de liderazgo en Estados Unidos. Eso significa no solo retomar la política donde lo dejó la administración Obama, sino también revisar el enfoque para elevar al máximo su sostenibilidad política.

Por lo tanto, recomendamos que la administración Biden adopte un enfoque múltiples vías para lograr que las relaciones bilaterales vuelvan de inmediato a una vía más constructiva, recuperar el control del discurso, e incentivar más reformas en Cuba. El enfoque implica: 1) medidas que el Poder Ejecutivo puede y debe implementar

unilateralmente para reparar el daño de los últimos cuatro años, 2) negociaciones diplomáticas de alto nivel para avanzar en diferendos bilaterales más profundos y propiciar vínculos comerciales más duraderos, y 3) medidas que Estados Unidos puede implementar en respuesta a la evolución de condiciones en la propia Cuba. Debería ser un enfoque flexible, compuesto de intercambios continuos, con acuerdos cuando sea posible, y medidas individuales pero paralelas cuando sea prudente. Lo que es clave es la respuesta mutua, con ambas partes actuando de manera proactiva para fortalecer las relaciones hoy, y no esperando que se materialicen condiciones más favorables en un futuro incierto.

Debido a que la dinámica política en torno a Cuba, particularmente en Florida, bajo la administración Trump ha socavado el concepto público de cómo la normalización de las relaciones ayuda a empoderar al pueblo cubano y mejorar sus vidas, sugerimos que la administración Biden priorice medidas tempranas que tengan un impacto claro y visible en la vida de los cubanos, en la isla y en el exterior, a fin de destacar lo que puede lograr una política de acercamiento entre Estados Unidos y Cuba.

Al mismo tiempo, creemos que la nueva administración debería reiniciar las conversaciones bilaterales de alto nivel lo antes posible para abordar cuestiones más inextricables que dividen a ambos gobiernos. También debería esforzarse por

La administración Biden debería reiniciar las conversaciones bilaterales de alto nivel lo antes posible para abordar cuestiones más inextricables que dividen a ambos gobiernos. También debería esforzarse por negociar aperturas comerciales y de inversión más duraderas que son permitidas por la autoridad ejecutiva.

negociar aperturas comerciales y de inversión más duraderas que son permitidas por la autoridad ejecutiva. El enfoque adoptado por la administración Obama y las autoridades cubanas después del importante adelanto inicial en 2014 se centró primero en generar confianza y buena voluntad, tomar medidas que empoderaran al pueblo cubano y luego abordar temas más espinosos como el comercio/inversión o la resolución de reclamaciones de propiedades

estadounidenses. Pero el retroceso de lo alcanzado de 2014 a 2017 ha demostrado que la falta de avances en asuntos bilaterales difíciles, particularmente aquellos que afectan directamente a los ciudadanos estadounidenses y cubanos, es un factor significativo que expone la normalización a la impaciencia electoral en Estados Unidos. Las propias autoridades cubanas han reconocido que, desde su punto de vista, los pocos avances hacia la resolución de las diferencias más profundas con Washington hacen difícil vislumbrar un camino hacia la normalización de relaciones que sea sostenible con el tiempo.

VI. RECOMENDACIONES A LA ADMINISTRACIÓN DE BIDEN

Vía 1: Restaurar el apoyo al pueblo cubano como prioridad política y reconstruir la confianza

a. Revertir políticas que han perjudicado indebidamente al pueblo cubano.

La administración Biden debería deshacer inmediata y unilateralmente las medidas recientes que perjudican de manera desproporcionada a los ciudadanos cubanos. Al hacerlo, debe resaltar los beneficios positivos que la política de acercamiento puede aportar al pueblo cubano, incluida la diáspora cubana en Estados Unidos. En este espíritu, instamos a la administración Biden a:

- Volver a autorizar viajes comerciales y chárter a todos los destinos cubanos previamente permitidos.
- Restaurar la licencia general para viajes autoguiados y grupales de intercambio persona a persona, así como todas las otras categorías de viaje previamente autorizadas.
- Levantar todos los límites a las remesas familiares y donativas impuestos desde 2019.
- Revisar las regulaciones financieras y bancarias para asegurar la continuidad de las operaciones formales de transferencias de remesas y de banca corresponsal en Cuba. (A medida que Cuba permita el establecimiento de estructuras financieras alternativas independientes del control militar, OFAC debe brindar orientación a los procesadores de remesas y las instituciones financieras para facilitar las transacciones).
- Reiniciar el Programa de Reunificación Familiar para Cubanos (CFRP), trasladando personal semanalmente para procesar las solicitudes y utilizando tecnología de videoconferencia en la Embajada de Estados Unidos en La Habana para entrevistas mientras que los servicios consulares regulares permanezcan interrumpidos.
- Garantizar el procesamiento oportuno y justo de todas las solicitudes de asilo pendientes, permitir que los solicitantes de asilo cubanos bajo la custodia de ICE esperen la adjudicación de sus solicitudes en compañía de familiares en libertad condicional en Estados Unidos, y poner fin a la inclusión de Cuba en el programa "Permanecer en México" (si el programa no se elimina por completo), o, si son elegibles, permitir que los posibles migrantes cubanos en terceros países soliciten la entrada a Estados Unidos bajo el CFRP restablecido.

- Restablecer la visa de visitante B2 de entrada múltiple de cinco años para ciudadanos cubanos calificados (a través de embajadas de terceros países hasta que se restablezcan los servicios consulares en La Habana).
- Restablecer la concesión de visas de estudiante para estudiantes cubanos calificados que pretenden obtener títulos de posgrado en Estados Unidos, y aceptar procesarlas en La Habana como excepciones antes de que se restablezcan los servicios consulares completos.
- Reautorizar amplios intercambios académicos, científicos y culturales para facilitar las operaciones de las ONG estadounidenses en Cuba.
- Relajar las sanciones que restringen la exportación de bienes a Cuba desde terceros países si esos bienes tienen un 10% o más de componentes de origen estadounidense.
- Instruir al Servicio Postal de Estados Unidos para que reanude el correo directo con Cuba.

b. Restaurar el apoyo al sector privado cubano como política prioritaria.

Debería ser la política de los Estados Unidos facilitar el apoyo del sector privado estadounidense a la expansión continua del sector privado cubano, independientemente de las limitaciones y restricciones en evolución bajo las regulaciones cubanas. A fin de ampliar el impacto y alcance práctico de las autorizaciones de la era de Obama para comerciar con el sector privado cubano que siguen vigentes, la administración de Biden debería crear una nueva licencia general que:

- Permita a emprendedores cubanos con visas de no inmigrante abrir cuentas bancarias y establecer entidades corporativas en Estados Unidos.
- Autorice a personas estadounidenses a proporcionar servicios de empresa-a-empresa a emprendedores cubanos y empresas no estatales (incluido el procesamiento de pagos electrónicos).
- Elimine las barreras arancelarias a las importaciones aprobadas de emprendedores cubanos.
- Permita inversiones directas de personas estadounidenses en el sector privado de Cuba, para alentar a Cuba a crear un marco legal para tales inversiones.

c. Reanudar y reforzar la cooperación en salud pública a la luz de Covid-19.

La administración Biden también debe restaurar y mejorar la cooperación de salud pública con Cuba en respuesta a los desafíos actuales asociados con Covid-19.

Recomendamos:

- Reiniciar el memorando de entendimiento (MOU) de 2016 entre el Departamento de Servicios Humanos y de Salud (HHS) y el Ministerio de Salud Pública de Cuba, centrándose en el intercambio de información y facilitando la adquisición de vacunas y otras terapias probadas.
- Autorizar las ventas estadounidenses de suministros, equipos y otros equipamientos médicos de emergencia a Cuba mediante una licencia general y flexibilizar los requisitos de verificación de uso final.

d. Restaurar y fortalecer otros lazos diplomáticos a nivel de trabajo.

La administración Biden debe reanudar el diálogo diplomático y la cooperación sobre cuestiones prácticas de interés compartido con las autoridades cubanas. Para hacerlo, debe:

- Nombrar un embajador que lidere la Embajada de Estados Unidos en La Habana, o un encargado de negocios con rango de embajador, si fuera poco probable que el Senado confirmara un nombramiento de embajador.
- Iniciar un diálogo bilateral para dotar de personal a las embajadas cubana y estadounidense con las garantías de seguridad adecuadas. (Han pasado más de dos años desde el último incidente de salud reportado entre el personal diplomático de Estados Unidos. Incidentes similares que afectaron al personal estadounidense en China no dieron lugar a un cierre consular. Las investigaciones sobre las causas de estas lesiones deben continuar y estarán mejor atendidas con una embajada en pleno funcionamiento que represente los intereses de EE. UU. en La Habana).
- Reanudar todas las operaciones consulares de Estados Unidos en La Habana y cumplir con los acuerdos migratorios de 2017.
- Reanudar y fortalecer la cooperación bilateral en temas de seguridad nacional de interés mutuo (por ejemplo, migración, cumplimiento de la ley, y lucha contra el narcotráfico).

e. Implementar medidas adicionales de fomento de la confianza que mejoren el clima para eliminar los obstáculos que a largo plazo y en mayor grado dificultan la normalización de relaciones.

Con el fin de fortalecer la probabilidad de que Cuba se acerque a la mesa de negociaciones sobre algunos de los delicados temas enumerados en la Vía 2 a continuación, la administración Biden debe tomar las siguientes medidas para ayudar a restablecer aún más la confianza y la buena voluntad bilateral:

- Ordenar una revisión apolítica inmediata de la redesignación de Cuba como Estado Patrocinador del Terrorismo.
- Renovar la exención de aplicación de los Títulos III y IV de la Ley Helms-Burton.

- Solicitar una revisión de la "Lista de Entidades Cubanas Restringidas" del Departamento de Estado de EE. UU. para determinar si las transacciones que involucran a entidades y subentidades identificadas en la lista de hecho benefician de manera desproporcionada a los servicios militares, de inteligencia y de seguridad cubanos a expensas del pueblo cubano y la empresa privada en Cuba, y modificar la lista de manera correspondiente.
- Reemplazar el Memorando Presidencial 5 de Seguridad Nacional NSPM-5 de la administración Trump titulado "Fortalecimiento de la Política de Estados Unidos hacia Cuba", de junio de 2017, con una versión actualizada de la Directiva Presidencial de Política de la administración Obama "Normalización Estados Unidos-Cuba", con fecha de octubre de 2016, que responda a las circunstancias actuales.
- Ordenar al Departamento de Estado que lleve a cabo una revisión y auditoría completa de los programas existentes de promoción de la democracia en Cuba para abordar cualquier conflicto de intereses o incentivo inapropiado. (Aparte de la oposición del gobierno cubano a estos programas como una interferencia indeseada en sus asuntos internos, las investigaciones no partidistas en el pasado han demostrado que dichos programas están plagados de gastos derrochadores, adolecen de falta de profesionalismo y tienden a deslegitimar a sus destinatarios, ya que están financiados por una disposición de la Ley Helms-Burton vinculada a una política estadounidense explícita de cambio de régimen.⁴)
- Restablecer y revisar el acuerdo entre las Grandes Ligas de Béisbol y la Federación Cubana de Béisbol según sea necesario para minimizar su exposición a las sanciones codificadas de los Estados Unidos.

La administración Biden debe crear canales mediante los cuales pueda explicar sus políticas a los cubanoamericanos y lograr a cambio la asesoría de una diversidad de líderes y miembros de la comunidad cubanoamericana (por ej., jóvenes y ancianos, ciudadanos nacidos en Estados Unidos e inmigrantes recientes).

f. Involucrar a la comunidad cubanoamericana en calidad de aliado.

A través de eventos públicos periódicos, consultas privadas y visitas oficiales al sur de Florida, la administración Biden debe crear

⁴ Cuba Democracy Assistance: USAID's Program is Improved, but State Could Better Monitor its Implementing Partners [Asistencia para la democracia en Cuba: el programa de USAID ha mejorado, pero el estado podría monitorear mejor a sus socios implementadores (Washington, D.C.: Oficina de Responsabilidad Gubernamental, 2013).

canales mediante los cuales pueda explicar sus políticas a los cubanoamericanos y lograr a cambio la asesoría de una diversidad de líderes y miembros de la comunidad cubanoamericana (por ej., jóvenes y ancianos, ciudadanos nacidos en Estados Unidos e inmigrantes recientes). Dichos diálogos ayudarán a la administración a:

- Recibir evaluaciones periódicas y honestas del contenido y el ritmo de sus medidas de la política hacia Cuba.
- Cultivar la aceptación popular de su enfoque dentro de la comunidad cubanoamericana.

Vía 2: Afrontar las “cuestiones difíciles” y lograr que la normalización se arraigue mediante la diplomacia directa de alto nivel

a. Designar un Representante Especial para Cuba u otros funcionarios de alto nivel de la administración para negociar acuerdos de cooperación, arreglos de comercio/inversión con el sector privado y hojas de ruta para resolver disputas de larga data entre Estados Unidos y Cuba, con el objetivo de profundizar los lazos socioeconómicos entre ambos países. Las negociaciones con funcionarios cubanos y partes interesadas pertinentes deben abordar una serie de cuestiones bilaterales, que incluyen, entre otras, las siguientes:

- La resolución de reclamaciones certificadas de propiedades estadounidenses, dejando en claro que esto es una prioridad principal para la administración.
- Un camino para resolver las reclamaciones de propiedades de cubanoamericanos, incluido el posible establecimiento de un mecanismo independiente para que los cubanoamericanos negocien acuerdos de resolución directamente con el gobierno cubano.
- Cómo estructurar los arreglos de comercio e inversión con el sector privado cubano para minimizar su exposición a las sanciones codificadas de EE. UU.
- La crisis venezolana: específicamente, involucrar a Cuba en negociaciones multinacionales para mediar en la realización de elecciones monitoreadas en Venezuela.
- Devolver fugitivos de la justicia estadounidense a Estados Unidos.
- Reiniciar un Diálogo Bilateral de Derechos Humanos que aborde, entre otros temas, los presos políticos cubanos, las detenciones por motivos políticos, la “regulación” (i.e. prohibición) de ciertos viajeros cubanos y el trabajo de los medios de comunicación no estatales.
- Potenciar las investigaciones sobre los incidentes de salud en la Embajada de Estados Unidos en La Habana y un incidente de tiroteo más reciente en abril de 2020 en la Embajada de Cuba en Washington.

- Oportunidades para estructurar paquetes de ayuda multilateral y otras inversiones en infraestructura y energía fundamentales con una exposición mínima a las leyes de embargo de EE. UU.
- El futuro de los obstáculos estructurales para normalizar las relaciones completamente, como la Ley Helms-Burton y otras leyes relevantes, el embargo comercial más amplio, las emisoras Radio y TV Martí financiadas por Estados Unidos, y la base militar estadounidense en la Bahía de Guantánamo.

Entre 2015 y 2016, varios de estos temas estuvieron bajo el mandato de los grupos de trabajo bilaterales, o de las respectivas misiones diplomáticas en ambos países. Dicho esto, reconociendo que a un nuevo equipo en la Embajada de Estados Unidos en La Habana le puede tomar la mayor parte de un año para cumplir con varios de los elementos reflejados en la Vía 1, creemos que se justifica el nombramiento de un enviado de mayor perfil de la administración. Esto facilitaría el ritmo de trabajo en múltiples frentes y también señalaría a Cuba que Estados Unidos asigna un alto nivel de prioridad al logro de un progreso real en esta canasta de temas difíciles.

La diplomacia de alto nivel no será fácil. Cada uno de los problemas enumerados anteriormente ha demostrado ser espinoso por alguna razón. Con respecto a las reclamaciones de propiedades, será crucial controlar las expectativas, ya que podrían tardar años en resolverse por completo.⁵ Cuba tampoco se encuentra actualmente en condiciones económicas para pagar directamente a los reclamantes. Estados Unidos será reticente en pagar directamente o reconocer daños y perjuicios por los efectos del embargo, tal como exige Cuba. Y cualquier posible solución al estatus de la base naval de Guantánamo requiere un plan separado para resolver el problema igualmente complejo de qué hacer con los sospechosos de terrorismo detenidos en la base estadounidense.

La selección de interlocutores adecuados para liderar las negociaciones en nombre de Estados Unidos también será clave. Deben ser personas cuyo profesionalismo y experiencia diplomática generen confianza por parte de Cuba. La representación bipartidista dentro del equipo negociador también les ayudaría a mantener la credibilidad en Washington y en el sur de Florida. Seguirá habiendo oposición a las negociaciones directas con el gobierno cubano entre muchos cubanos expatriados, incluso cuando, con suerte, los esfuerzos de reforma interna en Cuba y los propios esfuerzos de la administración para reencaminar el curso de las relaciones logren restablecer un electorado más amplio partidario a la normalización de las relaciones dentro de la comunidad cubanoamericana. (Más sobre estos dos puntos a continuación.) Las consultas frecuentes con cubanoamericanos también

⁵ Guillermo J. Grenier and Hugh Gladwin, 2016 FIU Cuba Poll: How Cuban Americans in Miami View U.S. Policies Toward Cuba (Miami, FL: FIU Cuba Research Institute, 2016).

proporcionarán una guía útil para responder a estas críticas.

Quizás el mayor desafío es que un equipo diplomático estadounidense también se verá obstaculizado en lo que puede ofrecer. Preferiríamos que el Poder Ejecutivo tuviera mayor discreción sobre la política hacia Cuba. Sin embargo, debido a que muchos aspectos de las sanciones de Estados Unidos sobre Cuba están codificados por ley, el poder Ejecutivo no tiene la facultad de actuar, por sí solo, con respecto a los agravios que Cuba más desea abordar, incluidos el levantamiento completo del embargo y la derogación de la Ley Helms-Burton.

No obstante, existen ideas creativas para solucionar temas delicados, como intercambiar las reclamaciones de propiedad por incentivos/aperturas para inversión, crear un fondo de compensación y establecer una base para futuras garantías de inversión. De manera similar, Estados Unidos podría abordar el legado del embargo abriéndole el camino a Cuba al financiamiento internacional u ofreciendo una ayuda sustancial para el desarrollo económico. Con respecto a Venezuela, Estados Unidos podría llevar a Cuba a la mesa ofreciendo incentivos como el acceso al comercio e inversión en energía, que aborden sus necesidades económicas al tiempo que moderan sus ansiedades políticas. No hay nada que impida que los negociadores estadounidenses definan los parámetros o el marco de un trato sobre cualquiera de estos asuntos (de forma aislada o conjunta) y luego utilicen los compromisos hipotéticos que Cuba ha hecho en el proceso para llevar su caso ante el Congreso.

Reconociendo que todos estos problemas no se pueden resolver de la noche a la mañana, ni siquiera en una administración, el objetivo debe ser, no obstante, demostrar un progreso significativo, e incluso uno o dos adelantos importantes, para mejorar la vida del pueblo cubano, generar buena voluntad y fortalecer el apoyo a largo plazo de los esfuerzos para la normalización en Estados Unidos. Si los negociadores pueden idear piezas de un modus vivendi más profundo, ese impulso podría cambiar el cálculo político de otras partes interesadas necesarias, particularmente en el Congreso de los EE.UU.

Vía 3: Responder a la apertura con apertura

a. Potenciar reformas económicas en Cuba con aperturas receptivas de comercio y regulatorias de EE. UU. permitidas por autoridad ejecutiva.

A medida que el gobierno cubano se encamine hacia el reconocimiento de derechos más amplios para sus ciudadanos y nacionales, y abra oportunidades para la inversión directa de EE. UU. y la diáspora cubana, Estados Unidos debería:

- Restaurar las autorizaciones previas para el comercio y la inversión de EE. UU. en proyectos de infraestructura (energía renovable, transporte, agua y saneamiento, etc.) para beneficio del pueblo cubano.

- Eliminar por completo la "Lista de Entidades Cubanas Restringidas" con las que las personas estadounidenses tienen prohibido hacer negocios o participar en transacciones autorizadas.

b. Buscar el apoyo del Congreso para eliminar los impedimentos de la ley estadounidense actual que rige las sanciones de Cuba, así como otras iniciativas específicas.

Junto con el progreso y los compromisos teóricos asumidos en la Vía 2 y / o la Vía 3 (a), el Poder Ejecutivo debe considerar las siguientes opciones:

- Solicitar al Congreso que codifique las autorizaciones de comercio e inversión que apoyan al sector privado cubano.
- Solicitar asignaciones del Congreso para iniciativas de ayuda orientadas al desarrollo económico cubano.
- Movilizar aliados en el Congreso para derogar la prohibición de viajar y la prohibición del financiamiento de las ventas agrícolas bajo la Ley de Reforma de Sanciones Comerciales (TSRA) de 2000, y para derogar por completo la Ley de Democracia Cubana de 1992 y la Ley de Libertad Helms-Burton de 1996, que codifican la mayor parte del embargo.

VII. RECOMENDACIONES AL GOBIERNO DE CUBA

En la diplomacia, como en la danza, hacen falta dos. Como se señaló anteriormente, el gobierno cubano resistió a intentos durante el gobierno de Obama de enmarcar la política de acercamiento como una manera mejor de lograr cambios políticos y económicos en la isla. Eso no es sorprendente dada la aversión histórica de las autoridades cubanas a los legados de la interferencia política de Estados Unidos en sus asuntos domésticos. El acercamiento con Estados Unidos también se describió a veces en los medios de prensa como un caballo de Troya, por el cual la embestida de visitantes estadounidenses ansiosos por "ver a Cuba antes de que cambie" aceleraría ese cambio al infundir valores capitalistas en Cuba. Tales caracterizaciones intensificaron los temores al cambio y las ansiedades nacionalistas de los funcionarios cubanos, en lugar de atenuarlos.

No obstante, como señalamos anteriormente, esta preocupación provocó un nerviosismo excesivo por parte de La Habana cuando se le presentaron las

oportunidades que brindaba la política de acercamiento. El cálculo político del gobierno cubano parecía ser que, con la llegada, para quedarse, de la normalización, era mejor ir despacio y tal vez incluso jugar con una andanada de propuestas de

Si La Habana tiene motivos para desconfiar del retorno al camino de la normalización de relaciones con Washington por temor a que los avances vuelvan a verse sometidos a fluctuaciones en la política electoral estadounidense, la mejor forma de neutralizar esa inquietud sería mostrar un serio interés en aprovechar mejor un regreso a la política de acercamiento para brindarles logros a las partes interesadas y, sobre todo, al pueblo cubano.

inversiones estadounidenses para buscar mejores términos con inversores de otras procedencias. Sin embargo, debido a esa precaución, o falsa sensación de confianza, la normalización de relaciones no había logrado lo suficiente a principios de 2017, particularmente en términos de participación comercial de Estados Unidos, para crear bases de apoyo público en Estados Unidos lo suficientemente sólidas como para resistir un regreso al conflicto bilateral cuando la administración Trump optó por esa vía. Esto, admiten ahora calladamente voces informadas del gobierno de Cuba, fue un error estratégico.

Cuba tampoco aprovechó el clima de acercamiento con su antiguo rival de la Guerra Fría para profundizar las reformas internas de manera suficiente. Nuevamente, solo en los últimos meses, e impulsadas por los efectos de la pandemia Covid-19 y la crisis económica más profunda de Cuba en treinta años, las autoridades cubanas han tomado medidas para abordar la reforma monetaria y se han comprometido a acelerar medidas liberalizadoras y favorables al mercado que por años los mejores economistas cubanos han argumentado son necesarias. Irónicamente, al esperar tanto tiempo, el gobierno cubano ahora se arriesga a dar argumentos a aquellos en Estados Unidos que insisten que las sanciones duras conducen al cambio, incluso si, como hemos argumentado anteriormente, ese no es el caso.

Estratégica e históricamente, es comprensible qué La Habana no quiera poner todos sus huevos en una canasta y se centre exclusivamente en una mejor relación con Estados Unidos. Una veta orgullosa y nacionalista en la cultura política cubana se opone a la percepción de ceder ante las demandas externas de cambio interno. Desde su perspectiva, La Habana también asumió riesgos al acordar normalizar las relaciones diplomáticas con Estados Unidos en 2014 sin que se abordaran sus mayores reclamaciones, incluido el embargo y el financiamiento por el gobierno estadounidense a miembros de la disidencia cubana. También vieron el progreso, rápidamente y sin contemplaciones, revocado bajo Trump y podrían sentir que solo Estados Unidos es responsable de corregir su error.

Pero si La Habana tiene motivos para desconfiar del retorno al camino de la normalización de relaciones con Washington por temor a que los avances vuelvan a verse sometidos a fluctuaciones en la política electoral estadounidense, la mejor forma de neutralizar esa inquietud sería mostrar un serio interés en aprovechar mejor un regreso a la política de acercamiento para brindarles logros a las partes interesadas y, sobre todo, al pueblo cubano. Esto significa no solo priorizar la política de acercamiento entre gobierno a gobierno, sino también avanzar activamente las relaciones comerciales y la profundización de las reformas internas.

Reconocemos que el gobierno cubano se ha opuesto durante mucho tiempo a las demandas de concesiones relacionadas con sus asuntos internos o su política exterior. Sin embargo, las autoridades cubanas deben comprender una realidad política perdurable: Cuanto más tardan en normalizar las relaciones con su diáspora, permitir inversiones legales estadounidenses en su sector privado y dar más pasos hacia la apertura política y económica de la sociedad cubana, más tiempo permanecerán vulnerables a la política y dinámica de la Ley Helms-Burton y otras relacionadas leyes del embargo. Cuba también debe reconocer que, en la medida en que sus políticas internas se encuentren entre los causantes de la migración cubana irregular a Estados Unidos, las mismas son relevantes para la seguridad nacional de Estados Unidos.

Sin embargo, estamos de acuerdo en que una política de condicionalidad nunca ha sido ni es ahora la respuesta. Para que la normalización se arraigue, el énfasis debe estar menos en el proceso que en los resultados. Ya sea que Cuba dé pasos hacia mayores

Cuba debe seguir adelante con las reformas económicas internas que sus líderes gubernamentales comenzaron a implementar en julio de 2020, reconsiderar sus limitaciones y adoptar una mayor descentralización de sus sectores productivos.

libertades económicas y cívicas como resultado de negociaciones bilaterales o reformas internas, el punto es que debe darlos si desea liberarse de las vicisitudes de la política estadounidense y mejorar radicalmente su bienestar económico. Si bien se basa en el principio de

que no comprometerá su soberanía para participar directamente en concesiones recíprocas [quid pro quos] para la reforma interna, los funcionarios cubanos pueden y deben llevar a cabo reformas que sean de interés para el pueblo cubano y que tengan el beneficio consecuente de allanar el camino hacia la normalización de relaciones con Estados Unidos.

El cambio es necesario en Cuba no porque Estados Unidos lo exija o quiera, sino porque, con embargo o sin embargo, el futuro de Cuba lo requiere. Cuba ya tomó la

decisión soberana de impulsar una importante liberalización económica—aunque, como notamos, las medidas implementadas hasta ahora no van lo suficientemente lejos. También ha reconocido la necesidad de reintegrar a sus nacionales en el exterior a la sociedad cubana y ha dado pasos preliminares para normalizar las relaciones entre el Estado y la diáspora. Sin embargo, aquí también hay más trabajo por hacer. Si darle seguimiento a estos elementos y profundizarlos según sea necesario genera un camino político hacia una normalización de relaciones más duradera y, de hecho, la resolución de los aspectos difíciles que más le importan a Cuba (por ej., el embargo), entonces eso es algo para celebrar. La realidad requiere movimiento y energía de ambos lados para lograr un acercamiento más duradero que pueda soportar los retos a la relación bilateral que seguramente surgirán en el camino.

La Habana también debe comprender que una nueva administración estadounidense por sí sola no garantizará una campaña de normalización de relaciones con Cuba de alta publicidad. El argumento para la normalización de relaciones se volvió

El progreso paralelo en estos frentes no solo ayudaría a marcar el comienzo de un futuro más esperanzador para el pueblo cubano; también desarrollaría bases de apoyo público y electoral en EE.UU. para defender la política de acercamiento y generar la urgencia política necesaria para lograr una normalización más duradera en las relaciones con Washington.

políticamente viable para la administración Obama en 2014 en parte porque a partir de 2008, y en particular después de 2010, Cuba comenzó a emprender modestas reformas económicas. Asimismo, el entorno regional en 2014 fue uno en el que los gobiernos latinoamericanos de izquierda estaban

presionando a Estados Unidos para normalizar los enlaces con Cuba como clave para un realineamiento más amplio de las relaciones hemisféricas. El reciente giro hacia la derecha en la región significa que este ya no es tanto el caso. La Habana tampoco puede contar con que el Congreso de Estados Unidos levante el embargo unilateralmente, especialmente durante los primeros años de la administración Biden, a pesar de las mayorías demócratas en la Cámara de Representantes y en el Senado. Dadas las prioridades competitivas y un mayor número de representantes cubanoamericanos que se oponen al levantamiento de las sanciones, incluso cambios menores a sanciones codificadas de Estados Unidos son poco probables a través del poder legislativo sin el impulso político que solo la cooperación y la reforma cubana pueden generar.

Por lo tanto, si bien la administración Biden debería tomar unilateralmente las medidas humanitarias y de fomento de confianza enumeradas anteriormente, que

esencialmente retornarían la relación bilateral a enero de 2017, generar un impulso político para una normalización más profunda que incluya mayores autorizaciones ejecutivas para el comercio estadounidense o la derogación del Congreso de las sanciones de embargo codificadas, requiere que los legisladores estadounidenses puedan apuntar a la evidencia de reformas mayores y continuas en Cuba. Una postura de Cuba con miras al futuro es aún más importante dado el gran volumen de problemas que enfrentará la nueva administración en Estados Unidos. Entre la pandemia, la profunda división en la política nacional, la crisis relacionada en la economía de Estados Unidos y la labor de restaurar la integridad de las instituciones federales, la administración Biden tendrá enormes limitaciones de capacidad.

En conjunto, el alcance de las necesidades económicas de la isla (especialmente después de Covid-19), el tamaño del mercado estadounidense y la inexistencia de cualquier otra potencia que pueda suplantar a Venezuela como benefactor externo, deberían apuntar a una nueva generación de líderes en la isla que den la bienvenida a los pasos renovados hacia el acercamiento con Estados Unidos. Para maximizar el potencial de tal eventualidad, Cuba debe seguir adelante con las reformas económicas internas que sus líderes gubernamentales comenzaron a implementar en julio de 2020, reconsiderar sus limitaciones y adoptar una mayor descentralización de sus sectores productivos. Medidas que mejorarían considerablemente el clima político para la normalización en Estados Unidos y permitirían que la política de acercamiento recupere y mantenga el impulso incluyen las siguientes, sin limitarse a estas:

- Finalizar el proceso de unificación monetaria (ya en marcha).
- Reducir la lista de sectores y actividades ahora explícitamente prohibidos en el sector del trabajo por cuenta propia a partir de febrero de 2021. Si bien el cambio de enfoque de la lista previamente limitada de 127 categorías aprobadas a una lista de 124 explícitamente prohibidas es bienvenido y crea importantes oportunidades, muchas de las prohibiciones restantes carecen de sentido estratégico y siguen siendo excesivas, particularmente en respecto a actividades profesionales, mayoristas, de valor agregado, periodísticas y creativas.
- Legalizar las pequeñas y medianas empresas y ampliar significativamente las actividades económicas en las que puede operar el sector privado cubano.
- Liberalizar aún más las leyes de inversión extranjera para permitir que todos los inversionistas (incluidos los cubanos que viven en el extranjero) se asocien legalmente con el sector privado cubano y contraten trabajadores directamente.
- Permitir al sector privado cubano exportar e importar directamente, no solo a través de empresas estatales.
- Garantizar mayores derechos a los ciudadanos y emigrantes cubanos

(independientemente de su fecha de salida) a participar en los asuntos económicos, políticos y públicos de su país.

- Dar la bienvenida a una mayor diversidad de opiniones políticas y poner fin a las detenciones y hostilidad arbitrarias hacia periodistas no estatales, artistas y activistas pacíficos.
- Crear un marco legal con reglas claras para que los medios no estatales operen libremente en Cuba.
- Proponer soluciones creativas sobre cómo abordar las reclamaciones de propiedades de EE. UU.
- Desempeñar un papel constructivo en los esfuerzos multilaterales para lograr una solución a la crisis venezolana.

El progreso paralelo en estos frentes no solo ayudaría a marcar el comienzo de un futuro más esperanzador para el pueblo cubano; también desarrollaría bases de apoyo público y electoral en EE.UU. para defender la política de acercamiento y generar la urgencia política necesaria para lograr una normalización más duradera en las relaciones con Washington. Al fin y al cabo, estos pasos ayudarían a fomentar suficiente apoyo en el Congreso para derogar las sanciones de embargo codificadas.

Es cierto que la política de Estados Unidos hacia Cuba debe guiarse por el interés nacional y no por la política electoral interna. Pero la fuerte oposición partidista en el Congreso de Estados Unidos y el enorme papel de Florida (y su número cada vez mayor de votantes inmigrantes cubanos) en el Colegio Electoral hacen que esto sea una aspiración más que un reflejo de la realidad actual. La dura verdad sigue siendo que solo el gobierno cubano, a través de sus actos u omisiones, puede reducir su propia prominencia en el discurso político estadounidense.

VIII. EL CAMINO HACIA EL LOGRO DE UNAS RELACIONES RESILIENTES PASA A TRAVÉS, NO ALREDEDOR, DE MIAMI

El sentimiento de los votantes cubanoamericanos hacia el gobierno cubano y las relaciones entre Estados Unidos y Cuba representa el mayor obstáculo político interno hacia la normalización. No obstante, también puede ser su mayor facilitador y fue uno de los factores que propició el importante adelanto diplomático entre Estados Unidos y Cuba en 2014. En ese momento, encuesta tras encuesta mostró que la opinión cubanoamericana sobre asuntos de la política entre Estados Unidos y Cuba se había vuelto más diversa y propicia para el cambio. Tal como el presidente Obama

no se habría movido para normalizar las relaciones sin los primeros indicios de reforma dentro de Cuba, es poco probable que hubiera procedido si no hubiera habido indicios de un creciente número de cubanos en Estados Unidos hartos de la inutilidad de una política de “sanciones permanentes”. A su vez, el cambio de política bajo Obama ayudó a impulsar aún más la opinión pública a favor de una política de acercamiento, llevando el apoyo de la comunidad cubanoamericana a niveles récord. Para 2016, una clara mayoría de cubanoamericanos en el sur de Florida estaban a favor de levantar el embargo por completo.⁶

Dicho esto, el reconocimiento entre los cubanoamericanos de la ineficacia de las sanciones estadounidenses nunca fue lo mismo que aceptar las condiciones en Cuba tal como eran. Si muchos emigrados cubanos agradecieron la oportunidad de comunicarse, visitar y apoyar con más facilidad a sus familiares en la isla, esos mismos emigrados miraron con cautela la resistencia del gobierno cubano a las reformas más urgentemente necesitadas, así como la creciente dependencia de la economía cubana a los recibos de remesas.

Al igual que numerosos observadores estadounidenses y ciudadanos cubanos en la isla, muchos cubanoamericanos se sintieron consternados de que el gobierno cubano no aprovechara más la apertura, especialmente para profundizar la reforma a nivel nacional. Como resultado, en los últimos años, Miami ha sido testigo de un resurgimiento del apoyo a las políticas de privación de recursos, no solo entre los exiliados mayores y sus hijos, sino entre un porcentaje sorprendentemente alto del más de medio millón de migrantes cubanos que han llegado al sur de Florida desde la década de 1990. Sin duda, esta tendencia ha sido impulsada en parte por los mensajes insistentes de la administración Trump sobre el “fracaso” de la política de Obama y su retórica de agitación antisocialista en el contexto de la campaña presidencial de 2020. Pero el efecto acumulativo, quizás a corto plazo, es que a nivel doméstico se ha vuelto más políticamente difícil argumentar a favor de la normalización de relaciones.

Si sus agravios con el gobierno cubano hicieron que algunos cubanoamericanos pudieran revocar su apoyo a la normalización, los defensores de la política de acercamiento en Estados Unidos tampoco comprendieron la fragilidad de lo que se ganó mediante la acción ejecutiva unilateral durante los años de Obama. Se asumió que la opinión pública hacia la normalización de las relaciones continuaría evolucionando a su favor inexorablemente, como de hecho lo hizo durante 2016. Eso demostró ser una ilusión, como lo confirmaron las encuestas desde 2019 y la exitosa

⁶ Guillermo J. Grenier and Hugh Gladwin, 2016 FIU Cuba Poll: How Cuban Americans in Miami View U.S. Policies Toward Cuba [Encuesta de FIU sobre Cuba 2016: cómo los cubanoamericanos en Miami ven las políticas de EE. UU. sobre Cuba] (Miami, FL: FIU Cuba Research Institute, 2016).

contraofensiva de la administración Trump en la campaña presidencial de 2020.⁷ Ahora es común escuchar en la diáspora cubana que “la política de acercamiento fracasó”, incluso si quienes esgrimen tales argumentos no pueden formular una defensa creíble de lo que se ha logrado con “apretar los tornillos” a lo largo de los años. Según el FIU Cuba Poll de 2020, el apoyo a las políticas “diseñadas para ejercer la máxima presión sobre el gobierno cubano” también ha aumentado. Asimismo, dado que el presidente Trump mejoró significativamente su desempeño entre los votantes cubanoamericanos entre 2016 y 2020, puede resultar tentador para los asesores políticos de la administración Biden llegar a la conclusión de que la normalización es un factor político perdedor a los ojos de los cubanoamericanos—es decir, que una política de acercamiento le costará a cualquier partido político estadounidense el “voto cubano”.

Sin embargo, como revelan los resultados del FIU Cuba Poll de 2020, la mayoría de los cubanoamericanos aún reconocen que el embargo ha fracasado.⁸ Y cuando

Dadas las maneras obvias en que la política entre Estados Unidos y Cuba seguirá siendo un factor en la agenda electoral en el sur de Florida y a nivel nacional, los funcionarios cubanos deben reconocer la naturaleza simbiótica, de hecho, triangular, de la relación bilateral.

se les preguntó si apoyan medidas individuales a favor del acercamiento, la mayoría sigue respaldando regulaciones de viaje más abiertas, la reanudación de los servicios consulares en la Embajada de Estados Unidos en La Habana y políticas diseñadas para “mejorar el bienestar económico del pueblo cubano”. Estos resultados sugieren que la preferencia de partido o

candidato presidencial entre los cubanoamericanos en las elecciones más recientes estuvieron menos ligada a la política hacia Cuba de lo que los defensores de la línea dura nos quieren hacer creer. De hecho, los votantes constantemente clasifican la política hacia Cuba como el menos importante de los temas que guían su voto.

La administración de Biden puede confiar en que las políticas que corrijan los excesos de la administración Trump en viajes, remesas y el trato a los inmigrantes cubanos serán populares. No obstante, la administración Biden no puede esperar que la opinión de Miami siga por completo el liderazgo de su política. Sería necesario trabajar de

⁷ Equis Research, “Florida: Deep Dive on the Cuban vote” [Florida: profundización sobre el voto cubano], Medium, 14 de julio de 2020.

⁸ Guillermo J. Grenier y Qing Lai, 2020 FIU Cuba Poll: How Cuban Americans in Miami View U.S. Policies Toward Cuba [Cómo los cubanoamericanos en Miami ven las políticas de EE. UU. sobre Cuba] (Miami, FL: Florida International University, 2020).

manera proactiva en el sur de Florida para lograr una mayor aceptación de la idea de que la política de acercamiento es buena tanto para el futuro de Cuba como para la comunidad cubana del sur de Florida. De lo contrario, podríamos volver al punto de partida actual en el próximo ciclo electoral. Es por eso que la recomendación anterior de involucrar constantemente y recibir comentarios de los cubanoamericanos es clave.

Del mismo modo, el gobierno cubano también debe darse cuenta de que es poco probable que el acercamiento con Estados Unidos sea sólido si intenta eludir Miami. La reversión de la política de acercamiento bajo Trump después de 2017 no se materializó desde la nada. Fue alimentado en parte por los resentimientos desatendidos hacia el gobierno cubano no solo de los exiliados más antiguos, sino también de muchos votantes inmigrantes cubanos más jóvenes, agravios que la campaña de Trump supo

Dadas las maneras obvias en que la política entre Estados Unidos y Cuba seguirá siendo un factor en la agenda electoral en el sur de Florida y a nivel nacional, los funcionarios cubanos deben reconocer la naturaleza simbiótica, de hecho, triangular, de la relación bilateral.

explotar. Los funcionarios cubanos probablemente rechazarán la idea de que deben tratar su vínculo con la diáspora cubana como un corolario a su relación con Washington. Prefieren tratar ambas relaciones en vías separadas: una como un diálogo entre estados y otra como un proceso de intercambio con sus propios ciudadanos. Pero dadas

las maneras obvias en que la política entre Estados Unidos y Cuba seguirá siendo un factor en la agenda electoral en el sur de Florida y a nivel nacional, los funcionarios cubanos deben reconocer la naturaleza simbiótica, de hecho, triangular, de la relación bilateral. Cuanto más vean los cubanos en el exterior que la isla avanza en camino a la reforma interna, y más intenta normalizar las relaciones con su emigración—por ejemplo, brindando a sus integrantes los mismos derechos y protecciones bajo la ley cubana, o creando oportunidades para que los cubanos en el extranjero puedan invertir de manera transparente en Cuba y reintegrarse a su sociedad—menor será el apoyo público a cualquier futuro esfuerzo partidista para revertir la política de acercamiento.

IX. CONCLUSIÓN: EL TIEMPO APREMIA

La Cuba de hoy no es la Cuba que muchos, tanto fuera como dentro de Cuba, quieren ver. Pero Estados Unidos puede lograr más trabajando con el pueblo cubano, y sí, con su gobierno, que trabajando estrictamente en su contra. Cualquier política que facilite la vida de los cubanos en la isla, incluso si aporta un beneficio colateral al estado

cubano, es el camino más ético y es más probable que incentive cambios positivos. Priorizar la privación de recursos sobre el empoderamiento de las personas es la receta que Estados Unidos ha seguido durante casi 60 años y los resultados hablan por sí mismos. A pesar de los recientes vientos en contra en la política electoral, la administración Biden tiene una oportunidad única de presentar argumentos y generar apoyo para un enfoque alternativo.

Pero Cuba también debe poner de su parte. La normalización de las relaciones seguirá siendo vulnerable a los vientos partidistas a menos que Cuba cumpla con sus intenciones declaradas de profundizar finalmente la reforma interna. Los funcionarios cubanos también deben entender que las respuestas de mano dura a la disidencia interna pacífica no solo son censurables, sino que también complican el trabajo de quienes argumentan a favor de la normalización en Estados Unidos. Por último, Cuba puede aprovechar mejor las oportunidades que brinda la política de acercamiento, y/o demostrar su voluntad de lograr avances serios en los temas más difíciles que han dividido a Cuba y Estados Unidos durante décadas. Es por eso que el trabajo de un Representante Especial o funcionario similar de la administración Biden podría ser tan importante, y esperamos que Cuba responda a tal nombramiento con la asignación de un enviado de alto nivel equivalente.

Reconstruir un mínimo de confianza entre Washington y La Habana no será fácil. Las políticas de los últimos cuatro años han causado un daño considerable. Pero la verdad es que el tiempo no está del lado de ninguna de las partes. Reconocemos que el presidente Biden podría optar por ser presidente por un solo término debido a su edad. También reconocemos que el entorno político interno de Estados Unidos está sumamente polarizado y volátil. Esto significa que, si existe la posibilidad de reanudar el camino hacia la normalización de relaciones, ambas partes deberán actuar con rapidez—con más rapidez, francamente, de lo que jamás lo habían hecho. **La urgencia del momento, agravada por las necesidades de Cuba en medio de la crisis económica más grave que ha enfrentado en una generación, exige una acción audaz. Si ambos países no logran una política de acercamiento íntegra esta vez y no establecen el camino hacia la normalización sobre un terreno más firme, tememos que no habrá otra oportunidad como esta por muchos años.**