

Fundamentos y expresiones de la política de Estados Unidos hacia Cuba: Del proceso hacia la “normalización” al enfoque de máxima presión (2010 – 2021)

Fundamentals and expressions of the United States policy toward Cuba: From the normalization process to the maximum pressure approach (2010 – 2021)

MsC. Rafael González Morales

Máster en Relaciones Internacionales. Profesor e investigador del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CEHSEU) de la Universidad de La Habana. Coordinador académico de la Red Cubana de Investigadores sobre Relaciones Internacionales (RedInt). Correo electrónico: rafael.gonzalez@cehseu.uh.cu. ORCID ID: 0000-0001-6269-1095

Resumen

El objetivo principal de este trabajo es caracterizar los principales rasgos de la política estadounidense hacia Cuba en la segunda década del siglo XXI. Se delimitan los factores y actores claves que determinaron los enfoques de política en cada presidencia y se evalúan sus implicaciones para las relaciones bilaterales entre ambos países.

Palabras claves: *Cuba, Estados Unidos, proceso hacia la normalización, enfoque de máxima presión*

Abstract

The fundamental purpose of the work is to characterize the main features of US policy towards Cuba in the second decade of the 21st century. The key factors and actors that determined the policy approaches are delimited and their implications for relations between the two countries are evaluated.

Key words: *Cuba, United States, process toward normalization, maximum pressure approach*

Introducción

La política de Estados Unidos hacia Cuba en la segunda década del siglo XXI, constituye el objeto de estudio del presente trabajo. En este período de 10 años, dos presidentes estadounidenses condujeron los destinos de la nación nortea: Barack Obama y Donald Trump. Sus concepciones sobre cómo gestionar la política exterior y los intereses que representaban eran muy divergentes, lo que marcó elementos de ruptura en la manera en que Washington se proyectó en el escenario internacional de una presidencia a la otra.

Con respecto a la política hacia Cuba, este período constituyó una singularidad debido a que en ese marco de tiempo se establecieron dos enfoques de política marcadamente diferentes. No existe precedentes en la historia del conflicto bilateral desde 1959, que en una misma década se haya manifestado el momento de mayor acercamiento entre ambos gobiernos y una de las etapas de mayor confrontación.

Durante los últimos 24 meses del segundo mandato de Obama, ocurrió el cambio más significativo en la política estadounidense hacia Cuba al iniciarse un proceso hacia la normalización de las relaciones bilaterales (White House, 2014). Este viraje fue el resultado del comportamiento de un grupo de variables que concurrieron en un mismo período histórico

que implicaron factores determinantes y actores claves que se expresaron en tres escenarios fundamentales: Estados Unidos, Cuba y América Latina y el Caribe (LeoGrande, 2014)

En contraste, con la llegada a la Casa Blanca del magnate Donald Trump la proyección hacia la Isla se enfocó en un primer momento en el desmontaje del modelo de convivencia que prevaleció durante la etapa de Obama y en un segundo momento se concentró en emplear las sanciones y las presiones de toda índole contra el pueblo cubano.

Teniendo en cuenta estos elementos, el objetivo principal de este trabajo es caracterizar los principales rasgos de la política estadounidense hacia Cuba en la segunda década del siglo XXI. Los objetivos específicos son delimitar los factores y actores claves que determinaron los enfoques de política en cada presidencia y evaluar sus implicaciones para las relaciones bilaterales entre ambos países.

Desarrollo

Los fundamentos estratégicos de la política de Estado hacia Cuba

Desde el triunfo de la Revolución cubana en enero de 1959, las élites de poder en Estados Unidos han configurado una política hacia la Mayor de las Antillas que persigue el mismo objetivo estratégico de cambiar el sistema socioeconómico y político en Cuba. Ese propósito no ha sido cuestionado por ningún gobierno estadounidense. Por el contrario, todas las administraciones se han empeñado en lograrlo empleando múltiples instrumentos del poderío nacional.

En ese sentido, la proyección de Washington siempre ha transcurrido bajo ciertos límites que han configurado un marco político estrecho de actuación y han determinado, en gran medida, la hostilidad y confrontación hacia Cuba. La convivencia entre ambas naciones ha girado en torno a las siguientes variables principales:

1) *Existencia de un conflicto histórico que se expresa en la dicotomía soberanía vs dominación.* Constituye la esencia de las relaciones entre ambos gobiernos en la que ha prevalecido el diseño e implementación por el gobierno estadounidense de una política orientada a insertar a Cuba en su sistema de dominación y en el empeño de la parte cubana por preservar su independencia.

2) *Política inalterable de los gobiernos estadounidenses orientada a cambiar el sistema económico, político y social cubano.* Este ha sido el objetivo estratégico invariable a alcanzar como parte de la política de Estado hacia Cuba. Las diferencias entre los gobiernos de turno se han circunscrito a determinados ajustes en prioridades y métodos, siendo la etapa de Obama la más ilustrativa.

3) *Profundas diferencias en las relaciones gobierno-gobierno* que se reflejan en aspectos que van desde la concepción del modelo económico, político e ideológico hasta la política exterior. Estas divergencias se expresan como contradicciones que son antagónicas e irreconciliables que, aunque pueden ser objeto de diálogo, no son posibles solucionarlas y constituyen una fuente permanente de tensión bilateral.

4) *Acentuadas asimetrías en el poderío nacional* que se expresan principalmente en las dimensiones económica, tecnológica, militar y en materia de política internacional. La brecha estratégica entre Estados Unidos y Cuba en estas áreas, le confiere a Washington en su condición de superpotencia determinadas capacidades para imponer un sistema de medidas unilaterales y presiones, con cierta efectividad, que tiene un alcance global. (González, 2022).

Estas variables que atraviesan el conflicto bilateral y tienen un carácter permanente, han condicionado las manifestaciones de confrontación y desacuerdo entre ambos gobiernos. En su integralidad conforman los fundamentos de una política de Estado hacia Cuba que encuentra un alto nivel de consenso en las élites de poder y explican el carácter complejo, difícil, frágil y volátil de las relaciones entre ambos gobiernos.

No obstante, existen factores que explican la necesidad de una convivencia y un cúmulo de interacciones a diferentes niveles. Entre los más ilustrativos sobresalen:

- 1) La proximidad geográfica compartiendo una extensa y estratégica frontera marítima que nos convierte en vecinos y “enemigos íntimos”.
- 2) La larga historia mutua desde hace más de dos siglos.
- 3) Los profundos vínculos entre ambos pueblos en todas sus dimensiones.
- 4) Los fuertes lazos familiares y afectivos entre los cubanos de ambos lados.
- 5) Las amenazas transnacionales comunes a la seguridad de ambos países.

La intensidad de los vínculos a nivel de ambos pueblos y las amenazas transnacionales compartidas constituyen variables que condicionan el intercambio, el diálogo y la cooperación en temas de interés común.

Ambos países tienen que lidiar con flagelos como el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico y la trata de personas y otras modalidades del crimen transnacional (Beardsworth, 2009). También inciden en las dos naciones eventos como desastres naturales y más recientemente pandemias. Por lo tanto, resulta necesario que se establezcan determinados mecanismos de cooperación bilateral para la prevención y enfrentamiento de estos hechos que inciden en su seguridad nacional.

En este marco estratégico transcurren las políticas de los diferentes gobiernos estadounidenses hacia Cuba. Cada administración adopta su enfoque específico que está determinado por el comportamiento de siete factores principales:

- 1) Percepción del gobierno estadounidense sobre la evolución de la situación interna en Cuba en sus dimensiones económica, social, política e ideológica.
- 2) Visión estratégica del gobierno estadounidense sobre el papel de Cuba en el cumplimiento de sus intereses y prioridades nacionales.
- 3) Posición hacia Cuba del Presidente, altos funcionarios y burocracia gubernamental.
- 4) Capacidad de influencia de los legisladores cubanoamericanos y la extrema derecha anticubana.
- 5) Papel de los sectores estadounidenses interesados en el mejoramiento de las relaciones, especialmente, el sector de negocios.
- 6) Evolución de las tendencias sociopolíticas y los votantes en la comunidad cubana del sur de la Florida.
- 7) Correlación de fuerzas en América Latina y el entorno internacional.

Desde Washington, existe una valoración y diferentes interpretaciones sobre cada uno de estos factores, lo que está determinado por los actores que participan en este complejo proceso y su posicionamiento. La expresión que tengan estos factores y su evolución condicionarán el enfoque de política hacia Cuba que adopte cada administración, lo que se constató durante los gobiernos de Barack Obama y Donald Trump.

Los mandatos de Obama: Del nuevo comienzo al proceso hacia la “normalización” de las relaciones

En la contienda electoral presidencial del 2008, el entonces candidato por el Partido Demócrata Barack Obama contempló, como es tradicional, el tema Cuba dentro de sus promesas de campaña. Afirmó que en caso de llegar a la Casa Blanca adoptaría los siguientes pasos: eliminaría las restricciones a las visitas familiares; suspendería las limitaciones al envío de remesas y restablecería el diálogo con el gobierno cubano.

Estos pronunciamientos, independientemente de la visión personal del aspirante demócrata sobre cómo manejar la política hacia Cuba, reflejaban los intereses que prevalecían en la comunidad cubana al sur de la Florida. De acuerdo a sondeos realizados en el contexto de la campaña electoral, el 65% de los cubanoamericanos respaldaban el levantamiento de las restricciones al

envío de remesas, el 67% apoyaba la eliminación de los obstáculos a los viajes familiares; el 65% respaldaba el restablecimiento de las relaciones con Cuba y el 79% favorecía el desarrollo de conversaciones directas con el gobierno cubano sobre migración (Grenier, 2008).

En el escenario interno estadounidense, diferentes sectores de esa sociedad abogaban por la necesidad de un cambio de política y dejar atrás la agresividad de la administración de George W Bush. En aquel momento, las encuestas revelaban que el 70% de los estadounidenses respaldaban el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países. Cuando Obama asumió la presidencia en enero del 2009, contaba con las condiciones políticas apropiadas para plantearse, al menos, una flexibilización inicial del enfoque de línea dura de su predecesor.

El 13 de abril del 2009, previo a la Cumbre de las Américas en Trinidad y Tobago, la Casa Blanca realizó los primeros anuncios enfocados en cumplir con las promesas de la campaña electoral. Las medidas comprendieron la autorización de las visitas familiares, el envío de remesas y paquetes, así como la autorización de servicios de telecomunicaciones a Cuba que incluía la telefonía celular, cable de fibra óptica y transmisiones satelitales.

Estos últimos anuncios fueron presentados bajo la cobertura de aumentar el “flujo de información” hacia la Isla desde el exterior. En la práctica, esta formulación indicaba la prioridad que tendría la actividad subversiva hacia sectores sensibles de la sociedad cubana y que ubicaría en el centro de esta estrategia el empleo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

Durante la intervención del presidente Obama en la Cumbre de las Américas, afirmó que su gobierno buscaba un nuevo comienzo con Cuba y que estaban listos para conversar con la parte cubana en una variedad de temas que incluían desde la cooperación en el área de la seguridad nacional hasta los asuntos vinculados a los derechos humanos. Posteriormente, se restablecieron las rondas de conversaciones migratorias en julio del 2009 y se realizaron las conversaciones sobre correo postal en septiembre del 2009. También se evidenció una disminución de la retórica anticubana y se desmontó el provocativo panel electrónico de la SINA. En esencia, se configuró un clima político bilateral menos agresivo.

En este contexto, se produce el 4 de diciembre del 2009 la detención del ciudadano estadounidense Allan Gross, subcontratista de la USAID que participaba en la implementación de los denominados programas de “promoción de la democracia”. La detención de Gross, provocó serias implicaciones en las relaciones bilaterales al detener lo que parecía un proceso de acercamiento entre ambos gobiernos.

Este hecho, se convirtió en el principal tema de la agenda bilateral y tuvo la capacidad de “congelar” los diálogos e intercambios que se habían desarrollado en los primeros meses del mandato de Obama. En el período 2010 - 2013, se produjo un estancamiento en las relaciones gobierno - gobierno (Cabañas, 2021).

En esta misma etapa, el gobierno estadounidense disponiendo de un presupuesto millonario financió y desplegó, con especial énfasis, la actividad subversiva y de influencia hacia amplios segmentos de la sociedad cubana. Como novedad, en comparación con otras administraciones, se introdujo con mucha fuerza la utilización de las nuevas tecnologías en proyectos orientados a incidir en la juventud cubana.

Entre los principales rasgos que caracterizaron esta labor subversiva sobresalen los siguientes: envío de mensajes masivos a través de internet y la mensajería celular; promoción de los denominados blogueros y periodistas independientes como nuevos actores ante la pérdida de credibilidad de la contrarrevolución tradicional; ofrecimiento de becas sobre diferentes temáticas a jóvenes cubanos con prioridad en la identificación y preparación de líderes; así como empleo de contratistas de terceros países que operaban en la Isla para el abastecimiento y entrenamiento a individuos pagados desde Washington.

En el inicio del segundo mandato de Obama en enero del 2013, estaban presentes un grupo de factores que condicionaron la nueva etapa que se abriría a partir de diciembre del 2014 denominada como el proceso hacia la normalización de las relaciones. Entre los factores determinantes se encontraban:

Necesidad de Obama de establecer un legado histórico perdurable en el área de la política exterior. En la tradición estadounidense es una práctica común que los presidentes se sientan inclinados a conformar su propio legado que los distinga y le permitan trascender. El caso de Cuba, tenía todas las características para dar un paso significativo y enviar un fuerte mensaje al mundo con una carga simbólica trascendental.

Replanteamiento del diseño de la política exterior con la concepción estratégica del “poder inteligente”. La visión de la Administración Obama sobre el tipo de liderazgo que debía ejercer Washington en el escenario global y su prioridad en renovar la hegemonía estadounidense con el empleo del “soft power” impactó en la conducción de la política exterior estadounidense en diferentes temas y áreas geográficas. El nuevo enfoque de política hacia Cuba se insertó también en este replanteamiento de su proyección internacional.

Interés del gobierno estadounidense en recuperar su liderazgo hemisférico. La mayoría de los países de América Latina y el Caribe contemplaban dentro de su agenda de política hemisférica la necesidad de que Estados Unidos se replanteara la política hacia Cuba. Se había establecido un ambiente de presiones y demandas prácticamente sin precedentes. El gobierno de Obama atravesaba un fuerte aislamiento en el escenario latinoamericano y caribeño que no era consistente con sus intereses.

La necesidad de Washington de asegurar una VII Cumbre de las Américas exitosa en abril del 2015 en Panamá, le confirió sentido de inmediatez y urgencia a la decisión del presidente Obama de dar inicio a conversaciones entre Estados Unidos y Cuba que culminara en una nueva etapa de las relaciones.

Percepción en Estados Unidos de la actualización del modelo económico cubano. En julio del 2012, la Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba aprobó los Lineamientos de la política económica y social. Las medidas contempladas en el documento representaban la ampliación de las formas de gestión no estatal, así como un ambiente menos restrictivo para la inversión extranjera. En varios sectores de la sociedad estadounidense, estos cambios en la manera de operar la economía cubana fueron interpretados como una oportunidad para explorar posibilidades de negocios.

Fortalecimiento del consenso interno en amplios segmentos en Estados Unidos sobre la necesidad de un nuevo enfoque en la política estadounidense hacia Cuba. Se produjo una intensificación del debate sobre la proyección hacia la Isla en sectores influyentes como: congresistas; representantes de la comunidad empresarial estadounidense, tanques pensantes, figuras vinculadas a la seguridad nacional y en los cubanos emigrados.

La mayoría de la comunidad cubana en Estados Unidos favorecía la normalización de las relaciones entre ambos países. Durante el 2014, varios sondeos de opinión realizados por Atlantic Council y la Universidad Internacional de la Florida, arrojaban que los cubanoamericanos estaban de acuerdo con un nuevo tipo de relación bilateral. Sin lugar a dudas, estas tendencias en el Sur de la Florida brindaban cobertura para adoptar flexibilizaciones en la política hacia Cuba.

El comportamiento de estos factores condicionó el inicio de una nueva era en las relaciones entre Washington y La Habana. En términos generales, los rasgos principales de este nuevo tipo de relación que se comenzó a edificar fueron: la prioridad era promover la cooperación sobre temas de interés común y facilitar los vínculos entre ambos pueblos; las diferencias pasan a un segundo plano y se intercambia sobre ellas en un clima constructivo y prevalece el diálogo por encima de la confrontación. Dada la naturaleza del conflicto, dentro de este mismo

escenario coexistían elementos de hostilidad en la política del gobierno estadounidense con mayor visibilidad para el bloqueo y los programas subversivos.

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

Los pilares constituían los principios fundamentales que orientaban la actuación de ambos gobiernos: 1) reconocimiento de la legitimidad del gobierno cubano y su liderazgo histórico, 2) no se imponen condicionamientos ni se exigen concesiones, 3) diálogo en condiciones de igualdad, reciprocidad y respeto mutuo, 3) voluntad para conversar sobre las diferencias, 4) preeminencia de los intereses nacionales de ambas partes y 5) disposición de avanzar hacia la normalización de las relaciones.

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

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

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

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

Como resultados relevantes a nivel de las relaciones gobierno - gobierno, sobresalieron el restablecimiento de las relaciones diplomáticas y la apertura de las embajadas; los tres encuentros entre los presidentes y 25 visitas de alto nivel en ambas direcciones. Las interacciones entre ambos pueblos mostraron una dinámica intensa que se expresó en cientos de miles de viajes de estadounidenses y cubanoamericanos a la Isla, así como se incrementaron exponencialmente las visitas de cubanos a Estados Unidos. Se creó un clima bilateral sin precedentes.

El 14 de octubre de 2016, se publicó la Directiva Presidencial de Política/PDD-43 titulada: “Normalización entre Estados Unidos y Cuba”. El documento recogía no solo lo avanzado en los últimos dos años, sino que establecía una visión estratégica de las relaciones bilaterales.

El texto definió los objetivos de la política hacia la Isla, las medidas para instrumentarla y las normas que regirían el funcionamiento de las estructuras gubernamentales encargadas de aplicarla. Uno de los elementos más significativos fue el hecho que por primera vez en la letra de un documento oficial del gobierno norteamericano aparece reflejado que reconocen la soberanía y autodeterminación de Cuba (Obama, 2016).

También resultó positivo que en la Directiva Presidencial se instó nuevamente al Congreso norteamericano a levantar el bloqueo contra Cuba, por constituir una carga obsoleta para el pueblo cubano y por convertirse en un impedimento a los intereses de Estados Unidos.

A pesar de estos logros indiscutibles, esta etapa del proceso hacia la normalización de las relaciones presentó un grupo de limitaciones que, en definitiva, contribuyeron a que fuera reversible, lo que se ha evidenciado en la manera relativamente fácil en que Trump quebrantó cada uno de sus componentes.

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

El retorno a la hostilidad: la política de máxima presión de Donald Trump

A partir del 20 de enero de 2017, Donald Trump asume la presidencia de Estados Unidos y se inicia un proceso de desmontaje de la política de Obama hacia Cuba. Este proceso se manifestó de manera gradual y en tres etapas fundamentales: retroceso parcial, deterioro progresivo de las relaciones y confrontación acelerada.

En esta última, es cuando se expresa con mayor intensidad la política de máxima presión. En términos generales, los aspectos que explican el enfoque de política con Trump están asociados a los siguientes factores:

Consolidación del enfoque de la confrontación abierta y la hostilidad como la concepción prevaleciente en la proyección política hacia la Isla.

Posicionamiento de funcionarios anticubanos al más alto nivel político en la Casa Blanca y el Departamento de Estado con capacidad para controlar el proceso de toma de decisiones sobre Cuba e imponer su agenda sin prácticamente resistencia de la burocracia gubernamental.

Alianza sólida entre los funcionarios anticubanos y el sector de la extrema derecha cubanoamericana con mayor visibilidad para el senador Marco Rubio, lo que permitía la concertación y multiplicación de las acciones.

Percepción en los sectores que promovían la confrontación acelerada que la situación interna en Cuba transitaba por un escenario complejo marcado por la fragilidad de su economía y su impacto a nivel social, lo que consideraban constituía una oportunidad para forzar, en lo inmediato, pretendidos cambios internos.

Apreciación del gobierno de Trump que la crisis política en Venezuela sería insostenible en el tiempo y que el país colapsaría, lo que tendría un impacto muy negativo en las perspectivas de desarrollo de la Isla atendiendo a la dependencia energética con la nación suramericana.

Convicción del mandatario estadounidense que la política de línea dura contra Cuba le garantizaría el apoyo del electorado cubanoamericano del Sur de la Florida de cara a las elecciones presidenciales de 2020.

Derechización de las fuerzas políticas en América Latina y el debilitamiento de los mecanismos y procesos progresistas configuraron un escenario favorable para el despliegue de la política agresiva y monroísta de Washington en la región, lo que permitía promover el enfoque de la denominada “lucha contra el socialismo”.

En la primera etapa del retroceso parcial que se extendió desde enero de 2017 hasta agosto de ese propio año, se manifestaron con mayor visibilidad los siguientes aspectos que afectaron

el modelo de convivencia de la Era Obama: retórica anticubana marcadamente agresiva con prioridad en tema derechos humanos y condicionamientos; suspensión de los mecanismos de diálogo bilateral, excepto conversaciones migratorias que se realizaron en abril de 2017, así como recrudecimiento del bloqueo en área viajes, comercio y contexto multilateral.

Estos elementos estaban recogidos en el “Memorando Presidencial de Seguridad Nacional sobre el Fortalecimiento de la Política de Estados Unidos hacia Cuba” que fue firmado por Trump el 16 de junio de 2017 en Miami. En la práctica, este documento se erigió como la guía estratégica de la política estadounidense hacia la Isla. Como parte de la intención de desmontar aspectos del legado de Obama, se derogó la Directiva Presidencial de Política «Normalización entre Estados Unidos y Cuba» del 14 de octubre de 2016, la cual amparaba el proceso hacia la normalización de las relaciones bilaterales.

El memorando Trump también dispuso la creación de una fuerza de tarea para examinar los “desafíos tecnológicos y las oportunidades” con el propósito de expandir el acceso a internet en Cuba, incluyendo el apoyo a programas y actividades que “promuevan la libertad de expresión a través de la prensa independiente”. También se refirió al financiamiento para los llamados programas de «apoyo a la democracia” (Trump, 2017).

A pesar de este retroceso, como resultado de las acciones de cabildeo e influencia de varios sectores de la sociedad estadounidense que se expresaron en proyectos de ley; cartas abiertas al presidente y a miembros del gabinete; recomendaciones políticas; estudios de los posibles impactos económicos de una reversión y reuniones con funcionarios gubernamentales de alto nivel, el memorando preservó aspectos de continuidad con la política de Obama y no fue posible la proclamada “cancelación completa del acuerdo”.

En cuanto a los viajes y el comercio, se mantuvieron sin afectación los vuelos comerciales, los cruceros, las visitas de los cubanoamericanos, el envío de remesas y los limitados negocios con compañías estadounidenses. Por razones de seguridad nacional y prioridades de la política interna, no se restableció la política “pies secos-pies mojados”.

En el área de la cooperación bilateral, el documento contempló la continuidad del intercambio en temas de aplicación y cumplimiento de la ley, así como no se pronunció por la cancelación de los 23 instrumentos bilaterales. Desde el punto de vista político, lo más importante fue que ambos países mantendrían las relaciones diplomáticas y Cuba no regresaría en ese momento a la lista de países patrocinadores del terrorismo.

En la segunda etapa denominada deterioro progresivo que abarcó desde septiembre de 2017 hasta octubre de 2018, se esgrimió como pretexto fundamental los supuestos “incidentes acústicos” contra diplomáticos estadounidenses. En este período, se afecta con mayor profundidad la convivencia al evidenciarse los siguientes aspectos: estancamiento de las relaciones diplomáticas por «desmontaje parcial» de las Embajadas en ambos países; imposibilidad de ejecutar los 22 instrumentos bilaterales en áreas de interés común; incumplimiento de los Acuerdos Migratorios, afectación a las visitas familiares desde Cuba hacia EE.UU. y eliminación de la modalidad pueblo a pueblo individual y listado de 176 empresas en la llamada lista de entidades restringidas.

En la tercera etapa, denominada confrontación acelerada que se extendió desde noviembre de 2018 hasta la culminación del mandato de Trump, se produce el momento de mayor hostilidad que se manifiesta fundamentalmente en un fuerte régimen de sanciones económicas orientado a: obstaculizar la inversión extranjera en la Isla; afectar los viajes de los estadounidenses a Cuba; limitar el envío de remesas, entorpecer las operaciones financieras del país; obstaculizar el ingreso de divisas y neutralizar la importación de productos estratégicos, en especial, el petróleo proveniente de Venezuela.

En esta etapa, sobresale el año 2020 en el contexto de la pandemia, escenario que es empleado por el gobierno de Trump para reforzar las medidas de asfixia económica contra

Cuba y como acción política de mayor connotación de cara al futuro de las relaciones se distingue la reincorporación de la Isla a la lista de estados patrocinadores del terrorismo en enero de 2021.

Conclusiones

En esencia, la segunda década del siglo XXI en términos de la política estadounidense hacia Cuba tuvo la peculiaridad de que concurrieran dos enfoques diferentes que marcaron importantes puntos de ruptura al manifestarse una etapa, sin precedentes, orientada hacia la normalización de las relaciones y otra centrada en la hostilidad.

Si bien no sufrió alteraciones el objetivo estratégico de la política de estado diseñada desde Washington, Barack Obama y Donald Trump se colocaron en polos opuestos en cuanto al empleo de los instrumentos del poderio nacional y las prioridades en la política hacia Cuba. El comportamiento de los factores y los actores involucrados en el proceso de conformación de la política determinaron dos visiones diferentes sobre su conducción.

A pesar del retroceso profundo que sufrió la proyección hacia la Isla durante el mandato de Donald Trump, los avances alcanzados en la Era Obama fueron de tal envergadura en lo práctico y simbólico que se ha convertido en el referente fundamental y el punto de partida de cualquier iniciativa que en el futuro pretenda transitar el complejo y desafiante camino de normalizar las relaciones entre Cuba y Estados Unidos.

Referencias Bibliográficas

- Beardsworth, Randy (2009): "U.S. Cuba Functional Relationships: A Security Imperative". En Stephens, S & Dunscom, A. (Coords), 9 Ways for US to Talk to Cuba and Cuba to Talk to US, Center for Democracy in the Americas, Washington DC.
- Cabañas Rodríguez, José Ramón (2021): "Anuncios del 17 de diciembre de 2014 en La Habana y Washington DC: Antecedentes y proceso negociador posterior", Editorial Ciencias Sociales, La Habana.
- Grenier, Guillermo & Gladwin, Hugh (2008): "2008 Cuba/US Transition Poll", Institute for Public Opinion Research, Florida International University. Recuperado de http://digitalcommons.fiu.edu/cuba_poll/3
- LeoGrande, William & Kornbluh, Peter (2014): "Back Channel to Cuba: The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana", University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- Obama, Barack (2016): "Directiva Presidencial de Política: Normalización entre los Estados Unidos y Cuba". The White House, October 14. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/10/14/directiva-presidencial-de-pol%C3%ADticas-normalizacion-entre-estados-unidos-cuba>
- White House (2014) "Statement by the President on Cuba Policy Changes". Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/the-press-office-/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes>
- Trump, Donald (2017) "National Security Presidential Memorandum on Strengthening the Policy of the United States Toward Cuba". The White House, June 16. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/16/national-security-presidential-memorandum-strengthening-policy-united>