

Regreso al pasado en la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba

Luis René Fernández Tabío

lrfernan@cehseu.uh.cu

Doctor en Ciencias Económicas.

Profesor Titular del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CEHSEU), Universidad de La Habana.

Resumen:

Este artículo analiza las condiciones y factores internos y externos, que influyen en la conformación de la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba y permiten explicar su continuidad y cambio en los primeros dos años y medio de la presidencia de Donald Trump, a partir de documentos oficiales y otras fuentes recientes de especialistas en este campo. Se asume que el actual retroceso en la política de Estados Unidos hacia Cuba, si bien conserva rasgos de continuidad, introduce ajustes que podrían explicarse fundamentalmente por la interrelación de tres contextos: los desafíos internos por los que atraviesa la Presidencia estadounidense, las percepciones sobre la vulnerabilidad cubana, y una más favorable correlación de fuerzas a Estados Unidos en la región de América Latina y el Caribe.

Palabras clave:

Estados Unidos, Cuba, factores políticos, continuidad y cambio, conflicto.

Abstract:

This article analyzes the conditions and domestic and external factors that influence the conformation of the United States foreign policy toward Cuba during the first two and a half years of the Presidency of Donald Trump, and allow to explain their continuity and change, from official documents, and

others sources and contributions presented by others researchers in this field. It assumes that the current setback in US foreign policy toward Cuba, while preserving the continuity trend, could be explained fundamentally by three interrelated contexts: the internal political challenges to the US Presidency; perceptions on Cuban vulnerabilities; and a more favorable balance of forces to the United States in Latin America and Caribbean region.

Keywords:

United States, Cuba, conflict, political factors, continuity and change.

Introducción

Un considerable esfuerzo de investigación sobre la conformación de la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba ha sido dedicado a la interpretación del conflicto entre los dos países desde la perspectiva histórica y mediante el análisis de documentos desclasificados.¹ Asimismo, se han realizado estudios del problema desde distintos ángulos, entre los que se destacan la seguridad, el conflicto y la cooperación, y las relaciones económicas.

Por momentos parece que el campo de investigación se encuentra agotado y entonces nuevas estrategias políticas retoman viejas formulaciones y reverdecen el debate. Se replantean las interpretaciones de las variables que determinan el proceso de conformación de la política y las características y perspectivas del conflicto. Este artículo analiza las condiciones y factores internos y externos, que influyen en el retroceso de la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba desde el 20 de enero de 2017, y hasta mediados de 2019. En ese marco temporal y reconociendo la interacción en los contextos internos y externos de Cuba y Estados Unidos, así como el balance regional de fuerzas, se proyecta el escenario más probable en la política estadounidense hacia Cuba en el corto plazo.

Se plantea como hipótesis para explicar las causas principales del actual retroceso en la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba, la interrelación dinámica de tres contextos: los desafíos políticos internos, dentro del sistema político e ideológico de EE. UU., y en particular los que involucran al propio Presidente; las percepciones sobre la vulnerabilidad cubana, agravadas por el recrudecimiento del bloqueo e indirectamente

¹ William M. Leo Grande y Peter Kornbluh: *Back Channel to Cuba. The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2015; Eliezer Ramírez y Esteban Morales: *De la confrontación a los intentos de normalización: la política de Estados Unidos hacia Cuba*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2014.

por los efectos de la guerra económica contra Venezuela; y una más favorable correlación de fuerzas a Estados Unidos en la región de América Latina y el Caribe.

Raíces de la política de Estados Unidos hacia Cuba

Las raíces históricas del conflicto en las relaciones bilaterales se basan en los objetivos fundacionales de los padres de la independencia de ambos países. En el caso de Estados Unidos, con fuertes tendencias expansionistas e imperialistas, desde un inicio consideraron a Cuba como posesión necesaria para sus intereses económicos y de seguridad nacional. Figuras de la talla y significación de Thomas Jefferson fueron muy enfáticos en ese sentido. La más rotunda y divulgada de esas visiones fue la expresada por John Quincy Adams cuando formuló la supuesta ley de gravitación política, por la cual Cuba debía «gravitar hacia la Unión Norteamericana, la cual, por las propias leyes de la naturaleza, no puede rechazarla en su seno».²

Para José Martí, el principal ideólogo y organizador de la última etapa de la guerra independentista cubana, la necesidad de alcanzar la independencia de Cuba de España y de Estados Unidos es crucial y representa uno de los objetivos ineludibles de la nación cubana. Es en esa problemática donde reside la esencia del conflicto en las relaciones bilaterales y por ello es tan difícil de solucionar, porque los gobiernos estadounidenses, con distintos discursos y combinación de instrumentos, persisten en su objetivo de mantener a Cuba subordinada de un modo u otro. El tema debatido por el historiador estadounidense Lars Shoultz respecto a una «dominación benevolente», o la alternativa de hostilidad, mantiene vigencia. Lo cierto es que la geografía importa y no podemos dejar de ser vecinos cercanos.³

Aunque el discurso de la política oficial de Estados Unidos se modifique, y en ocasiones trate de ocultar sus verdaderos propósitos, al mutar los instrumentos de los más directos a los indirectos y sutiles—evidentes en las vacías referencias a la libertad, la democracia y los derechos humanos—, con mayor frecuencia se reconoce abiertamente el propósito de *cambio de régimen*, a favor de un sistema de economía de mercado y democracia liberal, como condición favorecedora de esa subordinación. Tal combi-

² Louis A. Pérez Jr.: *Cuba en el imaginario de los Estados Unidos*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2014, p. 51.

³ Lars Shoultz: *That Infernal Little Cuban Republic: The United States and the Cuban Revolution*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2009, pp. 566-567.

nación pretende, aunque no lo consiga, el sometimiento de Cuba con los mismos financiamientos que se han venido aplicando parasubvertir la realidad cubana, en cumplimiento de lo definido por las leyes estadounidenses anticubanas, abiertamente violadoras de la soberanía e independencia de Cuba, la Torricelli (Cuba Democracy Act of 1992)⁴ y la Helms-Burton (Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996)⁵, que rigen la política de Estados Unidos hacia Cuba.

De ahí que los objetivos de mejorar las relaciones sean tan desafiantes y se considere un propósito claramente definido por la diplomacia cubana el respeto de la libertad, independencia y la soberanía de Cuba, en observancia de los principios del derecho internacional y la igualdad de los Estados. A partir de esas premisas se puede avanzar en todo lo que sea posible en las relaciones con los gobiernos de Estados Unidos. En ese mismo sentido, es preciso fijar los límites de la propia posibilidad de un proceso de normalización de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Cuba. Dada la naturaleza raigal del conflicto desde sus respectivos intereses nacionales, o se define como una tendencia, o, como lo ha delimitado el liderazgo político e histórico de Raúl Castro, como una convivencia civilizada.

Siendo la esencia de la contradicción entre los dos países tan profunda, en tanto incorporada a las respectivas identidades nacionales, la única alternativa favorable para el bienestar de los dos pueblos, que tienen tanto en común, es el camino de la llamada normalización de relaciones con todas las advertencias necesarias. Se trataría de alcanzar un tipo de relaciones económicas, políticas, ideológicas y culturales, que reconozca las asimetrías, respete las diferencias y permita avanzar los vínculos entre los dos países con beneficios recíprocos para el mejor desarrollo y bienestar de los dos pueblos.

Contextos del retroceso en la política de EE. UU. hacia Cuba

La política interna de EE. UU.

La elección de Donald Trump en 2016 alteró el curso de los acontecimientos y el proceso de normalización en las relaciones de Estados Unidos con Cuba iniciado durante los dos últimos años de la presidencia de

⁴ U.S. Congress: *Cuban Democracy Act of 1992*. P.L. 102-484, Title XVII. En: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/cda.pdf>.

⁵ U.S Congress: *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996*. P.L. 104-114. En: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/documents/libertad.pdf>.

Obama, e inició un retroceso en su política hacia Cuba. La causa de esos cambios en las direcciones de la política de Estados Unidos se deben a la agudización de las contradicciones del capitalismo estadounidense en esferas tan sensibles como la composición étnica, religiosa y cultural de su población, y los problemas respecto al incremento de las desigualdades socioeconómicas y la calidad del empleo, en su condición de principal centro imperialista en una larga fase de declinación relativa dentro del sistema de relaciones internacionales.

Las nuevas realidades económicas, sociales y políticas no se corresponden con el sistema establecido, pero se expresan en lo que se ha llamado política de identidad nacional y han sido y están siendo aprovechadas por el actual Presidente para cohesionar su núcleo de apoyo político. La elección de Donald Trump refleja esa nueva inclinación con rasgos de nacionalismo jacksoniano, populismo y neofascismo en una vuelta al pasado, aunque en otras circunstancias.

La administración Trump es consistente en su discurso político en cuanto al proteccionismo comercial, la xenofobia antimigratoria y la hostilidad al multilateralismo —característico del llamado orden liberal de posguerra—, aunque en el campo de las finanzas apoya resueltamente la desregulación al capital, y se opone a todas las políticas ecológicas, para favorecer la explotación de la energía fósil, petróleo, gas, e incluso carbón en áreas protegidas, con vistas al desarrollo de oleoductos aunque afecten el medio ambiente. Numerosos analistas subrayan entre los rasgos de este presidente una enorme ignorancia política, desdén hacia el mundo intelectual y la prensa, y hostilidad hacia el gobierno federal y la clase política estadounidense en general. El presidente y sus cercanos colaboradores han incorporado un lenguaje lleno de estereotipos y comportamiento errático, que rompe con la respetabilidad burguesa, que gana el rechazo del *establishment* político-mediático y lo hace popular en sectores de la población blanca de clase media baja, que se ha sentido marginada y desprotegida.

Una de las principales tendencias en la política exterior de Estados Unidos ha sido la incertidumbre, la volatilidad, e incluso la falta de coherencia en ciertas decisiones de política exterior. Estas parecen responder a aspectos de política interna —demandas de la base electoral de Trump, *Make America Great Again*—, más que a una estrategia basada en opiniones de expertos y cuadros experimentados de la burocracia gubernamental, que pone en un segundo plano las consecuencias a más largo plazo desde el punto de vista geopolítico.

Dicha falta de coherencia se refiere al planteamiento general de la política de Trump, que busca en sentido general ampliar los negocios y crear empleo para la economía interna de Estados Unidos, mientras en su política hacia Cuba actúa en sentido contrario. Aunque la economía cubana no sea de enorme tamaño, sí es significativa e importante para algunos estados de la Unión americana. Al incrementar el bloqueo económico y financiero, reduce las posibilidades de negocios y empleo para Estados Unidos en relación con Cuba. La directiva de política de Trump para Cuba tampoco fortalece la seguridad, pues aunque el gobierno cubano no pretenda retar a Estados Unidos en ese terreno, no cabe duda que el casi abandono de su embajada en La Habana dificulta la colaboración en todas las esferas, incluso en los sensibles temas de la seguridad nacional.

Concretamente en lo que respecta a la formulación de la política de Trump hacia Cuba, se conjugan factores específicos que influyen en sus decisiones. La Isla no es una prioridad entre otros tantos retos mundiales de gran significación como China, Rusia, Corea, Irán, Siria e Israel. Una novedad en la política hacia Cuba resulta de plantearla como parte de su estrategia de seguridad nacional con el objetivo de restablecer su sistema de dominación en Venezuela, Cuba y Nicaragua, de modo que la política hacia Cuba se pone en función de este enfoque con argumentos obsoletos, heredados de la llamada Guerra Fría. Aunque, en un sentido particular, Cuba no salió de ese escenario cuando se daba por terminada en los análisis de relaciones internacionales después de la desaparición de la URSS y el campo socialista europeo.

La administración Trump enfrenta enormes desafíos en política interna que dañan su estabilidad: manifiestan división, falta de consenso entre los funcionarios del propio Ejecutivo, y pugnas con todos los órganos del gobierno, llegando a poner en juego hasta su permanencia en la Casa Blanca con la amenaza del *impeachment*. Estas condiciones han creado un contexto favorable para la influencia de figuras portadoras de políticas extremistas hacia Cuba, que aunque desconocen la realidad cubana, ofrecen respaldo al Presidente ante la avalancha de sus problemas en política interna.

Pasos en el proceso de retroceso en la política de Estados Unidos hacia Cuba

La política de Trump para Cuba se ampara principalmente en el enfoque de las leyes anticubanas existentes en Estados Unidos, que tienen

como pieza clave la Ley Helms-Burton, de 1996. El propósito de recurrir al bloqueo y las sanciones que afecten a la economía cubana, parte del supuesto de que es posible en las condiciones actuales retrotraer a Cuba al pasado neocolonial. Formalmente, el documento de política de Estados Unidos hacia Cuba emitido por el presidente Trump se conoce como el Memorando Presidencial para la Seguridad Nacional NSPM-5, titulado «Fortaleciendo la política de Estados Unidos hacia Cuba».⁶ Este documento fue dado a conocer el 17 de junio de 2017, aunque no se inició su ejecución hasta el mes de octubre de ese propio año. Existen diferencias de enfoque y percepciones sobre el proceso cubano —no solamente en la calidad de los documentos y su extensión— entre la directiva presidencial de Obama para la política de Estados Unidos hacia Cuba, y el memorando emitido por Trump para destruir el legado de su predecesor. Desde mi perspectiva, la directiva de Obama⁷ contiene importantes consideraciones que eventualmente serán parte de la política estadounidense, porque toma en cuenta el fracaso de la política precedente, las actualizaciones internas en Cuba, así como los cambios del balance de fuerzas en la región y en el mundo. La política de Obama tiene alcance estratégico, pone énfasis en los instrumentos de *poder blando* y se proyecta a largo plazo. La política de Trump es coyuntural y de corto plazo, enfatiza los instrumentos de fuerza y demuestra el desconocimiento de sus autores sobre la realidad cubana. Sus propuestas resultan de atender asuntos internos y circunstanciales de la política de Estados Unidos y las pretensiones de reelección de Trump.

Debe advertirse, que el incremento de las medidas de bloqueo e intentos de aislar a Cuba también perjudican al pueblo de Estados Unidos, al privarlo de beneficios económicos, fuentes de empleo y permitir elevar los niveles de protección recíproca de la seguridad nacional sobre las bases de la negociación diplomática y la colaboración. Desde la perspectiva geopolítica y de seguridad nacional, la política de Trump hacia Cuba no solamente dificulta la cooperación en esta esfera, sino que favorece el acercamiento a Cuba de países como China y Rusia,

⁶ Federal Register: NSPM-5 «Strengthening the Policy of the United States Toward Cuba», 2017. En: <https://www.federalregister.gov/documents/2017/10/20/2017-22928/strengthening-the-policy-of-the-united-states-toward-cuba>.

⁷ The White House: Presidential Policy Directive. United States-Cuba Normalization, October 14, 2016. En: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/10/14/presidential-policy-directive-united-states-cuba-normalization>.

declarados en su Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 y otras declaraciones oficiales del gobierno como sus adversarios.⁸

Condiciones internas de Estados Unidos, como la acumulación de contradicciones estructurales generadas por el propio sistema, contribuyeron a la elección de Donald Trump. El Presidente supo interpretar la significación de los referentes políticos, ideológicos y de identidad nacional que se encuentran en los que lo apoyan, pero lejos de aliviar esas contradicciones, la acrecienta. La ambivalencia inicial de Trump respecto a Cuba⁹ fue decantada progresivamente hacia posiciones cada vez más duras de reforzamiento del bloqueo y sanciones destinadas a frenar la entrada de ingresos al país por cualquier vía. El Presidente estadounidense, enfrentado a grandes desafíos internos y externos, transa lo que pudiéramos llamar «la carta cubana», por apoyo político interno en el Congreso y cree de algún modo lo que le dicen sus asesores sobre la posibilidad de restablecer la dominación continental derrocando los «regímenes hostiles» de Venezuela, Nicaragua y Cuba, que atraviesan de conjunto por situaciones difíciles.

La influencia del Senador Marco Rubio, y otros congresistas de origen cubano, constituye un resultado colateral, derivado de la división política al interior de la clase política estadounidense, pero acaba convirtiéndose en una pieza clave en la formación de política exterior hacia nuestra región, como una especie de asesor del Presidente e intermediario con las principales figuras del gabinete encargados de la ejecución de la política exterior. Le sirven de aliados al Presidente ante sus desafíos internos y prometen servir de soporte a las elecciones presidenciales de 2020 a lo que sumarían, en el plano externo, la consolidación de su sistema de dominación hemisférico.

Otras fuerzas políticas y económicas, aunque han sido minimizadas por la avalancha de fuerzas conservadoras del Ejecutivo encargadas de la política exterior, han tratado de moderar infructuosamente el retroceso de la política. Se trata de intereses económicos, políticos y de la seguridad nacional favorables a la mejoría de las relaciones entre los dos países, que se identifican con las posturas de la mayoría del pueblo estadounidense, incluyendo a los cubanoamericanos.¹⁰

⁸ Paul D. Eaton y David L. McGinnis: «The Trump's Critical Cuba Policy», *Politico*, 2017. En: <https://www.politico.com/agenda/story/2017/05/17/trump-cuba-policy-threat-national-security-000442>

⁹ William M. Leo Grande: «Which Trump Will Cuba Have to counted With the Hard-Liner the Deal maker», *World Policy Review*, November 16, 2016. En: <http://www.worldpoliticsreview.com/author/william-m-leogrande/>.

¹⁰ Engage Cuba: «The Economic Impact of Tightening U.S. Regulations on Cuba», May 31, 2017. Washington. DC. En: <https://static1.squarespace.com/static/55806c54e4b0651373f7968a/t/>

Ciertas instituciones y departamentos de burocracia oficial pueden haber desempeñado una cierta función estabilizadora, tratando al menos de reducir los daños de las propuestas más radicales y agresivas hacia Cuba, pero los famosos contrapesos del sistema político no han logrado cumplir su cometido ante un Presidente muy activo e impredecible. La clave de la cooperación se asocia a las experiencias favorables desarrolladas entre instancias de la seguridad de ambos países, entre militares en el entorno de la base de Guantánamo y entre el FBI y la Seguridad del Estado, si bien estos espacios también son parcialmente neutralizados por las decisiones, del más alto nivel, de aislamiento y bloqueo.¹¹

Como se ha evidenciado sobre otros asuntos, en las estructuras burocráticas e institucionales del gobierno de Trump y su propio Ejecutivo —y no solamente en los medios de comunicación más influyentes de ese país—, se expresan opiniones contrarias a las del Presidente. La retórica y la inusual personalidad de Trump y el empleo de los medios sociales para trasladar mensajes, parecen en ocasiones desbordar los frenos institucionales y hasta los balances del gobierno.¹²

La práctica del sistema político estadounidense y la primacía en el ejercicio de las decisiones de la política exterior por el propio Presidente y sus principales figuras en este terreno, parecen corresponder con las características de una Presidencia imperial.¹³ Ello también favorece la realización de una política muy agresiva del Ejecutivo, una vez que ubican en las instituciones y organizaciones clave en la formación de la política exterior a figuras como Mike Pompeo, en el Departamento de Estado, John Bolton, Asesor de Seguridad Nacional, y Marco Rubio en el Congreso —todas con una fuerte tradición guerrerista, intervencionista, de tendencia neoconservadora— se constituye un grupo que evidencia la disposición y capacidad de liderar la política exterior estadounidense hacia América Latina y el Caribe.¹⁴

592f36dbdb29d6c96a19e3ea/1496266459829/Economic+Impact+of+Tightening+U.S.+Regs+on+Cuba.pdf.

¹¹ Véase: Rafael Hernández, Jorge I. Domínguez y Lorena Barbería (coord.): *¡Play Ball! Debatendo las relaciones Cuba-Estados Unidos*, 2da. Ed., Ediciones Temas, La Habana, 2017.

¹² Abrams Elliot: «Trump Versus the Government. Can America Get Its Story Straights?», *Foreign Affairs*, January-February, 2019.

¹³ Arthur M. Schlesinger Jr.: *The Imperial Presidency*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1973, p. 187.

¹⁴ Véase: Rafael González Morales: *Estados Unidos y la «Guerra 4G» contra Venezuela*, Editorial Ocean Sur, 2019, p. 18.

Encajan perfectamente en el propósito de aislar y dañar a Cuba las extrañas enfermedades de causas desconocidas, informadas por el personal diplomático de Estados Unidos en La Habana. Al no tener fundamentos científicos de sus causas, ni mucho menos poder culpar al gobierno cubano en esos incidentes, ni presentar pruebas concluyentes al respecto, no queda otra opción desde la perspectiva del análisis político, que considerarlas pretextos para justificar el casi congelamiento de las relaciones diplomáticas.

Las consecuencias de estas medidas sin duda ponen en peligro casi todos los intercambios, deportivos, académicos, culturales y hasta familiares, incluyendo el proceso migratorio entre los dos países pautado por los acuerdos existentes que garantizaban la concesión de no menos de 20 mil visas de inmigrantes anuales desde 1995. Pero ello ocurre en un contexto distinto.

Las modificaciones de las regulaciones migratorias cubanas favorecen la emigración ordenada y el regreso de los que salen del país por diferentes motivos. Ello no cancela toda la presión migratoria, pero no ocurre en las mismas condiciones. Por lo tanto, la reducción del otorgamiento de visas es mucho menos traumática que en las condiciones anteriores durante las décadas de 1980 y 1990 y no parece lo más probable que sea capaz de generar una crisis interna en la Isla.

En la fase final del gobierno de Obama, poco antes de terminar su segundo periodo presidencial, se firmó un acuerdo con el gobierno de Cuba que cancelaba la interpretación de *pies secos-pies mojados*, como puerta de entrada preferencial de los ciudadanos cubanos a Estados Unidos. Es interesante que Trump no se ha planteado restablecer esa política, que tendría graves consecuencias para la seguridad en las relaciones entre los dos países. Este acuerdo es uno de los ejemplos de continuidad Obama-Trump, y probablemente fue hablado entre el presidente saliente y el entrante como parte de las consultas en la transmisión de poderes.

Cuba y su proceso revolucionario son considerados un adversario y una fuerza desestabilizadora para el orden que Estados Unidos desea impere en el hemisferio, como se presentó en el Memorando de Seguridad nacional firmado por el Presidente Trump el 16 de junio de 2017. Como tal se observa un énfasis en medidas de bloqueo económico y financiero, y el regreso a una retórica obsoleta de estilo Guerra Fría, muy agresiva e irrespetuosa.

La política de Estados Unidos sigue gradualmente incluyendo nuevas decisiones para recrudecer el bloqueo y afectar lo más posible las

condiciones socioeconómicas del país. El Asesor de Seguridad Nacional, uno de los principales líderes de esta política anticubana del gobierno estadounidense, insiste en que seguirán estudiando la situación para aplicar otras medidas más efectivas para tratar de hacer colapsar a la sociedad cubana. Ello parte del mismo supuesto de que tales condiciones alentarían la oposición al gobierno y eventualmente induciría el cambio de régimen favorable a sus intereses en los países denominados «Troika de Tiranías»: Venezuela, Nicaragua y Cuba.

Se mantienen los instrumentos de subversión con el mismo nivel de financiamiento aprobado por el Congreso, aunque la administración ha solicitado inicialmente cifras inferiores. En esta esfera participa frente a la USAID los proyectos para Cuba de la Fundación para la Democracia NED (*National Endowment for Democracy*). El aumento en 2018 del financiamiento de la NED a Cuba respecto a lo desembolsado en 2017 pudiera parecer contradictorio con la política oficial de Trump, pero no lo es.¹⁵ Dicho incremento trata precisamente de llenar el vacío dejado por la política actual del Ejecutivo estadounidense, encaminada a disminuir las relaciones con Cuba mediante el recrudecimiento bloqueo, sanciones, aislamiento, calumnias y una embajada casi vacía y disfuncional.

El endurecimiento de la política hacia Cuba se basó inicialmente en el Memorando de junio de 2017 y en las decisiones políticas para prácticamente congelar las relaciones bajo el pretexto de los ataques sónicos, y más recientemente, por responsabilizar a Cuba del fracaso de la política de cambio de régimen expedito en Venezuela. Las posturas más agresivas contra Venezuela y Cuba se dinamizaron y agravaron progresivamente con la designación de John Bolton, un conocido guerrillero, en la función de Asesor de Seguridad Nacional desde abril de 2018 y entre sus más cercanos colaboradores, como el director para la región Mauricio Claver-Carone, un individuo con una amplia hoja de servicios en la actividad política contra Cuba en el Congreso de Estados Unidos.

Nuevas medidas para recrudecer el bloqueo, disminuir las remesas familiares y los viajes, y frenar los flujos financieros y las inversiones se asocian a la activación del Título III de la Ley Helms-Burton. Esta decisión de Estados Unidos tiene varias aristas. Por una parte busca desestimular las inversiones extranjeras en Cuba —toda vez que Cuba ha declarado su necesidad para el desarrollo del país—, incrementar el riesgo país y con ello el costo del servicio de la deuda cubana y beneficiarse colateralmente

¹⁵ Tracey Eaton, 2019. En: <http://cubamoneyproject.com/2019/03/03/ned/>.

del apoyo político de los cubanos demandantes por sus propiedades nacionalizadas en Cuba, lo que supone un rédito político interno para Trump, con independencia del curso específico de cada uno de estos procesos.

Desde la perspectiva interna de Cuba, las afectaciones económicas reales no se pueden evitar, aunque podrían estimular la eficiencia y acciones e iniciativas compensadoras, dentro y fuera del país, con otros negocios e inversionistas. Contrario a la lógica imperialista, las noticias sobre la activación del Título III de la Helms-Burton sirven de fortalecimiento de la unidad interna en defensa de los intereses del pueblo y el sistema que lo representa. En cualquier parte del mundo, un país agredido y amenazado, genera un apoyo mayor al gobierno y ello no es tomado en cuenta por los defensores de estas políticas intervencionistas en Estados Unidos.

La decisión del gobierno de poner en práctica el Título III y las correspondientes demandas también rompe el acuerdo con la Unión Europea de suspender su aplicación, como se había venido haciendo durante más de veinte años por distintos gobiernos, e incluso por esta misma administración al principio. Esto genera rechazo oficial de gobiernos de sus principales aliados, con amenazas de llevar el caso a un panel de la Organización Mundial de Comercio.

El 4 de junio de 2019 se dan a conocer mayores restricciones a los viajes a Cuba para reducir los ingresos que puedan aportar estas actividades. En los documentos del Departamento de Comercio y el Departamento del Tesoro, se informa sobre la cancelación de los viajes de los cruceros y la categoría de visitas educativas pueblo a pueblo para limitar aún más los tipos de viajes autorizados. Se justifica la cancelación de los nuevos viajes educativos pueblo a pueblo y las licencias para cruceros y otras embarcaciones y aviones privados que visitan la Isla. Se eliminan las licencias para intercambios educativos en la categoría pueblo a pueblo, aunque se permitirán aquellas ya activas. Los detalles y consecuencias específicas se sabrán después, pero puede reducirse el número de visitantes por esta vía en unos tres mil o cuatrocientos mil en un año. Los argumentos que acompañan la decisión insisten en el manido argumento ideológico de que «Cuba es un país comunista» y que «continúa desempeñando una función destabilizadora en el Hemisferio», dando apoyo a los gobiernos adversarios de Estados Unidos de Venezuela y Nicaragua.¹⁶

¹⁶ U.S. Department of the Treasury: «Treasury and Commerce implement Changes to Cuban Sanctions Rules», June 4th, 2019. En: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm700>.

El factor latinoamericano y caribeño

La política de la administración Trump hacia América Latina y el Caribe, caracterizada en sentido general por un rechazo a la inmigración desde la región, ha abogado por la construcción de un muro y hasta la aplicación de tarifas a las importaciones desde México si el gobierno de ese país no controla el flujo migratorio antes de llegar a su frontera. Ello evidencia poca preocupación por temas de interés para la América Latina y el Caribe, como el desarrollo económico, la reducción de la pobreza, la integración comercial y el mejor acceso al mercado de Estados Unidos, generándose nerviosismo en los gobernantes latinoamericanos y caribeños, incluso de sus principales aliados. Retirada y renegociación de acuerdos de libre comercio, medidas proteccionistas, amenazas y ofensas hacia los nacionales de América Latina y el Caribe completan el cuadro poco alentador.

El ascenso conservador a la mayoría de los gobiernos en países de América Latina y el Caribe, con distintas artimañas, desde el golpe de Estado en 2009 en Honduras a Manuel Zelaya, la manipulación mediática y la judicialización en alianza con fuerzas de Estados Unidos, sumadas a las propias debilidades de los gobiernos de izquierda, centro izquierda y antineoliberales, presentan un balance de fuerzas regionales más favorable a Estados Unidos y sus aliados, respecto a la etapa comprendida entre 1998 y 2008.

La elección de gobiernos derechistas y neofascistas, como el de Mauricio Macri en Argentina, en 2015 y Jair Bolsonaro en Brasil, en 2018, tiene consecuencias regionales por ser dos de los países más grandes, lo que agregado a un segundo mandato de Sebastián Piñera en Chile, configuran un bloque de fuerzas agresivas y hostiles para Cuba. Estos gobiernos de derecha están acompañados por el activismo contrarrevolucionario del Secretario de la OEA Luis Almagro, y constituyen un contexto regional beneficioso para el propósito de Estados Unidos de recomponer su sistema de dominación en América Latina y el Caribe.

El escenario regional es muy complejo y difícil de caracterizar, pero no cabe duda que se agudiza la división y los peligros intervencionistas de Estados Unidos, si bien la elección de Andrés Manuel López Obrador en México marca un signo contrario, con una política exterior asentada en los principios del derecho internacional, el respeto a la soberanía y la no intromisión en los asuntos internos de los países.

El gobierno de Estados Unidos reconoce los cambios favorables a sus intereses operados en la correlación regional de fuerzas, cualesquiera sean las causas, los medios y los factores internos al interior de los países para la salida de gobiernos de «izquierda» de muy variada radicalidad, sustituidos ahora por gobiernos de derecha.

Este nuevo contexto regional lo identifican los estrategas estadounidenses con la actividad intervencionista del llamado Grupo de Lima, Prosur, la mutación en la orientación política de Mercosur y la Alianza del Pacífico. Todo ello lo consideran parte del marco alentador para restablecer la hegemonía de Estados Unidos en la región, una vez que hayan retrotraído los procesos de Venezuela, Cuba y Nicaragua. La Subsecretaria de Estado para el Hemisferio Occidental Kimberly Breier, subrayó su confianza en «Una Nueva Era en las Américas» y se refiere precisamente a esos cambios favorables que le permiten avanzar sus intereses estratégicos en la región.¹⁷

El factor cubano y las percepciones políticas en EE.UU.

Las elecciones en Cuba de los nuevos diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular y finalmente la votación de un nuevo presidente de los Consejos de Estado y de Ministros del país, concluida en 2018, no fue un acontecimiento menor para las relaciones bilaterales. Representó un proceso de rejuvenecimiento de los dirigentes políticos del país, que aunque ha ido progresivamente avanzando desde los niveles inferiores del gobierno, alcanza ahora su eslabón más alto. Los analistas en política internacional han presentado diversas interpretaciones sobre el significado y perspectivas del proceso, pero lo que resulta importante a este trabajo es que aparentemente ha sido considerado por los oficiales de inteligencia de Estados Unidos como un momento de vulnerabilidad interna de Cuba.

Si se acepta este supuesto, el mismo sería un factor favorable a que se mantuviera una política de presión, fuerza y recrudescimiento del bloqueo a Cuba en los marcos de una administración en Estados Unidos como la actual, esperando que pueda dar resultados con el nuevo gobierno, o se demuestre lo contrario.

¹⁷ Kimberly Breier: *Assistant Secretary, Bureau of Western Hemisphere Affairs Remarks on «A New Era in the Americas» at the 2019 Concordia Americas Summit*, May 13, 2019, Bogotá, Colombia. En: <https://www.state.gov/remarks-on-a-new-era-in-the-americas-at-the-2019-concordia-americas-summit/>.

En condiciones extremas, y si fueran exitosas las medidas contra Cuba para colocar a la sociedad cubana en una profunda crisis, no se descartaría el empleo de la intervención militar directa, aunque ese no sea el escenario más probable por los altos costos que podría ocasionar y porque, no obstante el propio presidente estadounidense sea propenso a las amenazas, no parece tenga motivaciones de involucrarse en un conflicto bélico de grandes proporciones. Sin embargo, de forma inadvertida puede estallar una chispa que inicie la guerra y ello tendría enormes consecuencias para toda la región muy difíciles de predecir.

Por primera vez desde el triunfo de la revolución, el gobierno cubano no está encabezado por un líder histórico del proceso. Miguel Díaz-Canel Bermúdez ha sido una figura preparada conscientemente para darle continuidad a las transformaciones estratégicas del sistema iniciadas desde por lo menos el año 2011, pero el nuevo gobierno lleva sobre sus hombros la responsabilidad de estabilizar la situación en las actuales difíciles circunstancias, y avanzar todo lo posible a pesar del creciente bloqueo.

Frente al estilo provocativo de Trump, la política cubana mantiene como siempre un rumbo basado en principios y valores. No cae en el juego de reaccionar en el mismo tono a las ofensas irrespetuosas. Plantea continuar las negociaciones bilaterales, cuando existan las condiciones, a partir del respeto mutuo a las diferencias, y construir un diálogo que busque elevar la cooperación en temas de interés común, hasta la exploración de soluciones de aquellos asuntos más complejos para alcanzar una convivencia civilizada para beneficio de las partes, los gobernantes y los pueblos.

En medio del retroceso general de las relaciones bilaterales ocurren acontecimientos alentadores en esferas muy importantes de la colaboración científica, como inversiones en una empresa mixta destinada a la producción de medicamentos de alta tecnología contra el cáncer, desarrollados por la avanzada biotecnología cubana. En septiembre de 2018 se conoció la formación de una empresa mixta enclavada en la Zona de Desarrollo del Mariel (ZDM) entre el Centro Roswell Park sobre el Cáncer de Búfalo, de New York, y el Centro de Inmunología Molecular de Cuba para desarrollar terapias contra el cáncer, a partir de los avances cubanos en este terreno, que eventualmente llegarían al mercado estadounidense. Otro ejemplo reciente ha ocurrido en la esfera del deporte, entre la organización de las grandes ligas (Mayor League

Baseball, MLB) de Estados Unidos, y la Federación Cubana de Béisbol (FCB), para que los peloteros cubanos de la FCB puedan jugar legalmente dentro de la organización de la MLB con sede en Estados Unidos. Bajo las presiones de los sectores anticubanos del gobierno estadounidense, la OFAC reinterpreto el acuerdo que inicialmente había aceptado y lo canceló, con el consabido pretexto de que la FCB era una dependencia del gobierno cubano y no una entidad independiente dedicada a los fines del desarrollo de ese deporte en nuestro país.

Ello deja el acuerdo considerado por las partes (MLB y FCB) como favorable a la espera de reinterpretaciones en condiciones políticas óptimas dentro de las visiones estratégicas y percepciones del gobierno estadounidense sobre Cuba.

Conclusiones

El escenario más probable dadas las circunstancias actuales en Estados Unidos, Cuba y el contexto de la correlación regional de fuerzas, al menos hasta las elecciones de 2020, parece ser cuando menos un estancamiento de las relaciones e incluso la continuación del retroceso, de acuerdo a las intenciones de los altos funcionarios de política exterior encargados. Las variables claves son la evolución de la propia situación cubana y cualquier desenlace en el escenario de Venezuela.

La lista negra de empresas cubanas excluidas de todo tipo de relaciones con Estados Unidos y que pueden ser objeto de demandas en cortes de ese país mediante el Título III de la Helms-Burton puede seguir incrementándose; cabe esperar nuevas multas y sanciones por tener relaciones financieras y económicas con Cuba y no se descarta que se restablezca el programa migratorio para favorecer el robo de médicos cubanos en colaboración con otros países.

La OFAC introduce nuevas restricciones a los viajes y cualquier intercambio comercial que genere ingresos a la economía cubana y pueda ser afectado por la política de Estados Unidos se mantiene en el menú de opciones de la política contra Cuba. Ya a principios de junio se cancelaron los viajes de barcos de crucero y aeronaves privadas para estancias temporales, y se eliminaron las licencias para los viajes educativos grupales de la política pueblo a pueblo.

Sin embargo, se deben ir acumulando fuerzas y develarse incentivos a favor de un nuevo ajuste progresivo en la política de Estado Unidos

hacia Cuba, asumiendo el avance de procesos y acontecimientos que pudieran consolidarse como tendencias contrapuestas a las actuales. En realidad, no ha sucedido un cambio interno en Cuba que justifique el retroceso de las relaciones y la situación socioeconómica. A pesar del aumento de las sanciones y medidas para quebrantar la economía debe mostrar resistencia e incluso apreciarse algunos avances en algunos sectores. El contexto internacional para Cuba es favorable con China, Rusia y otros países, incluso algunos aliados de Estados Unidos que no están dispuestos a contribuir con el bloqueo e incluso aprecian la actual política como una oportunidad para consolidar sus relaciones con la Isla en medio de los retos.

Internacionalmente la activación del Título III ha generado el rechazo político de gobiernos aliados de Estados Unidos. Países de la Unión Europea, como España, o incluso Canadá han reiterado su rechazo a esa ley, así como a su ilegalidad. Al mismo tiempo han señalado la disposición de apoyar a sus inversionistas en las demandas que pudieran enfrentar.

En la práctica, tal proceso es ilegal de acuerdo al derecho internacional y podría ser nuevamente objeto de demanda en el marco de la Organización Mundial de Comercio.

Las demandas que se van presentando en Estados Unidos contra empresas cubanas no tienen efecto directo. La Constitución cubana, las leyes sobre inversiones extranjeras y en particular la ley cubana actúa en su defensa y sanciona a los que se incorporen a esos procedimientos.

El objetivo de la aplicación de ese título va dirigido a frenar el flujo de inversiones hacia Cuba y a incrementar el riesgo país y por lo tanto el costo de los créditos que se puedan asumir. Aunque esas medidas sin duda van a perjudicar adicionalmente a la economía cubana y agravar en alguna medida la situación socioeconómica del pueblo, no cabe esperar una situación que haga colapsar el gobierno o generar el tan ansiado por Estados Unidos «cambio de régimen». El incremento del bloqueo, las sanciones de todo tipo y las medidas para reducir los intercambios, disminuir las remesas, reducir los viajes y los aportes del sector del turismo perjudican desproporcionadamente al pueblo, incluyendo la actividad de negocios y empleo del sector privado, frenan los ritmos de crecimiento y desarrollo del país, pero no logran hacerlo colapsar.

Como factores que deben favorecer el descongelamiento de las relaciones entre Estados Unidos y Cuba en los próximos años, puede delinearse un escenario que supondría un cambio favorable a la política estadounidense de *engagement* con Cuba, y que privilegie el llamado poder blando, tendencia que se vería fortalecida si las condiciones socioeconómicas y políticas en la Isla se dinamizan y se consolida su estabilidad.

De momento el escenario cubano de 2018 y 2019 no es de crisis, pero tampoco se aprecia el dinamismo económico necesario y puede hablarse de un estancamiento. Tampoco puede descartarse una crisis económica en 2020, aunque su gravedad sea menor que la ocurrida a principios de la década de 1990.

Aunque el restablecimiento del servicio de la deuda potencialmente favorece la posibilidad de recibir nuevo financiamiento, de momento hay que pagar, y los ingresos por exportación son insuficientes para cubrir todas las necesidades. El balance del sector externo es muy tenso. Mantener una cuenta corriente del balance de pagos positivo conlleva una mayor exigencia y eficiencia económica. Por esa razón el gobierno ha llamado a un esfuerzo superior en las exportaciones y restringir las importaciones a los rubros imprescindibles.

Se ha calculado que el bloqueo económico y financiero ha representado pérdidas por ingresos del país superiores a los 4 mil millones de dólares en 2018 y la cifra para 2019 debe ser superior. Asimismo, se considera oficialmente que el comportamiento de la economía en 2019 mantendrá esas difíciles condiciones, aunque con un crecimiento en el torno al 1,5% del Producto Interno Bruto. No obstante, el resultado final puede ser menor.

En el terreno político el escenario presenta importantes desafíos, el relevo en el liderazgo político apenas ha comenzado, y el país realizó una reforma constitucional, que fue sometida a debate nacional y recibió muchos criterios en todas direcciones. La misma fue probada mediante referendo, lo que significó un respaldo a la institucionalidad política y al sistema socialista cubano.

Las respuestas del gobierno cubano ante las agresiones verbales o ante determinadas decisiones políticas contra Cuba o sus aliados han sido basadas en principios reconocidos del derecho internacional, rechazando las injerencias del gobierno de Estados Unidos con firmeza y dignidad, pero sin caer en la trampa del discurso incendiario, violento

y ofensivo. En esos términos se ha reiterado la disposición de abordar todos los asuntos de la agenda bilateral por la vía diplomática. Al mismo tiempo se ha rechazado las agresiones contra Venezuela y manifestado el apoyo cubano al gobierno constitucional de Nicolás Maduro, rechazándose abiertamente las acciones golpistas contra su gobierno.

En la continuidad y el cambio de la política, las percepciones desempeñan una función fundamental en el curso de las relaciones bilaterales. Las mismas se basan en apreciaciones del país emisor sobre los efectos o resultados en el país receptor y lo que cabe esperar de ellas en un plazo determinado, así como los instrumentos más adecuados para cumplir sus objetivos. Aunque los factores internos son un componente principal en la política exterior estadounidense, cada vez se aprecia una interrelación más dinámica e intensa entre los intereses internos en la formación de la política exterior y los del contexto internacional, tanto a escala regional y subregional como mundial. El caso de la política de Estados Unidos hacia Cuba no es una excepción. Hasta las elecciones de 2020 la política de Estados Unidos hacia Cuba será influida por las evaluaciones que se hagan al respecto por parte de los asesores de Trump, que pueden cambiar, dado las discrepancias con el Presidente, como ha ocurrido con bastante frecuencia.

Como ha demostrado la historia reciente, las principales fuerzas y condiciones que favorecieron las decisiones anunciadas a finales del 2014 respecto a las relaciones entre Estados Unidos y Cuba, tienen un referente fundamental en la situación interna de Cuba y el momento político interno por el que atravesaba la administración demócrata de Obama en sus dos últimos años en la Casa Blanca en el contexto regional y mundial. Dado que se asume que los componentes esenciales del conflicto entre los dos países no desaparecen, tampoco los intereses estratégicos y objetivos de las partes involucradas; se modifica el discurso de la política estadounidense, el marco estratégico o de Gran política en que se expresa, la proporción en los distintos instrumentos empleados, y el modo en que se despliega su política hacia Cuba en los distintos planos, bilateral, regional y global.

El diseño de la política de Estados Unidos hacia Cuba conserva los elementos del enfoque dual; a saber, la llamada política de dos carriles incorporados desde la aprobación de las principales leyes anticubanas: Torricelli (1992) y Helms Burton (1996). En tal sentido domina en la

tendencia actual una continuidad ajustada hacia un aumento de los instrumentos de fuerza, el llamado poder duro, sobre la comunicación, la negociación y el diálogo.

Como elemento novedoso, la política se encuadra en un enfoque estratégico regional y global, que coloca a la política hacia Cuba en una dimensión regional y en el marco de una especie de nueva guerra fría, en que una llamada «Troika de Tiranías», compuesta por Venezuela, Cuba y Nicaragua son prioridad en un enfoque articulado por las relaciones entre estos países y su incidencia en el plano regional. Sin embargo, ello no debe conducir al error de pensar que el poder inteligente ha sido eliminado totalmente, sino que se acomoda en la retaguardia a la sombra del discurso agresivo de Trump.

El cambio en la composición del Congreso de Estados Unidos en 2018 le permitió a los demócratas recuperar la Cámara de Representantes, pero no el Senado. Ello condiciona el ajuste de la política de Estados Unidos hacia Cuba por un Congreso dividido, por lo que la posición del Ejecutivo y Trump, y los agresivos miembros de su equipo de política exterior, como el Secretario de Estado Mike Pence y el Asesor de Seguridad Nacional John Bolton, resultan decisivos y claramente desfavorables a un mejoramiento de las relaciones con Cuba. Una ruptura o al menos fractura o diferencia entre las interpretaciones de Trump, Bolton y Pence, en correspondencia con la evolución de la situación con Venezuela, o las tensiones en Irán, pueden ajustar esa política y colocarla en un segundo plano en las prioridades globales. El transcurso del tiempo, los resultados de la política y las consecuencias estimadas de las mismas en términos electorales pueden modificar la, aunque manteniendo las direcciones fundamentales observadas hasta mediados de 2019.

Dada la complejidad de los problemas observados en el contexto interno, tanto de Estados Unidos como de Cuba, la evolución del golpe de Estado continuado contra Venezuela, así como otros importantes desafíos para el gobierno estadounidense en otras latitudes y el balance regional de fuerzas, se espera la continuidad del conflicto bilateral a los niveles actuales, e incluso su empeoramiento, con pocos vaivenes, hasta después de las elecciones presidenciales del 2020.