

## Capítulo 10

### Cooperación de seguridad entre Estados Unidos y Cuba después del 17 de diciembre: retos y oportunidades

*Geoff Thale*

La geografía impulsa a Estados Unidos y Cuba a ciertos tipos de cooperación. Como señaló Fidel Castro en una entrevista en 1974, “Nosotros no nos podemos mudar, tampoco Estados Unidos... Somos vecinos” (Mankiewicz y Jones, 1975). El hecho de que los dos países estén ubicados tan cerca el uno del otro significa que los viajes y el comercio sean prácticamente inevitables, que las cuestiones de seguridad relacionadas con esos viajes y el comercio emergerán, y que los dos países tendrán que atender, al menos algunos de estos problemas conjuntamente. Habrá una gama de temas de seguridad, incluyendo asuntos de seguridad de fronteras relacionados con el tráfico humano y el contrabando; temas de seguridad marítima y aérea, relacionados con la seguridad de los viajes, de las embarcaciones, de los aviones y del transporte de carga entre los dos países; amenazas ambientales, desafíos relacionados con desastres naturales en áreas fronterizas compartidas y a través de ellas. Las agencias encargadas de garantizar la seguridad de estos y otros temas en ambos países tendrán necesariamente desarrollar relaciones.

Además de la geografía, las realidades de la integración de Cuba al hemisferio (y al mundo crecientemente globalizado) a través del comercio, los viajes y la interacción social y política obliga a la colaboración. Las relaciones internacionales de Cuba ya la han conducido a comenzar a considerar temas de seguridad transnacional como el lavado de dinero, los crímenes financieros y

los cibercrímenes. Según se normalicen las relaciones con Estados Unidos con el paso del tiempo, el diálogo y la cooperación sobre estos temas que trascienden las fronteras se harán imperativos también.

### **Historia de las relaciones Estados Unidos-Cuba**

Históricamente Estados Unidos, así como diversos círculos de intereses políticos internos, ha visto a Cuba a través del lente de los intereses de seguridad. Estados Unidos envió tropas a la Cuba colonial española a inicios de los años veinte del siglo XIX para atacar a los piratas que saqueaban embarcaciones estadounidenses en el Caribe. Políticos de los estados esclavistas del sur estadounidense, ansiosos por ampliar las áreas donde la esclavitud estuviera permitida, pusieron la mira hacia Cuba en las décadas de los años cuarenta y cincuenta del propio siglo XIX. En tiempos tan lejanos como los de los fundadores de Estados Unidos, algunos líderes políticos vieron a Cuba como parte del territorio estadounidense, clave para el control del cabotaje y la navegación en el Caribe y esencial para prevenir que las potencias europeas dominaran la región. Ese sentimiento fue el hilo conductor de repetidas olas de interés sobre Cuba durante el siglo XIX. Estados Unidos también tenía intereses económicos que intentaba proteger: había inversionistas estadounidenses en la agricultura cubana desde tiempos tan lejanos como los años veinte decimonónicos y el comercio de Estados Unidos con Cuba, bajo los términos de “un efectivo tratado de reciprocidad comercial” entre Estados Unidos y España en relación con Cuba, floreció (Copeland, Jolly y Thompson, 2011: 3). Los intereses geoestratégicos y económicos estadounidenses en Cuba culminaron con la intervención en la guerra de independencia en 1898, y el acuerdo de España de ceder la Isla a Estados Unidos. Ese acuerdo condujo, en unos pocos

años, a la independencia formal de Cuba, pero otro documento, la Enmienda Platt, anexo a la Constitución en 1901, que permitía la intervención de Estados Unidos en la Isla y se mantuvo hasta 1934.

En el contexto de una relación tan asimétrica, Estados Unidos y Cuba llegaron a una serie de acuerdos concernientes a la seguridad. La Base naval de Guantánamo, vista en ese tiempo como decisiva para el control de las líneas de navegación del Caribe, fue arrendada al gobierno estadounidense en 1905. Amparados en la Enmienda Platt, las tropas de Estados Unidos intervinieron en Cuba en 1906, 1912 y 1917. Un tratado de extradición fue firmado en 1904 y renegociado en 1926. Desde el colapso de las relaciones diplomáticas después del triunfo de la Revolución cubana en 1959, el tratado no ha estado en vigor. La migración cubana (igual que la de toda América Latina) hacia Estados Unidos no ha sido formalmente restringida; el requerimiento de visa para entrar en ese país fue establecido en la década del veinte del siglo pasado.

La cooperación en seguridad entre Estados Unidos y Cuba se amplió dramáticamente en el período posterior a la II Guerra Mundial. Durante la guerra, el presidente cubano Fulgencio Batista permitió que los militares estadounidenses usaran territorio cubano; aviones estadounidenses en busca de submarinos alemanes despegaban desde los aeropuertos cubanos. Hacia 1950, cuando Estados Unidos priorizó la lucha contra el comunismo en el hemisferio occidental, el experto en ciencias políticas, Lars Schoulz, explica que Estados Unidos inició el período con una agenda hacia América Latina en la que democracia, desarrollo y anticomunismo eran sus principales elementos. A inicios de los años cincuenta, la democracia y el desarrollo habían sido eliminados como prioridades y fue priorizado el anticomunismo (Schoulz, 2009: 11). Dado el rol de los militares y las fuerzas de seguridad de América Latina en

la lucha contra el comunismo, Estados Unidos elevó el nivel de cooperación con Cuba. Ese año, el presidente de Cuba, Carlos Prío, solicitó que Estados Unidos enviara un experto sobre comunismo para asesorar al gobierno cubano, lo cual dio inicio a la relación de la CIA con el Buró Cubano de Represión Anticomunista. Mientras tanto, el FBI continuó su trabajo con los Servicios de Inteligencia Militar Cubana que habían comenzado durante la II Guerra Mundial. En 1952, Cuba fue uno de los primeros países en firmar el “acuerdo de asistencia mutua para la defensa” con Estados Unidos (Slany, Kane y Sanford, 1983: 38). Poco después de que Batista retornara al poder a través del golpe de estado de 1952, Estados Unidos aprobó la venta de armas a los militares cubanos y amplió los cursos de entrenamiento para sus soldados. La asistencia militar continuó, mientras que el gobierno de Batista luchaba contra la revuelta popular y la insurgencia dirigida por Castro que emergiera en 1956, con medidas que incluyeron la represión de disidentes políticos, la censura de prensa y la suspensión de garantías constitucionales.

En marzo de 1958, el departamento de estado suspendió la venta de armas a Cuba cuando el secretario de estado Christian Herter le dijo al presidente Eisenhower que, “Nosotros no podemos continuar abasteciendo de armas a un gobierno que estaba recurriendo a semejantes medias represivas” (Hull, 2013: 147). Pero otras formas de cooperación en seguridad y respaldo político de Estados Unidos al gobierno de Batista continuaron hasta las últimas semanas de la dictadura a finales de 1958.

### **Preocupaciones de seguridad posteriores a 1959**

Durante los dos años siguientes, las relaciones Estados Unidos-Cuba se agriaron, culminando en la suspensión de relaciones diplomáticas a principios

de 1961. La ruptura diplomática exigió la suspensión casi completa de relaciones de seguridad, debido a que fue interrumpido prácticamente todo el intercambio y el comercio, y las agencias responsables de su seguridad y de responder ante amenazas compartidas, no podían mantener relaciones sistemáticas. Durante ese período, Estados Unidos respaldó la invasión de Bahía de Cochinos y, después de su fracaso, la Operación Mangosta, una serie de esfuerzos para apoyar sabotajes y asesinatos en Cuba. A pesar de que se produjeran reiterados encuentros secretos entre Estados Unidos y Cuba –como William LeoGrande y Peter Kornbluh han documentado– durante los siguientes cincuenta años, el embargo comercial y la suspensión de relaciones diplomáticas significan que no había contactos regulares entre las agencias de los dos países encargadas de una potencial cooperación en seguridad (LeoGrande y Kornbluh, 2014). Así ocurrió con los órganos responsables de la imposición de las leyes en las agencias del departamento de justicia –la división de asuntos internacionales del fiscal general, el buró federal de investigaciones, la agencia para el control de drogas– en sus relaciones con los ministerios de justicia y del interior de Cuba y órganos como la Policía Nacional Revolucionaria y la fiscalía. Contactos secretos también tuvieron lugar sobre relaciones migratorias y de fronteras (con el departamento de justicia de Estados Unidos y sus servicios de inmigración y naturalización, y luego, con el departamento de seguridad interna y sus agencias como inmigración y aduanas), y entre los guardacostas estadounidenses con sus contrapartes cubanos, guarda fronteras y los servicios cubanos de inmigración. También hubo contactos entre los militares y los servicios de inteligencia de ambos países.

Hubo excepciones en que los contactos ocurrieron abiertamente: los servicios relacionados con las predicciones climáticas de Estados Unidos y su centro de seguimiento de huracanes se mantuvieron en contacto con su contraparte cubana por la necesidad vital de informaciones relacionadas con los pronósticos del tiempo, necesarios para la navegación y la aviación; la administración federal de aeronáutica y su contraparte han coordinado asuntos relacionados con los vuelos regionales y el tráfico aéreo. Después que una crisis migratoria en 1994 condujera a conversaciones secretas, Estados Unidos y Cuba llegaron a un acuerdo migratorio y establecieron reunirse dos veces al año para revisar su implementación (Beardsworth, 2009). Esas conversaciones, aunque han experimentado altas y bajas en el transcurso de los últimos veinte años, han sido el canal más regular de diálogo relacionado con los temas de seguridad.

Hoy el reto es reconstruir la cooperación de seguridad sobre nuevas bases. Los contactos sobre estos temas empezaron ampliarse mediados de los noventa a través de las conversiones migratorias y contactos entre la guardia costera estadounidense y guarda fronteras de Cuba. Los contactos guardia costera-guarda fronteras comenzaron con comunicaciones entre los dos servicios acerca de barcos en peligro en el mar. Creció, cuando ambas partes trataron de asegurar que las protestas de los cubanoamericanos en pequeños botes en los límites de aguas territoriales cubanas en 1996, no escalaran hacia un conflicto de mayores dimensiones, para lo cual Estados Unidos designó a un oficial de la guardia costera, destacado en la sección de intereses de Estados Unidos en La Habana, como oficial de contacto (Beardsworth, 2009).

Los contactos de seguridad también han crecido en torno al tema de la cooperación antinarcótico. Por la parte estadounidense, el interés en la

cooperación antinarcoótico ha estado motivada por tres factores: el creciente reconocimiento de que el gobierno de Cuba está comprometido en combatir el consumo interno y el tráfico internacional de drogas y que puede ser un socio confiable debido a que los dos países comparten el mismo interés: la creciente preocupación sobre el trasbordo de drogas en la región del Caribe; y, durante la administración Clinton, un mejoramiento en las relaciones Estados Unidos-Cuba hizo posible que se realizaran contactos en torno a temas de seguridad, y la coordinación de la lucha antinarcoótico fue vista como una ayuda para construir apoyo interno para un mayor deshielo, puesto que es fácil de defender políticamente y difícil de oponérsele. Es importante enfatizar en la multiplicidad de factores que influyeron en la decisión de Estados Unidos de aumentar la cooperación antinarcoótico. El interés compartido en la lucha contra las drogas fue un elemento necesario, pero no suficiente para la parte estadounidense. La cocaína había mantenido su flujo a través del Caribe durante los ochenta y la administración Reagan había hecho poco para explorar la cooperación con Cuba sobre este asunto. El cambio en la comprensión del compromiso de Cuba fue importante: bajo las administraciones de Reagan y de Bush, había una visión de que Cuba cooperaba con los narco-traficantes. De hecho, un fiscal federal de Miami persiguió la idea de una acusación criminal por cargos de conspiración por tráfico de drogas contra Raúl Castro, por entonces ministro de la Fuerzas Armadas cubanas, en 1992 y 1993. La acusación nunca fue emitida. Sin embargo, las acciones emprendidas por las autoridades cubanas en 1989 para arrestar, condenar y finalmente ejecutar al general cubano Arnaldo Ochoa y a otros altos oficiales, por cargos relacionados con el tráfico de drogas y la corrupción, llegaron a percibirse como evidencia de la oposición del liderazgo cubano al tráfico de drogas. El caso Ochoa fue

controvertido en Cuba y objeto de muchos debates y especulaciones internacionales. Pero cualesquiera que hayan sido los factores que implicados en los hechos, existe poco margen de duda de que las acciones del gobierno cubano enviaron un fuerte mensaje sobre su posición en contra del tráfico de drogas (Lee, 2009). Con la ascensión de una administración demócrata en 1992, era menos hostil, la visión del compromiso de Cuba se hizo más realista. Finalmente, el hecho de que la administración Clinton buscara un arreglo diplomático de más amplio alcance significó que la cooperación sobre seguridad era parte de una estrategia mayor con Cuba y para la política doméstica de Estados Unidos.

En Cuba, especialmente desde que la crisis económica posterior al colapso de la Unión Soviética debilitó sus propias capacidades para el control de las fronteras, ha existido interés en la colaboración internacional relacionada con la lucha antinarcoóticos (Kornbluh, 2000: 1-2). Gran Bretaña y Cuba firmaron un acuerdo antinarcoóticos en 1995 y otras nacionales siguieron el ejemplo. La voluntad de cooperación se extendió a Estados Unidos. La voluntad cubana de cooperar en la lucha antinarcoóticos emana del compromiso de la Isla en la prevención del tráfico y el uso de drogas, y del reconocimiento de que esa cooperación puede abrir las puertas hacia la normalización de relaciones, en términos de igualdad, como siempre ha buscado Cuba con respecto a Estados Unidos.

Desde mediados hasta finalizada la década del noventa, en varios casos de cooperación antinarcoóticos las autoridades cubanas detectaron drogas dentro de embarcaciones que atracaron en Cuba y la Isla compartió la información con las autoridades competentes de Estados Unidos. Ambas partes valoraron estas interacciones como positiva. En el más conocido de los casos, en octubre de

1996, los guarda costas estadounidenses, operando en aguas internacionales, abordaron una fragata que se dirigía a Miami, bajo sospechas de que transportaba cocaína. Cuando la tripulación trató de escaparse en la embarcación, derivó hacia aguas territoriales cubanas. Los contactos entre los guarda costas estadounidense y las autoridades cubanas condujeron a que estas capturaran la embarcación, la remolcaran a puerto, la inspeccionaran y encontraran más de siete toneladas de cocaína. Cuba y Estados Unidos colaboraron en la investigación y procesamiento del caso (Darling, 1997). Para el año 2000, según Peter Kornbluh, “durante los últimos cuatro años, la guardia costera de Estados Unidos, la DEA, el Comando Sur del ejército estadounidense y Barry McCaffrey, jefe de la oficina para el control de la política de la droga (ONDCP, siglas en inglés) del “zar de la droga”, quien estaba a punto de retirarse, han explicado todos que producto de la ubicación geoestratégica de la Isla en el Caribe y la clara disposición de su gobierno de trabajar profesionalmente con otras naciones, Cuba amerita una mayor consideración como socio potencial en las operaciones antinarcóticos” (Kornbluh, 2000: 8).

En 1999, luego de amplias discusiones entre cubanos y autoridades estadounidenses, la guardia costera de Estados Unidos situó un oficial de contacto en la Sección de Interes en la Habana con el fin de fortalecer la cooperación caso a caso en la lucha antinarcóticos, principalmente con los guarda fronteras cubanos (Beardsworth, 2009: 30).

Esa relación se ha mantenido durante 17 años, incluyendo el período posterior a la invasión a Iraq, de gran tensión entre Cuba y Estados Unidos, bajo la administración de George W. Bush. Que esa relación se haya mantenido (y el hecho de que se haya profundizado significativamente, a la vez que continúa operando caso a caso) es un reflejo de los intereses comunes

compartidos entre ambos de cooperar en la lucha antinarcóticos. Aun en 2003 y 2004, cuando la relación estaba en su punto más bajo, la administración Bush emitió el informe de la comisión para la asistencia de una Cuba libre, y el gobierno cubano había arrestado a un grupo de 75 disidentes y había expresado públicamente su preocupación por una posible invasión de Estados Unidos, la relación entre los guarda costas y los guarda fronteras continuó, el informe de 2005 emitido por el gobierno estadounidense sobre la estrategia de control internacional de narcóticos (INCSR, siglas en inglés) reconoce, aunque sea a regañadientes, que la cooperación Cuba-Estados Unidos existe y es útil.(U.S. Department of State, 2005).

Si la relación fue inicialmente establecida sobre la base de intereses comunes compartidos, y en el contexto de una apertura política mayor, esta ha arrojado beneficios para las dos partes desde los años en que fue instaurada. Los distintos oficiales de enlace estacionados en Cuba han tenido relaciones exitosas y positivas con los oficiales guarda fronteras cubanos y han encontrado la relación cordial y cooperativa. Los oficiales cubanos han compartido información con el oficial de enlace de la guardia costera sobre sospechas de cruce de aviones y barcos a través de sus aguas territoriales que han permitido que las lanchas guarda costas detengan embarcaciones o les den seguimientos en aguas internacionales, o igualmente en el espacio aéreo internacional. De la otra parte, funcionarios estadounidenses han utilizado al oficial de enlace para pasar información a la parte cubana sobre entradas a las aguas o al espacio aéreo nacional de Cuba. Ambas partes han considerado que la relación es constructiva. Además, la cimentación de confianza lograda le ha permitido al oficial de enlace transmitirles a los oficiales cubanos otros asuntos (Withers, 2012).

Cuba ha intentado avanzar en la relación de una cooperación caso a caso a un acuerdo formalmente escrito, como lo ha hecho con otros países y regularizar la cooperación entre la guardia costera y las tropas guarda fronteras. Cuba tiene acuerdos antinarcóticos formalmente escritos con más de treinta países, y prefiere un acuerdo escrito con Estados Unidos que sistematice y normalice la relación que ya existe. Estados Unidos ha intentado, especialmente desde que la administración Obama llegó a la Casa Blanca en 2009, de incrementar el nivel de cooperación, compartiendo mayor cantidad de información, haciendo más fluidos los contactos y así por el estilo, pero evitó inicialmente formalizar un acuerdo de cooperación. Los funcionarios estadounidenses, sobre todo, antes del anuncio del 17 de diciembre de 2014, de que ambos países normalizarían las relaciones, estaban preocupados porque la firma de un acuerdo escrito con el gobierno de Cuba los expusiera a las críticas internas por parte de aquellos que consideran, o al menos aseveraban, que Cuba no es un socio confiable en la lucha contra el tráfico de drogas y que la administración ha hecho concesiones peligrosas.

Esta fue una fuente continua de tensiones entre ambos gobiernos, con las autoridades cubanas proponiendo y los estadounidenses rechazando un acuerdo por escrito (o dejando de responder notas diplomáticas sobre este asunto). Pero especialmente desde el inicio del segundo término de la administración Obama, Estados Unidos ha sido más proactivo ante los tipos de cooperación que está dispuesto a asumir, y las autoridades cubanas, si bien no han retirado su posición acerca de que debe ser firmado un acuerdo por escrito, estaban más dispuestos a avanzar en pasos concretos. El 16 de enero de 2017, la administración Obama firmó un acuerdo con el gobierno de Cuba que incluía los temas de seguridad que mutuamente preocupaban.

Se había producido un progreso sustancial en 2014 en varios aspectos, incluyendo el afinamiento del texto escrito sobre el acuerdo de búsqueda y rescate, el establecimiento de vías de comunicaciones directas entre las embarcaciones de la guardia costera y las de guarda fronteras (en lugar de ser enrutadas a través de oficinas en puerto de ambas partes), comunicación directa entre el 7mo distrito de la guardia costera en Miami y los guarda fronteras en La Habana (sin tener que ser enrutadas a través de funcionarios de asuntos exteriores de ambos gobiernos), la visita por primera vez de una lancha guarda costas a un puerto cubano y la planificación de una visita de un oficial de tropas guarda fronteras a Estados Unidos para asistir a un taller. Estas medidas fueron todas, avances de 2014, anteriores al 17 de diciembre de 2014.

Ha quedado claro que la administración Obama, aparte de las conversaciones secretas para discutir del caso de Alan Gross, la liberación de los cinco cubanos y la normalización de relaciones, ha tratado de avanzar en las relaciones de cooperación de seguridad y otros temas en los cuales los dos países poseen intereses comunes. También ha quedado claro que la respuesta del gobierno cubano ha sido positiva. De manera que antes del 17 de diciembre hubo avances en los temas relacionados con la guardia costera, la lucha antinarcóticos y el tráfico de migrantes. Con los avances en la normalización de relaciones, las oportunidades para una mayor y más significativa cooperación en interés de los dos países pueden ser construidas sobre una base de igualdad y favorecer mejores y más amplios niveles de entendimiento en el trabajo entre funcionarios gubernamentales en ambos lados del estrecho de la Florida.

## **Conclusiones**

Es de interés para los actores políticos de ambos países avanzar en estos temas en el futuro. Los progresos concretos en cooperación de seguridad ayudarán, por el lado estadounidense, a asegurar el legado de Obama sobre Cuba y a poner en práctica acuerdos que serían difíciles de revertir por la administración Trump. Acuerdos sobre temas como la lucha antinarcótico y la aplicación de la ley son difíciles de atacar políticamente y difíciles de revertir, aun por una administración más conservadora. Además, estos acuerdos crean un interés burocrático que los ve como beneficiosos y trata de mantenerlos. Por el lado cubano, acuerdos concretos ayudan a asegurar el legado del presidente Raúl Castro y a la construcción de una relación que será difícil de revertir.

Las relaciones guardia costera-guarda fronteras, que han sido pragmáticas y constructivas, pueden y deben crecer con más intercambios por ambas partes para entender la cultura operacional y el estilo mutuo. Debido a que Estados Unidos y Cuba han tenido tan pocos contactos durante tanto tiempo y como la relación ha estado caracterizada por la hostilidad, las dos partes tienen poco conocimiento respectivo sobre su cultura operacional, política, burocrática y de estilo; así, es posible que ocurran malos entendidos y que esos malos entendidos escalen debido a la carga histórica de desconfianza. Los contactos entre la guardia costera y los guarda fronteras, desde finales de los noventa, han contribuido a fortalecer la comprensión y mejorar la confianza. Ahora, ambas partes deben construir sobre esos cimientos para desarrollar una relación más amplia entre un rango más amplio de oficiales de ambas partes y en contextos más variados. La guardia costera y los guarda fronteras deben explorar oportunidades de intercambios en que los oficiales de las tropas guarda fronteras cubanas consideren su participación en cursos y programas desarrollados por los guarda costas en Estados Unidos para funcionarios

estadounidenses y extranjeros, y que oficiales de la guardia costera sean invitados a participar en actividades en Cuba en mayor medida. Además de la coordinación en lucha antinarcótico y las drogas prohibidas, y de búsqueda y rescate en el mar, existen otras áreas para una mayor cooperación entre la guardia costera y guarda fronteras.

Otra de las áreas en que la cooperación ha crecido y puede desarrollarse más es en la planificación sobre derramamientos de petróleo y otros desastres causados por humanos. El derrame del Deepwater Horizon en 2010 amenazó potencialmente con la contaminación de las aguas territoriales cubanas; la perforación en aguas profundas de Cuba en 2012 y 2013 provocó temores de que un derrame pudiera alcanzar la línea costera de la Florida. El reconocimiento por ambas partes de la potencial para una crisis condujo a nuevos intentos de explorar vías de comunicación y coordinación en casos de desastres.

En ambas partes, diferentes agencias están involucradas en la planificación y coordinación de respuestas ante un derrame potencial. La agencia para la protección del medio ambiente de Estados Unidos y el ministerio cubano de ciencia, tecnología y medio ambiente (CITMA) juegan roles claves. La defensa civil cubana, guarda fronteras y la guardia costera estadounidense también están involucradas. Guiados por el pragmatismo y una percepción compartida de la amenaza (y por parte de Estados Unidos por la particular vulnerabilidad del estado políticamente importante de la Florida), ambas partes realmente han progresado en este tema. Antes del 17 de diciembre de 2014, Estados Unidos mostró una gran creatividad utilizando fórums multilaterales para discutir estos temas (a menudo sosteniendo discusiones bilaterales aparte con participantes cubanos) y Cuba mostró gran flexibilidad al reunirse en esos

espacios multilaterales aunque su evidente preferencia era sostener conversaciones bilaterales directas. Similarmente la cooperación antinarcoótico mostrada por la creatividad y la flexibilidad de ambas partes como producto de un nuevo compromiso político para hacer avanzar las relaciones de seguridad, hicieron posible el progreso.

Desde el 17 de diciembre de 2014, el trabajo realizado durante los años previos había dado frutos. En el contexto de un desplazamiento hacia la normalización, las discusiones bilaterales directas entre varias agencias implicadas habían avanzado y hubo informaciones de que un acuerdo sería firmado en 2016. La migración es otro tópico muy sensible en el cual guarda fronteras y la guardia costera tienen un rol importante que jugar.

Como ya se mencionó, existen conversaciones migratorias dos veces al año, en las cuales funcionarios estadounidenses y cubanos discuten la implementación de los acuerdos migratorios de 1996. El punto de partida de Cuba en esas conversaciones es su posición de que Estados Unidos debe eliminar la Ley de Ajuste cubano, una legislación de los sesenta que le otorga al fiscal general la autoridad para admitir a cualquier cubano que arribe a cualquier punto de entrada en Estados Unidos, garantizarle permiso de trabajo y ponerlo en una vía rápida para obtener la ciudadanía. Cuba considera esa ley como un imán que atrae la migración desordenada e irregular y rechaza la implicación de que los cubanos sean refugiados políticos que huyen de un régimen represivo. El 12 de enero de 2017, la administración Obama modificó las regulaciones migratorias relacionadas con los cubanos y eliminó la política de “pies mojados, pies secos” y el estatus especial de *parole* para el personal médico cubano en misiones médicas en el exterior, con lo cual contribuía al robo de cerebros.

La mayoría de los analistas pensó que la administración Obama había considerado que el costo político, en la comunidad cubanoamericana, de un cambio con respecto a Cuba sería alto. Pero el apoyo a la Ley de ajuste había declinado entre los sectores más extremistas dentro la comunidad de exilados cubanos porque existía la percepción de que los migrantes recientes, una vez que habían obtenido su ciudadanía, viajaban de ida y vuelta a la Isla y se mantenían en contacto con las familias, en lugar de apoyar las posiciones de los exiliados de línea dura. Pero el apoyo a la ley de ajuste se mantenía alto entre muchos de los cubanoamericanos que respaldaban la actitud del presidente Obama hacia la normalización de las relaciones. Al mismo tiempo que no veían a los migrantes cubanos como refugiados políticos, apreciaban la facilidad con que familiares y amigos podían trasladarse hacia Estados Unidos.

Esta amplia calculación política tiene la probabilidad de cambiar en los próximos años. Algunos cubanoamericanos miembros del Congreso que representan puntos de vista de línea dura han llamado a cambios en la ley de ajuste. Mientras tanto, varios factores pueden afectar la perspectiva de la ley en los años venideros, incluyendo el interés de los medios de comunicación en el creciente número de cubanos que entran a Estados Unidos; los grupos de migrantes cubanos en América Central y México; el más amplio, y feo, debate sobre la inmigración en Estados Unidos; y el enorme contraste entre el tratamiento que se les da a los migrantes cubanos y el que reciben los centroamericanos, especialmente los niños y jóvenes que huyen de la violencia. Claramente, muchos cubanos han llegado a la conclusión de que los privilegios de la ley de ajuste deben terminar y que el número de cubanos que cruzan las fronteras de Estados Unidos para beneficiarse de esa ley creció sustancialmente en 2015-2016 (Rodríguez, 2016). Cuba continuará llamando a

ponerle fin a la ley de ajuste. La presión política interna pudiera implicar cambios del lado estadounidense en 2017 o 2018.

Cualquier cosa que pueda suceder con la ley de ajuste, y en el contexto de las conversaciones migratorias existen vías para una mayor coordinación entre la guardia costera y la guardia fronteriza en la identificación de redes de tráfico humano que trasladan cubanos en lanchas rápidas hacia los cayos de la Florida y hacia México. Los contrabandistas están cada vez más vinculados con actividades del crimen organizado y constituyen una amenaza, tanto para los migrantes como para los marcos legales en que la migración se desarrolla. La coordinación entre los guarda fronteras, la guardia costera y las agencias de la ley y el orden, pudiera contribuir a la lucha contra las redes de contrabandistas.

Al mismo tiempo, puede que existan nuevas formas de pensar acerca de las emisiones de visas para estudios y entrenamientos profesionales que les permitieran a profesionales cubanos estudiar y hacerse expertos en áreas especializadas en Estados Unidos y luego retornar a Cuba. Algunas acciones ya han tenido lugar. Una nota informativa de la Casa Blanca, emitida en ocasión del viaje del presidente Obama a Cuba el 26 de marzo, destacaba que los cubanos serían elegibles para el programa Humphrey Fellowship, que permite que profesionales en pleno desempeño de su carrera realicen estudios, que no sean carreras universitarias, en Estados Unidos. Esta es un área que pudiera beneficiarse de un análisis creativo.

En las áreas de lucha antinarcótico y de las migraciones, otro tipo de cooperación puede desarrollarse, a partir de, pero no limitada a, la relación entre la guardia costera y guarda fronteras. En la lucha antinarcóticos, la relación entre Cuba y Estados Unidos puede hacerse más estratégica e importante en el futuro y puede abarcar varias áreas. En años recientes, el

comercio de marihuana desde Jamaica y el Caribe hacia Bahamas y Estados Unidos se ha convertido en el problema principal de trasbordo, en y cerca de las aguas cubanas. Ese comercio puede disminuir según se legalice la marihuana en algunas partes de Estados Unidos; la producción interna regulada puede remplazar el comercio internacional ilegal. Esto no ocurrirá de un día para otro, pero es una tendencia a largo plazo.

Por otra parte, puede producirse un significativo crecimiento del comercio de cocaína en el Caribe. Mientras la demanda en Estados Unidos alcanza su equilibrio, en Europa crece, y una progresiva porción de ese crecimiento pasa por el Caribe. Con respecto al comercio hacia Estados Unidos, las rutas marítimas que transitaban a través del Caribe en los ochenta y los noventa y que posteriormente cambiaron hacia América Central y México durante la última década, parecen estar cambiando nuevamente. En un ejemplo del clásico efecto balón, la presión sobre las organizaciones de la droga y el trasbordo a través de México y América Central significa muy poco para detener el flujo de droga, sino que induce a las organizaciones criminales a cambiar sus rutas de tráfico hacia el Caribe nuevamente.

En ese contexto, Cuba pudiera tener que enfrentar un problema más serio y ser un factor mucho más importante, junto a Estados Unidos y los estados caribeños, en la interdicción y la coordinación de los esfuerzos antinarcóticos. La investigación criminal y el intercambio de información entre la policía cubana y la agencia antidrogas de Estados Unidos en relación con traficantes y redes de tráfico de drogas son también importantes áreas de cooperación. Existe también la creciente necesidad de enfocarse en la atención de otros aspectos relacionados con el tráfico de drogas y otros tipos de tráfico ilegal. Si bien Cuba y Estados Unidos han centrado su cooperación en la interdicción del

trasbordo de drogas, otras áreas del crimen organizado presentan serias amenazas de seguridad en las cuales la cooperación puede ser de mutuo interés para ambos estados.

Un área importante tiene que ver con el lavado de dinero. Los traficantes de droga y otros grupos de organizaciones criminales tratan de introducir sus ganancias en efectivo ilegal al sistema financiero legal y a menudo intentan ocultar su origen moviéndolo de una institución bancaria a otra o de un país a otro. Este será un desafío para Cuba, porque según se actualiza su modelo económico, más oportunidades tiene el crimen organizado, de mover dinero hacia el sector privado e insertar ese efectivo en el sistema financiero, entre otras actividades. Cuba está consciente de este problema, hace tres años integró GAFISUD, el capítulo latinoamericano de la fuerza de tarea acción financiera, un cuerpo intergubernamental que desarrolla normas para prevenir el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.

Las agencias pertinentes de ambas partes —el departamento del tesoro de Estados Unidos y el Banco Central de Cuba entre ellos— deben encontrar oportunidades para cooperar en el desarrollo de marcos regulatorios que identifiquen y prevean el lavado de dinero y contribuyan a los intereses comunes de combatir el crimen transnacional organizado, en la medida en que se adoptan acuerdos entre Cuba y Estados Unidos para el uso de tarjetas de crédito, los convenios bancarios para pagar por turismo, importaciones y exportaciones y otras transacciones financieras.

Cuba cuenta con una ventaja significativa sobre muchos otros países en el Caribe y América Central porque posee instituciones relativamente fuertes —cuerpos regulatorios y de aplicación de la ley y el orden— que son mucho menos susceptibles a la corrupción que instituciones similares en otros países.

Cuba debe identificar esto como una fortaleza importante porque las organizaciones criminales no solo buscan la forma de encontrar lugares para el trasbordo de la droga y el contrabando de todo tipo, y no solo son los sistemas financieros y bancarios los que pueden explotar con fines de lavado de dinero. Buscan lugares que puedan servir como centros de planificación y logística para el crimen organizado y como paraísos seguros para los líderes de esas organizaciones criminales. El carácter relativamente fuerte de las instituciones cubanas las hace menos vulnerables a este tipo de corrupción que posibilitan este tipo de actividades. En este terreno Cuba puede constituir un ejemplo para el resto de la región.

### **Qué otras áreas de progreso existen para la cooperación entre Estados Unidos y Cuba**

Otra de las áreas de preocupación mutua y beneficio potencial para ambas partes son los tratados sobre fugitivos y extradiciones. Cuba y Estados Unidos han tenido algún tipo de colaboración a través del FBI y el Ministerio de Justicia sobre fugitivos que han huido de Estados Unidos y a Cuba. Sobre la base del trabajo caso a caso, ambos países han laborado juntos en la identificación, localización y devolución de fugitivos. Existen posibilidades de llevar esta cooperación caso a caso a contactos más sistemáticos entre el Ministerio de Justicia y el oficial de contacto en la embajada de Estados Unidos. Las discusiones sobre este tema están en desarrollo.

Si bien Cuba y Estados Unidos tienen un tratado de extradición que data de 1905, no ha estado prácticamente en vigor desde 1959. Ambas partes tienen un número de fugitivos que les gustaría ver retornar, pero esta es un área políticamente muy difícil y demandará discusiones a largo plazo. Cuba ha

dejado claro que considera a varios fugitivos estadounidenses bien conocidos (especialmente Assata Shakur) como refugiados que han recibido asilo político y que Estados Unidos no ha respondido a las demandas de Cuba de extraditar a varios cubanos solicitados por la Isla. El más notable de todos es Luis Posada Carriles, buscado en Cuba por actos terroristas, pero que reside a salvo en Estados Unidos luego que una corte se negara a ordenar su extradición. A pesar de este impasse, ambos lados han dado pasos para devolver a fugitivos por crímenes no políticos y deben trabajar para establecer protocolos formales que incluyan compartir información acerca de criminales y procedimientos para su detención, persecución y posible devolución de sospechosos criminales buscados por la ley.

Inmediatamente, ambos países deben tratar de desarrollar canales regulares de contacto y comunicación para discutir casos de fugitivos actuales. Así como, ha sucedido con la guardia costera y guarda fronteras cubanos, el sistema de justicia estadounidense y el cubano tienen métodos y procedimientos diferentes y sería útil realizar algunos intercambios básicos para capacitar a ambas partes para que puedan entender cómo trabaja la otra y cuáles podrían ser las expectativas razonables. La oficina de Washington sobre América Latina (WOLA, siglas en inglés) en colaboración con el Centro de investigaciones de política internacional (CIPI) han desarrollado dos seminarios con exfuncionarios de seguridad de Estados Unidos para que informen a los estudiantes y alumnos del CIPI, acerca de cómo trabajan las instituciones de seguridad de Estados Unidos y sobre la toma de decisiones y los procesos para compartir información. Otros colegas han organizado seminarios similares sobre varios temas. Sería útil realizar este tipo de encuentros sobre normas y procedimientos a través de los cuales el sistema de justicia de Estados Unidos

coopera y comparte información con gobiernos, así como sería útil tener a académicos cubanos y a otros, que hagan presentaciones similares en audiencias de Estados Unidos.

Un tópico que merece un tratamiento por separado, son las nuevas oportunidades de diálogo entre militares de ambos lados. Mientras que esto algunas veces puede parecer tabú para ambas partes, han existido contactos regulares y respetuosos entre la cerca de Estados Unidos en la Base Naval de Guantánamo durante muchos años, y las fuerzas cubanas y estadounidense han cooperado en respuesta a desastres en Haití y Pakistán. En el contexto de la normalización, sería útil explorar las posibilidades a partir de esas experiencias (Withers, 2012).

Finalmente, en una época en que ha aumentado la amenaza de terrorismo interno en Estados Unidos, y en lo cual Cuba tiene larga experiencia en la prevención del terrorismo en su país, debe explorarse la posibilidad de que los servicios de inteligencia de Estados Unidos y de Cuba se involucren en discusiones y compartan información sobre tópicos relacionados con el terrorismo. Cuba ha mostrado su voluntad de hacerlo en el pasado (con más énfasis luego del 11 de septiembre) y Estados Unidos debe explorar esta área de trabajo.

Luego del anuncio de 17 de diciembre de 2014 de que ambos gobiernos trabajarían para normalizar sus relaciones, un comité asesor fue establecido para guiar el proceso general de diálogo. Una vez reabiertas las embajadas, el comité tuvo su primera reunión formal el 11 de septiembre de 2015. Uno de los grupos de trabajo estableció su centro de atención en la cooperación de la aplicación de la ley. Según los reportes de prensa, la lista de tópicos identificados en una primera reunión en noviembre de 2015 incluyeron el

antiterrorismo, la lucha antinarcótico, el crimen trasnacional, el cibercrimen, la seguridad de viajes y del comercio y fugitivos (Progreso Weekly, 2015). Equipos técnicos han sostenido discusiones desde entonces sobre varios tópicos, incluyendo reuniones entre la secretaría de seguridad del transporte de Estados Unidos y su contraparte cubana y discusiones sobre ciberseguridad y cibercrímenes. El uso de internet en Cuba se ha extendido y se espera que continúe creciendo en el futuro, de manera que el cibercrimen y la ciberseguridad constituyen importantes tópicos de discusión.

La relación Cuba-Estados Unidos es complicada, cargada de malos entendidos y desconfianza. Existen desacuerdos de larga trayectoria entre los dos países sobre cuestiones fundamentales que serán difíciles de resolver y las soluciones difíciles de aceptar. La cooperación de seguridad avanzará cautelosamente debido a esa historia. Pero como ambas partes tienen intereses pragmáticos en la cooperación en seguridad –sobre drogas y crimen organizado, sobre migraciones y tráfico humano, sobre fugitivos criminales y hasta en la cooperación entre militares en terceros países y el intercambio de inteligencia sobre terrorismo–, existe una base importante para avanzar y para que surjan nuevas oportunidades en el contexto de relaciones más normales. Políticamente, en el contexto de áreas en las cuales una administración republicana en Estados Unidos pudiera retroceder, el progreso alcanzado en estos temas será difícil de revertir y ambas partes deben moverse a un ritmo deliberado para concretar acuerdos.

## **Bibliografía**

- Beardsworth, Randy. 2009. "U.S. Cuba Functional Relationships: A Security Imperative". En *9 Ways for US to Talk to Cuba and Cuba to Talk to US*, ed. Sarah Stephens y Alice Dunscomb. Washington DC: Center for Democracy in the Americas.
- Copeland, Cassandra, Curtis Jolly, y Henry Thompson. 2011. "The History Potential of Trade between Cuba and the U.S". *Journal of Economics and Business*
- Darling, Juanita. 1997. "U.S., Cuba Cooperate to Fight Drugs". *Los Angeles Times*, 30 de junio. [http://articles.latimes.com/1997-06-30/news/mn-8453\\_1\\_drug-trafficking](http://articles.latimes.com/1997-06-30/news/mn-8453_1_drug-trafficking).
- Hull, Christopher. 2013. *British Diplomacy and US Hegemony in Cuba, 1898–1964* New York: Palgrave Macmillan.
- Kornbluh, Peter. 2000. "Cuba, Counter Narcotics, and Collaboration: A Security Issue in U.S.-Cuban Relations". Cuba Briefing Paper Number 24. Caribbean Project, Center for Latin American Studies, December. <https://www.american.edu/clals/upload/Counternarcotics.pdf>.
- Lee, Rens. 2009. "Cuba, Drugs, and U.S.-Cuban Relations". Foreign Policy Research Institute, Philadelphia, abril. <http://www.fpri.org/article/2009/04/cuba-drugs-and-u-s-cuban-relations/>.
- LeoGrande, William M., y Peter Kornbluh. 2014. *Back Channel to Cuba: The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Mankiewicz, Frank, and Kirby Jones. 1975. "Conversations with Fidel Castro". *Oui*, enero, 158. Citado en Schoulz, 2009, 11.
- Progreso Weekly. 2015. "U.S. and Cuba Hold Law Enforcement Dialogue in D.C". *Progreso Weekly* 9 de noviembre. <http://progresoweekly.us/u-s-and-cuba-hold-law-enforcement-dialogue-in-d-c/>.
- Rodríguez, Sabrina. 2016. "Lawmakers Push to End Political Asylum for Cubans". *Politico* 27 de abril. <http://www.politico.com/story/2016/04/lawmakers-push-to-end-political-asylum-for-cubans-222540>.
- Schoulz, Lars. 2009. *That Infernal Little Cuban Republic*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Slany, William, N. Stephen Kane, y William F. Sanford Jr. 1983. *Foreign Relations of the United States, 1952–1954, The American Republics, Volume IV*. Washington DC: United States Government Printing Office.
- U.S. Department of State. 2005. "2005 INCSR: Country Reports: The Caribbean". Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2005/vol1/html/42365.htm>.
- Withers, George. 2012. "Building Bridges in Unlikely Places: U.S.-Cuban Cooperation on Security Issues". Washington Office on Latin America (WOLA), March 24. [http://www.wola.org/commentary/building\\_bridges\\_in\\_unlikely\\_places\\_us\\_cuban\\_cooperation\\_on\\_security\\_issues](http://www.wola.org/commentary/building_bridges_in_unlikely_places_us_cuban_cooperation_on_security_issues).

