



## Relación entre el Ejecutivo y el Legislativo estadounidenses y las medidas coercitivas unilaterales contra Cuba

*Relationship between the U.S. Executive and Legislative branches of government and unilateral coercive measures against Cuba*

**Esp. P. Daríel Quintana Fraga\***

Especialista de Posgrado en Servicio Exterior, Licenciado en Relaciones Internacionales. Especialista del Ministerio de Relaciones Exteriores, La Habana, Cuba. ✉ [darielqf@gmail.com](mailto:darielqf@gmail.com) 📞 [0000-0003-2174-479X](tel:0000-0003-2174-479X)

**M. Sc. Denysse Fundora Agrelo\***

Máster en Estudios sobre Estados Unidos y Geopolítica hemisférica, Licenciada en Relaciones Internacionales. Investigadora del Centro de Investigaciones de Política Internacional, La Habana, Cuba. ✉ [denyssefundora@gmail.com](mailto:denyssefundora@gmail.com) 📞 [0000-0002-0976-3368](tel:0000-0002-0976-3368)

\*Autores para la correspondencia: [darielqf@gmail.com](mailto:darielqf@gmail.com), [denyssefundora@gmail.com](mailto:denyssefundora@gmail.com)

Cómo citar (APA, séptima edición): Quintana Fraga, D., & Fundora Agrelo, D. (2025). Relación entre el Ejecutivo y el Legislativo estadounidenses y las medidas coercitivas unilaterales contra Cuba. *Política Internacional*, VII (Nro. 2), 161-178. <https://doi.org/10.5281/zenodo.15103831>

<https://doi.org/10.5281/zenodo.15103831>

RECIBIDO: 14 DE FEBRERO DE 2025

APROBADO: 18 DE MARZO DE 2025

PUBLICADO: 7 DE ABRIL DE 2025

**RESUMEN** Este artículo analiza la evolución de la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba, específicamente en lo que respecta a las medidas coercitivas implementadas por las administraciones estadounidenses desde la década de 1960 hasta el gobierno de Joseph Biden. A lo largo de ese periodo, se observan dos tendencias fundamentales en el balance de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: una en la que prevalece el consenso sobre la política hacia Cuba, y otra en la que este consenso se quiebra, originando disputas entre ambas ramas del gobierno. La centralidad del bloqueo económico y las medidas coercitivas unilaterales como instrumentos de política hacia la isla y la constante negociación de las prerrogativas del Ejecutivo en este ámbito son los ejes de este análisis.

Palabras Clave: Estados Unidos, Cuba, medidas coercitivas unilaterales, política exterior

*ABSTRACT This article analyzes the evolution of U.S. foreign policy toward Cuba, specifically with regard to the unilateral coercive measures implemented by U.S. administrations from the 1960s until the administration of Joseph Biden. Throughout that period, two fundamental trends in the balance of power between the Executive and the Legislative branches can be observed: one in which consensus on Cuba policy prevails, and another in which this consensus breaks down, giving rise to disputes between the two branches of government. The centrality of the economic blockade and unilateral coercive measures as instruments of policy towards the island and the constant negotiation of the prerogatives of the Executive in this area are the focus of this analysis.*

*Keywords: United States, Cuba, unilateral coercive measures, foreign policy*

## INTRODUCCIÓN

En el sistema político de Estados Unidos persiste un debate de larga data sobre cuál de las ramas del gobierno detenta mayor poder en la formulación de la política exterior. Tanto el poder Ejecutivo como el Legislativo poseen competencias constitucionalmente reconocidas que los implican directamente en la dirección de la política exterior estadounidense. No obstante, como señala Arthur Schlesinger Jr. en su obra *La presidencia imperial*, los periodos de conflicto bélico tienden a aumentar las prerrogativas del presidente, mientras que en tiempos de paz se observa una tendencia del Congreso a reaccionar frente a los posibles excesos del Ejecutivo. El siglo XX, marcado por dos guerras mundiales y la Guerra Fría con sus particularidades, redujo considerablemente los lapsos en los cuales el Congreso pudo ejercer un contrapeso efectivo ante el creciente poder del Ejecutivo.

Este equilibrio de poder se ha manifestado en una de las herramientas más recurrentes de la política exterior estadounidense en dicho periodo: las medidas coercitivas unilaterales, que han tenido un impacto significativo en las relaciones bilaterales con Cuba.

El propósito del presente trabajo es analizar cómo las disputas sobre el balance de poder entre las ramas del gobierno han influido en la implementación de medidas contra Cuba por parte de Estados Unidos.

El bloqueo económico, comercial y financiero, entendido como un entramado complejo de medidas coercitivas, ha sido un pilar fundamental en la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba desde el mismo inicio de la Revolución cubana. Así, el control que una de las ramas del gobierno ejerza sobre las disposiciones del bloqueo tendrá un impacto substancial en la orientación de dicha política. Aunque este está codificado en ley, lo que podría sugerir que su implementación es competencia exclusiva del Congreso, persiste la facultad del presidente de Estados Unidos de flexibilizar las restricciones mediante acciones ejecutivas.

## DESARROLLO

### **El uso de las medidas coercitivas unilaterales como herramienta de política exterior durante los siglos XX y XXI**

El empleo de medidas coercitivas unilaterales como instrumento de política exterior por parte de Estados Unidos tiene sus orígenes en el proceso de incorporación del país a la Primera Guerra Mundial. Aunque esta herramienta ya había sido utilizada con anterioridad por diversas potencias europeas en el marco de sus conflictos históricos, fue en este contexto donde adquirió un carácter distintivo dentro de la estrategia estadounidense.

El presidente Woodrow Wilson se erigió como un promotor de estas medidas, considerándolas como una alternativa viable al recurso de la guerra. En un discurso pronunciado en 1919, afirmó:

“Una nación que es boicoteada es una nación que está a punto de rendirse. Apliquen este remedio económico, pacífico, silencioso y mortal y no habrá necesidad de recurrir a la fuerza. Es un remedio terrible. No cuesta una vida fuera de la nación boicoteada, pero ejerce una presión sobre la nación que, a mi juicio, ninguna nación moderna podría resistir” (Hufbauer, Schott, Elliot, & Oegg, 2007, 1).

Las medidas coercitivas se constituyeron como una herramienta de la política exterior estadounidense, a partir de la Primera Guerra Mundial, momento en que ese país comenzó a asumir un rol de potencia global.

En sus primeras fases, el uso de medidas coercitivas estuvo estrechamente vinculado a los conflictos armados, adoptándose principalmente como una respuesta a las hostilidades. No obstante, entre la Primera y la Segunda guerras mundiales, las sanciones se conceptualizaron como instrumentos destinados a modificar el comportamiento de otros estados sin recurrir al uso de la fuerza militar. En ese periodo, Estados Unidos impuso medidas económicas coercitivas a Japón entre 1917 y 1919, con el objetivo de

contener su influencia en Asia; a México entre 1938 y 1947, con el propósito de resolver demandas por expropiaciones; a Japón entre 1940 y 1941, para que se retirara del sudeste asiático y Argentina entre 1944 y 1947 para limitar la influencia nazi en ese país (Hufbauer, Schott, Elliot, & Oegg, 2007).

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, el empleo de sanciones se consolidó como una herramienta clave en la política exterior de Estados Unidos. Su aplicación se amplió a una serie de justificaciones que incluían la limitación de la influencia internacional de ciertos países, la prevención de la proliferación de armas nucleares, la promoción de los derechos humanos y la búsqueda de cambios de régimen en naciones específicas. Esto condujo a un incremento significativo de la cantidad de sanciones aplicadas durante este periodo como se evidencia en la Figura 1. Al propio tiempo, Estados Unidos ha sido el país que mayor cantidad de medidas coercitivas ha impuesto con un total de 687 de las 1 412 registradas por la base de datos The Threat and Imposition of Sanctions (TIES) (Morgan, Bapat, & Kobayashi, 2014).

### Sanciones aplicadas por EE.UU.

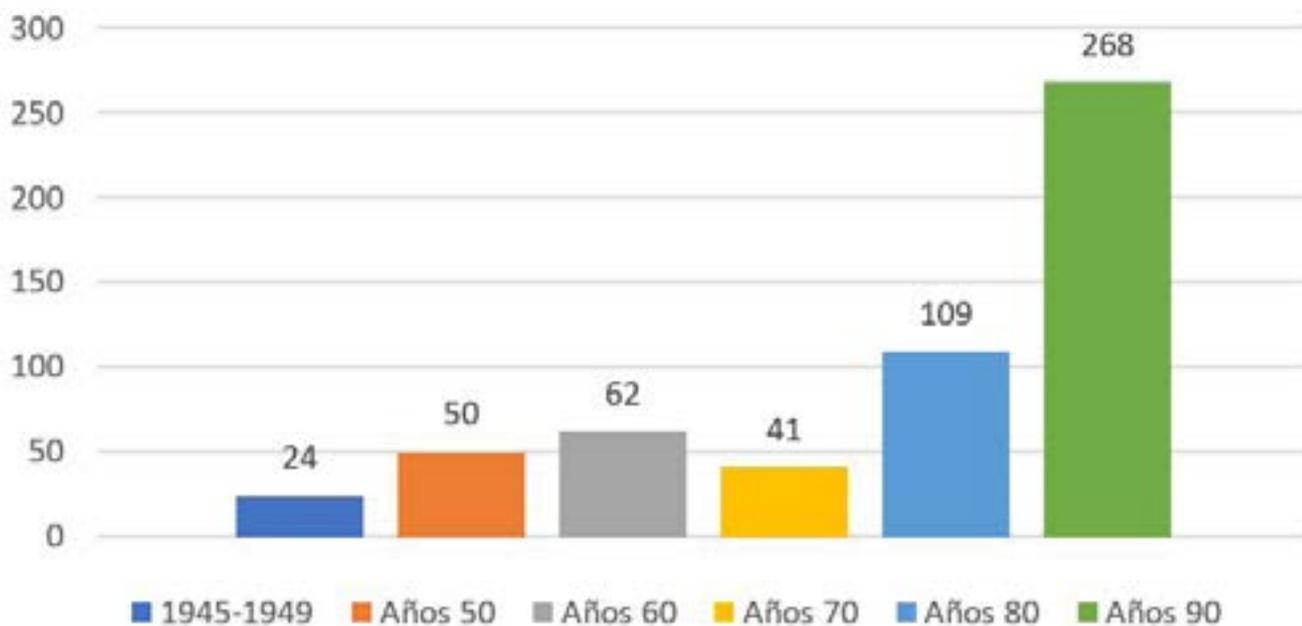


Figura 1. Gráfico elaborado por los autores a partir de información de (Morgan, Bapat, & Kobayashi, 2014)

## El balance de poder entre las ramas ejecutiva y legislativa en materia de sanciones

En la imposición de medidas económicas coercitivas a otros países coinciden, tanto las facultades constitucionales del Congreso para controlar el comercio exterior de Estados Unidos, como la autoridad constitucional del presidente y la rama Ejecutiva para dirigir la política exterior de ese país. Es por ello que estas medidas se implementan generalmente a partir de facultades otorgadas al Ejecutivo a través de leyes aprobadas por ambas cámaras del legislativo. El presidente tiene amplias facultades para implementar este tipo de medidas en respuesta a preocupaciones de seguridad nacional o de política exterior a partir de la Ley de Comercio con el Enemigo de 1917 (TWEA, por sus siglas en inglés), la Ley de Administración de las Exportaciones de 1969 (EAA, por sus siglas en inglés) y Ley de Poderes Económicos para Emergencias Internacionales (IEEPA, por sus siglas en inglés). En la actualidad, más allá de estas leyes, es reconocido que el Presidente tiene una autoridad sustancial en el proceso de toma de decisiones e implementación de medidas coercitivas, lo que se ha confirmado a partir de interpretaciones de la constitución y desafíos legales a través de la historia estadounidense (Congressional Research Service, 2021).

Por su parte, desde los años 60 el Congreso estadounidense ha ejercido sus facultades para exigir la imposición de medidas coercitivas en casos particulares. Esto lo ha hecho a partir de tres mecanismos fundamentales. En primer lugar, el legislativo ha aprobado leyes para imponer sanciones por temas específicos como la expropiación de propiedades estadounidenses, golpes de Estado, apoyo al terrorismo, no cooperar en esfuerzos contra el narcotráfico, violaciones de los derechos humanos, persecución religiosa o la proliferación de armamentos. Entre las leyes que se incluyen en esta categoría están la Ley de Asistencia Exterior de 1961 que prohíbe asistencia a países comunistas y a aquellos que hayan expropiado propiedades estadounidenses, la Ley de Asignaciones de Operaciones Exteriores de

1986 que limita la asistencia a países que hayan promovido golpes de Estado, La Ley de Instituciones Financieras Internacionales de 1977 que exige al gobierno de Estados Unidos oponerse a los créditos de esas instituciones a países que han violado los derechos humanos y la Ley de No Proliferación Nuclear de 1978 que limita las exportaciones de material nuclear, entre otras.

En segundo lugar, el Congreso puede restringir la asistencia económica o la ayuda militar directa a determinado país a través de prohibiciones en las leyes de asignaciones. Por último, el Congreso puede establecer leyes específicas para imponer sanciones a un país determinado. Ejemplos de este modo de actuación son las leyes Torricelli de 1992 y la Helms-Burton de 1996 para Cuba, la Ley de Sanciones de Iraq e Irán de 1996, la Ley de Sanciones a Irán de 2006, la Ley para la Democracia y la Independencia de Burma de 2003 y la Ley Integral Contra el Apartheid de 1986.

El activismo del Congreso en materia de sanciones se consolidó a partir de los años 60. A partir de ello, se ha evidenciado una creciente interdependencia entre las acciones ejecutivas y la legislación aprobada por el Congreso (Hufbauer, Schott, Elliot, & Oegg, 2007).

## El consenso bipartidista en el enfrentamiento a Cuba

Las medidas coercitivas unilaterales impuestas a Cuba por parte del gobierno de Estados Unidos durante la década de 1960 reflejan la tendencia generalizada del Ejecutivo estadounidense de recurrir al uso de esta herramienta como parte de su estrategia de política exterior. En el caso cubano, este proceso estuvo marcado por un grado significativo de cooperación entre ambas ramas del gobierno, facilitando la implementación de medidas contra la Isla.

El inicio de estas medidas, tras el triunfo de la Revolución Cubana de 1959, ejemplificó dicho consenso intergubernamental. La reducción de la cuota azu-

carera cubana en un 95% por parte del presidente Dwight D. Eisenhower, el 6 de julio de 1960, fue una manifestación directa de esta cooperación. Dicha acción se llevó a cabo después de que el Congreso aprobara, cuatro días antes, una enmienda a la Sección 408 de la Ley Azucarera de 1948. El propio Eisenhower lo reconocía así en las declaraciones a la prensa que realizó al momento de firmar la mencionada ley y la proclama 3355. En esa ocasión afirmó:

“He aprobado hoy la legislación promulgada por el Congreso que autoriza al Presidente a determinar la cuota azucarera de Cuba para el saldo del año calendario 1960 y para el período de tres meses que termina el 31 de marzo de 1961. De conformidad con esta legislación he firmado una proclamación que, en interés nacional, establece la cuota azucarera cubana para el resto de 1960 en 39 752 toneladas cortas, más el azúcar certificado para la entrada antes del 3 de julio de 1960. Esto representa una reducción de 700 000 toneladas cortas de la cuota original cubana de 1960 de 3 119 655 toneladas cortas” (Eisenhower, 1961, 1.)

Bajo el auspicio de esa misma ley, Eisenhower canceló la cuota azucarera cubana para 1961 en la proclama 3383 del 16 de diciembre de 1960.

El 19 de octubre de 1960, el Departamento de Comercio enmendó las Regulaciones de Exportación, implementando estrictos controles sobre las exportaciones hacia Cuba. Bajo la autoridad conferida por la Ley de Control de las Exportaciones de 1948, estas nuevas regulaciones prohibían, en términos generales, las exportaciones hacia la isla, exceptuando ciertos alimentos, medicinas y suministros médicos específicos y expandieron las prohibiciones a subsidiarias de compañías estadounidenses.

Poco más de un año después, el 3 de febrero de 1962, bajo la autoridad de la Ley de Asistencia Extranjera de 1961, el presidente John F. Kennedy decretó la Proclama Presidencial que impuso formalmente el bloqueo sobre el comercio entre Estados Unidos y Cuba a partir del 7 de febrero de ese

mismo año. Este decreto encomendó al Secretario del Tesoro la implementación del bloqueo sobre las importaciones, mientras que el Secretario de Comercio se encargó de continuar la aplicación de las restricciones sobre las exportaciones. La Ley de Asistencia Extranjera de 1961 había sido aprobada el 4 de septiembre de 1961 y establecía específicamente la prohibición a las importaciones cubanas como represalia por las nacionalizaciones de propiedades estadounidenses al afirmar:

“No se proporcionará ayuda alguna al actual gobierno de Cuba en virtud de este capítulo. Como medio adicional de implementar y llevar a efecto la política de la frase anterior, se autoriza al Presidente a establecer y mantener un embargo total sobre todo el comercio entre Estados Unidos y Cuba.

(...) no se prestará asistencia en virtud de este capítulo a ningún gobierno de Cuba, ni Cuba tendrá derecho a recibir ninguna cuota que autorice la importación de azúcar cubano en los Estados Unidos o a recibir cualquier otro beneficio en virtud de cualquier ley de los Estados Unidos, hasta que el Presidente determine que dicho gobierno ha tomado las medidas apropiadas de acuerdo con las normas del derecho internacional para devolver a los ciudadanos de los Estados Unidos, y a las entidades no menos del 50 por ciento que sean propiedad beneficiaria de ciudadanos de los Estados Unidos, o para proporcionar una compensación equitativa a dichos ciudadanos y entidades por los bienes tomados de dichos ciudadanos y entidades a partir del 1ro. de enero de 1959 por el Gobierno de Cuba” (Congreso de los Estados Unidos, 2025, 1.)

La colaboración intergubernamental no se limitó al ámbito interno, sino que también se extendió a la arena internacional. En el contexto de creciente hostilidad hacia Cuba, el Ejecutivo estadounidense desarrolló una estrategia diplomática dirigida a expandir las sanciones a nivel regional. El principal espacio utilizado para estas acciones fue el sistema interamericano. Esta política obtuvo un éxito parcial en

1962 con la suspensión de Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA), un paso que fue complementado en 1964 con la ruptura de relaciones comerciales entre la isla y los países de América Latina.

La ofensiva internacional contra Cuba contó con el respaldo del Legislativo, que aprobó la Ley de Asistencia al Exterior de 1962, enmendando la de 1961. En ella se hizo más categórica la prohibición de asistencia a Cuba y se amplió a aquellos países que le brindaran apoyo a la Isla, a menos que el presidente determinara que dicha asistencia fuera de interés nacional para Estados Unidos (Congreso de los Estados Unidos, 2025).

El 8 de julio de 1963, el Departamento del Tesoro publicó las Regulaciones para el Control de Activos Cubanos, que reemplazaron a las regulaciones de importaciones de 1962. Estas normativas, establecidas bajo las prerrogativas conferidas por la Ley de Comercio con el Enemigo de 1917, regulaban todas las operaciones comerciales y financieras relacionadas con Cuba, incluyendo aquellas que involucraran a ciudadanos estadounidenses o a entidades extranjeras bajo su control. Además, se bloqueaban los activos cubanos en Estados Unidos, valorados en alrededor de 30 millones de dólares. Los departamentos del Comercio y del Tesoro asumieron la responsabilidad de administrar las sanciones: el primero, a través del Buró de Industrias y Seguridad (BIS), supervisando las Regulaciones para la Administración de las Exportaciones (EAR), y el segundo, mediante la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC), encargada de las Regulaciones para el Control de Activos Cubanos (CACR). En conjunto, estas regulaciones conformaron la estructura esencial del bloqueo contra Cuba y se mantuvieron bajo la autoridad del ejecutivo.

### Las transformaciones en el balance de poder entre el ejecutivo y el legislativo en la década del 70 y su impacto sobre Cuba

Durante la década de 1970, y en gran medida como consecuencia de la desconfianza generada por el

abuso de poder por parte del Ejecutivo durante la presidencia de Richard Nixon, el Congreso de Estados Unidos adoptó medidas orientadas a restringir las facultades del Ejecutivo y a fortalecer su capacidad de fiscalización en materia de política exterior. Una de las manifestaciones más claras de esta respuesta fue la promulgación, en 1977, de la Ley de Poderes Económicos para Emergencias Internacionales (IEEPA, por sus siglas en inglés), que limitó la aplicación de la Ley de Comercio con el Enemigo a situaciones de guerra declarada.

La implementación de la IEEPA tuvo en cuenta las medidas coercitivas contra Cuba. De acuerdo con esta legislación, solo se mantuvieron vigentes aquellas medidas que fueron impuestas antes del 1ro. de julio de 1977, bajo la condición de que existiera una emergencia nacional que las justificara y que el presidente de Estados Unidos prorrogara anualmente dicho estado de emergencia. Como resultado, desde el 8 de septiembre de 1978, cada presidente de Estados Unidos ha mantenido la vigencia de las sanciones hacia Cuba mediante la emisión de un Memorando Presidencial, en el que proroga el estado de emergencia nacional para Cuba. Esta excepción legislativa impidió que las transformaciones políticas internas de Estados Unidos afectaran de manera sustancial el programa de medidas coercitivas económicas contra Cuba.

Durante el gobierno de Jimmy Carter, se produjo una ruptura significativa en el consenso bipartidista tradicional en la política hacia Cuba. Por tal motivo, a diferencia de los periodos anteriores, no prevaleció la cooperación entre el Ejecutivo y el Congreso. En este sentido, las flexibilizaciones del bloqueo, tales como la autorización de viajes a Cuba y el envío de remesas, fueron iniciativas que emanaron principalmente de la prerrogativa del Ejecutivo. Así, el presidente Carter desempeñó un papel protagónico en la modificación de las medidas hacia Cuba, marcando un cambio respecto a las dinámicas previas de política exterior.

Las contradicciones entre el ejecutivo y el legislati-

vo sobre la política hacia Cuba se reflejaron en resoluciones conjuntas y proyectos de leyes introducidas tanto en la Cámara como en Senado que criticaban las acciones del presidente Carter. Entre ellas sobresale la resolución Res.S.182 sobre las relaciones diplomáticas con Cuba, introducida por el senador republicano por el estado de Kansas, Robert Dole, con el apoyo de otros 12 republicanos y que declaraba:

“el sentido del Senado de que no debe haber reconocimiento diplomático de Cuba ni levantamiento del embargo comercial contra Cuba hasta que el Congreso haya determinado que Cuba (1) ha compensado las propiedades estadounidenses expropiadas en 1959 (2) ha liberado y repatriado a los prisioneros estadounidenses detenidos por cargos políticos, (3) demostrado progresos hacia el cumplimiento de los derechos humanos, (4) retirado las tropas y asesores militares cubanos de África, y (5) garantizado a Estados Unidos la cooperación en situaciones de secuestro, y (6) garantizado a Estados Unidos la seguridad de la Base Naval de Estados Unidos en la Bahía de Guantánamo” (Congreso de Estados Unidos, 1977, 1).

Reflejo de estas contradicciones también son leyes aprobadas como la “Ley de Asignaciones de Asistencia Exterior y otros programas relacionados” de 1978, que reiteraba la prohibición del uso de sus fondos para cualquier asistencia o comercio directo con Cuba (Congreso de Estados Unidos, 1977) o la “Ley de Autorización de Relaciones Exteriores” de 1979 que reconocía la facultad del presidente de romper las relaciones diplomáticas y económicas con Cuba y le solicitaba realizar un reporte sobre esto a partir del incremento de tropas cubanas en África (Congreso de Estados Unidos, 1978).

### Cooperación entre el Ejecutivo y el Congreso durante los mandatos de Ronald Reagan y George Bush

Durante la presidencia de Ronald Reagan, se consolidó la tendencia del uso de medidas coercitivas unilaterales por parte del Ejecutivo, en gran medida

fundamentadas en prerrogativas previamente otorgadas por el Congreso. La administración Reagan recrudenció el bloqueo económico a Cuba y restableció algunas de las medidas que habían sido suspendidas durante el gobierno de Jimmy Carter. Ejemplos emblemáticos de este enfoque fueron las prohibiciones impuestas en el ámbito de los viajes, la reducción de las remesas y la persecución financiera.

El 1ro. de marzo de 1982, la administración Reagan decidió incluir a Cuba en la Lista de Estados Patrocinadores del Terrorismo, lo cual fortaleció la autoridad ejecutiva para aplicar sanciones adicionales. Sin embargo, las medidas a aplicar por esta acción se solapaban con las impuestas previamente, cuya implementación se realizaba bajo el marco de la Ley de Administración de las Exportaciones de 1979. Esta designación, además, introdujo por primera vez medidas coercitivas “temáticas” específicas, un enfoque que se fue consolidando como tendencia en la política de Estados Unidos hacia Cuba.

A finales de la administración de Reagan, se gestó una tendencia que resultaría crucial en las relaciones bilaterales entre ambos países durante la década de 1990. A partir de 1987, el congreso comenzó a promover acciones legislativas que imponían medidas económicas coercitivas a Cuba sin contar con el apoyo de la rama ejecutiva. El 23 de agosto de 1988 se incluyó en la Ley de Asignaciones Consolidadas de Comercio y Competitividad una enmienda en la que se solicitaba un reforzamiento del bloqueo a Cuba. Esta enmienda había sido presentada por el representante demócrata del área de Miami en Florida, Claude Pepper<sup>1</sup>, quien aspiraba a complacer a los representantes de la comunidad de origen cubano que eran una parte significativa de su electorado. La misma quedó plasmada en la sección 1911 de esa ley bajo el título, “Reforzamiento de las Restricciones sobre las Importaciones de Cuba”. Dicha enmienda establecía que el Representante Comercial de Estados Unidos debía solicitar a todas las agencias pertinentes la preparación de recomendaciones para mejorar las restricciones sobre la importación de productos cubanos, lo que incluía medidas para

evitar los embarques indirectos o cualquier otra forma de evasión de las sanciones. Posteriormente, el Representante Comercial debía informar al Congreso, sobre las medidas administrativas o legislativas necesarias para reforzar las restricciones sobre las importaciones (Congreso de Estados Unidos, 1988.)

En 1989, el Congreso continuó con su activismo en la implementación de medias contra Cuba, con una enmienda presentada por el senador republicano de Florida Connie Mack, que prohibía a las subsidiarias de compañías estadounidenses en terceros países realizar operaciones comerciales con Cuba, sin que lograra ser aprobada. Al año siguiente se mantuvieron acciones del Congreso para arceciar el bloqueo. El 17 de mayo de 1990, el Senado de Estados Unidos aprobó, en el contexto de las discusiones sobre el Proyecto de Ley de Armas Químicas y Biológicas de 1989, una nueva enmienda anticubana presentada por el senador Connie Mack, similar a la anterior, que extendía la prohibición del comercio a las subsidiarias estadounidenses radicadas en terceros países con Cuba. El 26 de octubre de 1990, el Comité de Conferencia, creado para conciliar las dos versiones del Proyecto de Ley de Administración de las Exportaciones de 1990, aprobó la inclusión de la llamada "Enmienda Connie Mack" como parte integral de la legislación. El 20 de febrero de 1991, el Senado volvió a aprobar una enmienda similar, en el marco de las discusiones sobre el Proyecto de Ley de Administración de las Exportaciones. Ninguno de estos proyectos se convirtió en ley pero demuestran el nuevo rol que buscaba el congreso en la política hacia Cuba.

Este creciente activismo del congreso en la imposición de medidas coercitivas a Cuba supuso un cambio significativo respecto al patrón tradicional de relaciones entre las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno estadounidense. La competencia por decidir, controlar y modificar las medidas contra Cuba, así como las relaciones bilaterales con la Isla, aumentó considerablemente, dando lugar a una dinámica de rivalidad entre ambas ramas del poder.

Esta rivalidad se produjo incluso en momentos en que existió consenso sobre la política hacia Cuba entre ambas ramas del gobierno.

Un claro ejemplo de estas contradicciones se dio entre 1989 y 1991 cuando el presidente George H. W. Bush se opuso reiteradamente a la enmienda Mack mencionada anteriormente por el impacto que tendría en la política exterior estadounidense al afectar directamente a sus aliados. Las discusiones en torno a este texto se mantuvieron hasta 1992. A inicios de ese año, el Senador Bob Graham, demócrata de Florida, y el congresista Robert Torricelli demócrata de Nueva Jersey introdujeron en sus respectivas cámaras la "Ley para la Democracia Cubana" que incluía un texto similar a la enmienda Mack. En abril de 1992, el Presidente Bush publicó un comunicado oponiéndose a este proyecto de ley en el que afirmó:

"La "Ley para la Democracia Cubana de 1992" busca construir sobre la fuerte política prodemocrática de mi administración. Aplaudo estos esfuerzos y los objetivos de esta ley para aislar a Cuba hasta que se produzca un cambio democrático en esa asediada isla.

Creo y me comprometo a trabajar con el Congreso en esta sesión para aprobar una «Ley de la Democracia Cubana» más fuerte y eficaz que endurezca el embargo y cierre cualquier resquicio involuntario que pudiera beneficiar al régimen castrista, preservando al mismo tiempo las prerrogativas constitucionales del Congreso y del Presidente.

Sin embargo, tal y como está redactada actualmente, la «Ley de la Democracia Cubana» podría, sin pretenderlo, debilitar el embargo" (Bush, 1992, 2).

Este mensaje evidencia las tensiones crecientes entre las distintas ramas del poder estadounidense en torno a la política hacia Cuba, un fenómeno que marcaría los eventos futuros de la relación bilateral entre ambos países. Bush declara expresamente su preocupación por defender las prerrogativas presidenciales en materia de política exterior incluso cuando ambas ramas persiguen los mismos objetivos.

Uno de los factores determinantes de este comportamiento fue el creciente peso político de los sectores de origen cubano en Florida, lo que convirtió el programa de medidas contra Cuba en un tema no solo de política exterior, sino también de política interna. Al referirse a la implementación de medidas coercitivas unilaterales como herramienta de política exterior, Richard Hass describió este fenómeno al afirmar que:

“La creciente fuerza de grupos de electores enfocados en un solo tema en la política estadounidense es también un factor. Grupos pequeños, organizados -actuando usualmente a través del Congreso- pueden tener un impacto más allá de su fuerza real, especialmente cuando no existen fuerzas igualmente interesadas que le hagan contrapeso” (Haass, 1988, 2).

En el caso particular de Cuba, la Fundación Nacional Cubanoamericana (FNCA) se consolidó como la principal fuerza política en la promoción de medidas coercitivas contra Cuba. La investigadora Jane Franklin lo reconocía en los siguientes términos:

“Ambos senadores, el republicano Mack y el demócrata Graham, siguen los dictados de la FNCA. Después de que Ileana Ros-Lehtinen se convirtiera en la primera cubanoamericana en el Congreso, la FNCA ayudó el pasado noviembre a elegir a un segundo de Florida, el republicano Lincoln Díaz-Balart.

La influencia de la FNCA en el Congreso no se limita a la delegación de Florida. En 1988, por ejemplo, la FNCA ayudó al demócrata de derecha Joseph Lieberman a desbancar al entonces senador republicano Lowell Weicker, de Connecticut. Weicker quería mejorar las relaciones con Cuba. Lieberman, por su parte, se ha unido a Graham, Mack y Fascell en la Comisión Blue Ribbon de la FNCA para la Reconstrucción Económica de Cuba, de la que Malcolm Forbes Jr. es presidente honorario. (...)

Después de Florida, Nueva Jersey tiene el mayor número de cubanoamericanos en Estados Unidos.

La FNCA ha construido allí una maquinaria política demócrata con Torricelli como su operativo clave. Aunque se beneficia de la generosidad de la FNCA, esas contribuciones no pueden ser la única motivación de Torricelli. Es conocido por su ambición, por lo que las especulaciones van desde la promesa de ayuda de la FNCA en cualquier campaña para un cargo estatal o nacional hasta la posibilidad de enriquecerse si la FNCA se hace con el control de La Habana. Torricelli llama a Mas (Jorge Mas Canosa) su «buen amigo», que pasará a la historia como libertador de Cuba.

Torricelli colaboró con Mas en la redacción de la Ley de Democracia Cubana con el objetivo de estrangular la economía cubana, incluidos sus ejemplares sistemas sanitario y educativo, para provocar la caída de Fidel Castro. Torricelli presentó este proyecto de ley en febrero de 1992 e hizo de su aprobación su máxima prioridad” (Franklin, 1993, 1).

A esta actividad de influencia se sumó también en ese periodo la llegada al congreso de tres congresistas de origen cubano con estrechos vínculos con la FNCA. Ellos fueron los republicanos Ileana Ros-Lehtinen en 1989 y Lincoln Díaz Balart en 1992 por la Florida y el demócrata Robert Menéndez por Nueva Jersey también en 1992.

### Los años 90 e inicios de los 2000: el reforzamiento del bloqueo bajo la influencia legislativa

La firma de la Ley Torricelli, el 23 de octubre de 1992, representó la confirmación de una tendencia que comenzó a gestarse a finales de la década de 1980 en el Congreso de Estados Unidos. A pesar de su oposición inicial, el presidente George H. W. Bush se vio presionado por el apoyo que el entonces candidato presidencial Bill Clinton brindó al proyecto durante su campaña en Florida ante los esfuerzos de lobby de la FNCA (Coy, 1996).

La creciente influencia de estos representantes de la comunidad de origen cubano provocó que la

administración Bush terminara luchando por mantener el control de la política hacia Cuba frente a un Congreso cada vez más agresivo. En ese sentido, el gobierno de Bush fue un puente entre una era de política hacia Cuba dominada por el ejecutivo y la CANF, durante Reagan, y un periodo en el que el presidente y el Congreso se enfrentaban regular y abiertamente sobre la política hacia la isla con Clinton (Haney & Vanderbush, 2005).

Este componente de política doméstica sigue siendo fundamental en la formulación de la política estadounidense hacia Cuba hoy.

La Ley Torricelli, también conocida como Cuban Democracy Act, fue la segunda ley aprobada por el Congreso de Estados Unidos que implementaba un programa de sanciones específicas contra un país, precedida únicamente por la Ley Integral Anti-Apartheid de 1986, que imponía sanciones al comercio con Sudáfrica. La promulgación de esta ley, seguida más tarde por la Ley Helms-Burton, marcó un proceso que codificó el bloqueo a Cuba. Esta tendencia legislativa también reflejó un patrón de creciente restricción de la capacidad del Ejecutivo para flexibilizar o suspender las medidas coercitivas de manera unilateral, limitando así la discrecionalidad presidencial.

Cuatro años después, en 1996, el Congreso aprobó la Ley para la Solidaridad Democrática y Libertad Cubana, conocida como la Ley Helms-Burton, la cual representó un reforzamiento sustancial de las medidas contra Cuba y un cambio significativo en las relaciones de Estados Unidos con la isla. Esta ley se centró en la restricción de las relaciones comerciales con Cuba, y estableció un marco legal que colocó en manos del Congreso la posibilidad de revertir el bloqueo. De manera específica, la Ley Helms-Burton estipula que, en el caso de que el presidente de Estados Unidos determine que un "gobierno de transición cubano" ha asumido el poder, deberá notificar esta decisión al Congreso, el cual tendrá la autoridad para autorizar al Ejecutivo a tomar medidas tendientes a suspender el bloqueo (Codigo de Estados Unidos, 1996.)

Una de las implicaciones más significativas de la Ley Helms-Burton fue que limitó de manera sustancial las facultades del Ejecutivo en relación con la política hacia Cuba. En virtud de esta legislación, el presidente ya no tendría la facultad de suspender o modificar las regulaciones clave que constituyen el núcleo del bloqueo, tales como las Cuban Assets Control Regulations (CACR) y las Export Administration Regulations (EAR), que rigen las transacciones comerciales con Cuba.

Sin embargo, en su declaración sobre la firma de la Ley Helms-Burton, el presidente Bill Clinton dejó claro que dicha ley no afectaba la autoridad del Ejecutivo para dirigir la política exterior. Clinton argumentó que la facultad presidencial derivada de la Constitución para gestionar los asuntos internacionales implica un respeto por las facultades discrecionales del presidente, incluso cuando se apoya el propósito general de las disposiciones contenidas en la ley. En consecuencia, Clinton interpretaría estas disposiciones de manera declarativa, sin considerar que constituían una obligación legal vinculante. De este modo, el presidente Clinton y sus sucesores alegan mantener el control sobre la conducción de la política exterior hacia Cuba, asegurando la preservación de las prerrogativas ejecutivas en el ámbito de las sanciones (Clinton, 1996).

A pesar de las limitaciones impuestas por la Ley Helms-Burton, el presidente Clinton buscó reafirmar que el Ejecutivo seguía conservando la autoridad principal en la implementación de las sanciones contra Cuba. Durante su mandato, implementó una serie de flexibilizaciones en áreas clave, como los viajes. Entre las medidas adoptadas también se incluyó la reanudación de los vuelos chárter hacia Cuba, la autorización del envío de remesas a la isla, la mejora en los procesos de otorgamiento de licencias para la venta de medicamentos, el fomento de intercambios culturales y educativos, y la autorización de ventas de alimentos e insumos agrícolas a entidades independientes cubanas.

Al final de la administración Clinton, el Congreso volvió a influir en la política hacia Cuba mediante la

aprobación de la Ley de Reforma a las Sanciones Comerciales y Ampliación de las Exportaciones de 2000 (TSRA, por sus siglas en inglés), firmada por el propio presidente el 28 de octubre de 2000. Esta ley reflejó las complejidades de las negociaciones en el Congreso y puso de manifiesto la resistencia de los sectores más conservadores a las flexibilizaciones implementadas por Clinton. La TSRA permitió la venta de productos agrícolas a Cuba, bajo condiciones estrictas que incluían la necesidad de otorgar licencias de hasta un año de duración, la imposición de restricciones en el financiamiento mediante terceros países, la prohibición de créditos y la exigencia de pago por adelantado en efectivo. Además, la ley incluyó la prohibición de los viajes turísticos a Cuba, según lo estipulado en su sección 7209(b), lo que impedía que el presidente otorgara licencias fuera de las categorías de viaje previamente autorizadas en las CACR, así como aquellas vinculadas a la exportación de productos agrícolas contempladas en la TSRA.

Estas reformas legales evidencian cómo, durante la década de 1990, el Congreso de Estados Unidos asumió un papel cada vez más activo en la formulación de políticas hacia Cuba, limitando la capacidad del Ejecutivo para tomar decisiones unilaterales en lo que respecta al bloqueo. Este proceso consolidó una división de poderes en la política estadounidense hacia Cuba, estableciendo un patrón que ha perdurado hasta la actualidad.

Durante la administración de George W. Bush, se restableció un consenso generalizado sobre la primacía de las prerrogativas ejecutivas en el ámbito de la política exterior, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. En este contexto, el Ejecutivo, en coordinación con los sectores más conservadores y anticubanos en el Congreso, se alineó en el fortalecimiento de las medidas coercitivas contra Cuba. Como resultado de esta cooperación, se revocaron las flexibilizaciones en materia de viajes que se habían implementado durante el gobierno de Bill Clinton y se establecieron nuevas limitaciones en cuanto al envío de remesas a la isla, todas a través de acciones ejecutivas.

Por su parte, en el congreso estadounidense crecieron las contradicciones entre aquellos que habían dominado la política hacia Cuba y aspiraban a incrementar las medidas coercitivas y un creciente grupo que promovía el cambio de política basado en un acercamiento a la isla. Estas contradicciones se habían mostrado claramente durante las negociaciones de la TSRA en 1999 y 2000. Durante el gobierno de George W. Bush fueron creados grupos de trabajo bipartidistas sobre Cuba tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado. Estos grupos propusieron recomendaciones de políticas hacia Cuba al nuevo gobierno sin lograr que fueran tomadas en cuenta. En el orden legislativo estos grupos promovieron proyectos de leyes que flexibilizaban las medidas contra Cuba. Los que más avanzaron de estos fueron los proyectos que promovían la autorización de viajes a los ciudadanos estadounidenses a Cuba introducidos en 2003 en la Cámara por el representante republicano de Arizona Jeff Flake con el número H.R. 2071 y en el Senado el republicano de Wyoming Mike Enzi con el número S. 950 (Comité de Asuntos Financieros Senado de los Estados Unidos, 2003). Enmiendas sobre la libertad de viaje, vinculadas a estos proyectos, fueron aprobadas por la Cámara de Representantes y el Senado como parte de la Ley Consolidada de Asignaciones de 2004 aunque fueron retiradas por el Comité de Conferencia tras presiones ejercidas desde el liderazgo de la Cámara y desde la Casa Blanca (Haney & Vanderbush, 2005).

### **El Gobierno de Obama: el acercamiento bajo los límites de la ley y sin cooperación legislativa**

Durante la presidencia de Barack Obama, las condiciones no fueron propicias para la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo en relación con la política hacia Cuba. Esta falta de entendimiento condujo a que los avances en la política hacia la isla se llevaran a cabo mediante medidas ejecutivas. A través de estas acciones, Obama demostró la magnitud de sus facultades en esta área, a pesar de las restricciones legislativas impuestas en las décadas de 1990 y 2000.

En este sentido, el abogado y académico cubano Rodolfo Dávalos (Dávalos, 2012) sostiene que, conforme a los principios legales establecidos en Estados Unidos, la ausencia de normas claras que limiten la autoridad del presidente en cuestiones relacionadas con la política exterior confirma la capacidad ilimitada de este para otorgar licencias, incluida la flexibilización de las medidas coercitivas. La propia Oficina de Control y Fiscalización del Gobierno de EE.UU. (GAO, por sus siglas en inglés), en un informe emitido en 1998, concluyó que el Ejecutivo dispone de amplias facultades para modificar las regulaciones del bloqueo según lo requieran las circunstancias, dentro del marco del derecho estadounidense (Government accountability office, 1998). Por su parte, el abogado estadounidense Robert Muse va incluso más allá, afirmando que el presidente tiene el poder constitucional para poner fin unilateralmente al bloqueo contra Cuba (Muse, 2014).

No obstante, el gobierno de Obama no puso a prueba estas teorías en lo que respecta al levantamiento del bloqueo. Las medidas adoptadas se limitaron principalmente a los sectores de viajes y telecomunicaciones, áreas clave dentro de la nueva orientación de la política hacia Cuba. Estos ajustes estratégicos evidenciaron una notable utilización de las facultades ejecutivas para reformar aspectos específicos de la relación bilateral, sin modificar de forma sustancial el núcleo del bloqueo.

Desde el propio 17 de diciembre de 2014 la Casa Blanca reconocía los límites establecidos por las leyes del bloqueo. En respuesta a una pregunta de la prensa sobre la Ley Helms-Burton, un alto funcionario del gobierno comentó:

“Mire, partimos de la premisa de que -el Presidente lo hace- la política colectiva conocida como el embargo no ha funcionado, por lo que apoyamos los esfuerzos para eliminar esas restricciones. Sin embargo, entendemos que es poco probable que el Congreso tome esas medidas en un futuro inmediato. Así que lo que

estamos haciendo hoy es actuar dentro de los límites de la ley para aumentar sustancialmente los viajes, la inversión, el comercio con Cuba a través de lo que el Presidente puede hacer. Al mismo tiempo, animamos a los miembros del Congreso a que estudien lo que pueden hacer para apoyar la dirección que el Presidente ha marcado hoy” (The White House, 2014, 3).

El propio presidente Obama reconoció las facultades del congreso en la política hacia Cuba al afirmar en su discurso sobre el Estado de la Unión el 20 de enero de 2015: “Y este año, el Congreso debería comenzar la labor de poner fin al embargo” (Obama, 2015).

Sin embargo, como muestra de que existe un reconocimiento tácito de la amplitud de las facultades ejecutivas en el ámbito de la política exterior, no se presentó impugnación jurídica alguna a la decisión del gobierno de Obama de restablecer las relaciones diplomáticas con Cuba, a pesar de que la Ley Helms-Burton contenía condiciones específicas para dicho restablecimiento, las cuales, según la lógica jurídica estadounidense, no habían sido cumplidas.

Por su parte, los legisladores cubanoamericanos, con puestos clave en el Congreso, continuaron obstaculizando los proyectos de ley que debían impulsar el acercamiento con Cuba, al tiempo que introdujeron enmiendas que buscaban consolidar el enfoque anterior (Kopetski, 2017). A pesar de la creación de nuevas coaliciones y el fortalecimiento de alianzas proacercamiento con Cuba en el seno del Congreso, después del 17D, la conjunción de tantas contradicciones frenó la necesaria cooperación entre las mencionadas ramas del gobierno y entre los dos partidos. No solo no se aprobaron acciones legislativas sustantivas, sino que se obstruyó la designación de un embajador para la misión diplomática en La Habana y se retrasó durante meses el nombramiento de Roberta Jacobson para dicho cargo en México, por haber estado al frente de la delegación estadounidense que participaba en las negociaciones con Cuba.

## Donald Trump y Joe Biden: La reversión del acercamiento desde la rama ejecutiva

Con las administraciones de Donald Trump y Joe Biden, no se produjeron cambios significativos en la tendencia de realizar ajustes en las medidas coercitivas a Cuba a través de acciones ejecutivas. Tampoco se produjeron variaciones en el balance de poder entre la rama ejecutiva y legislativa en esta área.

A diferencia de la administración Obama, las políticas de Trump se orientaron hacia un recrudecimiento de las medidas coercitivas unilaterales, en línea con el enfoque más conservador y rígido hacia Cuba promovido por sectores del Congreso y el propio Ejecutivo durante ese periodo.

El uso desmedido de medidas coercitivas unilaterales fue un elemento central de la política exterior del presidente Trump y el eje de sus campañas de máxima presión contra aquellos que identificó como adversarios de Estados Unidos. La imposición de medidas de este tipo, bajo su gobierno, se caracterizaron por una agresividad sin precedentes, que incluyó el empleo de múltiples programas de sanciones a diferentes países, la imposición de restricciones a actores importantes en el mercado mundial y la utilización frecuente de sanciones secundarias (Harrell, 2019).

Las medidas contra Cuba se insertaron en este contexto y pusieron énfasis en obstaculizar las principales fuentes de ingresos y entorpecer las relaciones comerciales de la isla con éxito relativo (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021). Las principales medidas impuestas estuvieron vinculadas a las restricciones de viajes y remesas, la persecución financiera y del acceso a combustibles, el descrédito a la cooperación médica internacional, la inclusión en la lista de supuestos estados patrocinadores del terrorismo, así como otras listas unilaterales del Departamento de Estado y la activación del título III de la Ley Helms-Burton. Las medidas hacia Cuba también incluyeron, por primera vez, acciones contra entidades y funcionarios cubanos bajo las facultades

ofrecidas al presidente por la “Ley Magnitsky de responsabilidad global en materia de derechos humanos” aprobada en 2012.

El incremento de las medidas contra Cuba durante el mandato de Trump se puede explicar a partir de los beneficios que ofrecen este tipo de acciones a los políticos que las imponen. En su estudio titulado “¿Jugar en casa? Uso simbólico de las sanciones económicas en Estados Unidos”, Tahee Wang afirma que:

“Mis resultados empíricos sugieren que las sanciones benefician de forma fiable a los políticos, porque imponer sanciones aumenta el apoyo público. Incluso cuando son instrumentalmente ineficaces, las sanciones son una forma eficaz de demostrar a la opinión pública su liderazgo en medio de un conflicto internacional. Las sanciones pueden utilizarse para aplacar a la población cuando hay pocas opciones que cuesten tan poco, y aumentar la popularidad de los líderes en el poder” (Whang, 2011, 800).

Con sus medidas coercitivas unilaterales contra Cuba el presidente Trump trató de satisfacer las demandas de los sectores más reaccionarios de la comunidad de origen cubano, fundamentalmente en el sur de la Florida, quienes habían visto limitado significativamente su capacidad de influencia sobre la política hacia Cuba durante los últimos años del mandato de Barack Obama.

Por su parte, a pesar de los vínculos con el proceso hacia la normalización de relaciones entre Cuba y Estados Unidos, que tuvo lugar entre 2015 y 2016, la Administración de Biden implementó fielmente una parte significativa de las medidas coercitivas unilaterales impuestas por su predecesor. Peor aún, fue la puesta en marcha total de estas medidas durante su primer año y medio de mandato, periodo de mayor impacto de la pandemia de la COVID 19 en Cuba, mientras alegaba una hipotética revisión de la política que no se materializó.

Más allá de implementar las políticas de su predecesor, Biden impuso nuevas acciones coercitivas

contra Cuba. Entre ellas estuvieron la ratificación de Cuba como Estado que no coopera con los esfuerzos antiterroristas, así como la incorporación de entidades y ciudadanos cubanos en listas de prohibiciones y sanciones (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022).

En mayo de 2022, el gobierno estadounidense introdujo algunas flexibilizaciones en las medidas coercitivas unilaterales implementadas hasta la fecha. En esa ocasión las acciones se tomaron a partir de la presión ejercida por gobiernos latinoamericanos en el contexto previo a la Cumbre de las Américas que tuvo lugar en Los Ángeles, California, entre el 19 y el 21 de mayo (LeoGrande, 2022). Así lo reconoció el propio Ministerio de Relaciones Exteriores al afirmar que:

“En un contexto marcado por el rechazo de varios países de la región a la exclusión de Cuba de la Cumbre, así como por la tendencia creciente de entradas irregulares de cubanos por la frontera sur de los Estados Unidos, el 16 de mayo el Departamento de Estado anunció mediante comunicado oficial la decisión de implementar una serie de medidas hacia Cuba, a saber: la reanudación del Programa Parole para la Reunificación Familiar, el autorizo de los vuelos regulares y chárteres fuera de La Habana, el restablecimiento de la subcategoría de viajes educativos pueblo a pueblo, el autorizo de las remesas de donación y la eliminación del límite de 1000 USD por trimestre” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022, 71).

Todas estas acciones sobre Cuba fueron realizadas a través de acciones ejecutivas y no implicaron ni cooperación con el órgano legislativo ni cambios en la correlación de facultades con respecto a la política hacia Cuba.

En el Congreso de Estados Unidos se mantuvieron los intentos de los sectores más reaccionarios vinculados a la comunidad de origen cubano por promover legislaciones que afectan las relaciones con Cuba. Como parte de estos esfuerzos fue aprobada

la “Ley para no reconocer marcas comerciales robadas” el 3 de diciembre de 2024. Esta ley restringe las facultades del Ejecutivo y de las cortes para validar y reconocer marcas comerciales cubanas.

Dentro del accionar de estos sectores es válido destacar también la introducción del proyecto de ley Force Act por parte de los legisladores republicanos de Florida María Elvira Zalazar en la Cámara de Representantes y Rick Scott en el Senado. Este proyecto establece condiciones sin las cuales el Secretario de Estado o el Presidente no pueden retirar a Cuba de la lista de supuestos estados patrocinadores del terrorismo. A pesar de que este proyecto no fue aprobado por ninguna de las cámaras legislativas, significó otro intento de estos sectores de limitar las facultades del Ejecutivo en materia de política exterior, en particular la política hacia Cuba. Este texto fue presentado nuevamente por estos legisladores en el 119 Congreso, el 15 de enero de 2025.

## CONCLUSIONES

La implementación de medidas coercitivas contra Cuba ha sido escenario de las contradicciones inherentes del sistema político estadounidense, particularmente en lo que respecta a la conducción de su política exterior. Estas contradicciones emergen del complejo balance de poder entre las distintas ramas del gobierno, especialmente en lo relacionado con la formulación y aplicación de la política exterior.

En el caso específico de la política estadounidense hacia Cuba, el balance de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo ha estado marcado por dos tendencias fundamentales: una en la que predomina un consenso sobre la política hacia Cuba, que propicia una cooperación entre ambas ramas del gobierno; y otra en la que dicho consenso se quiebra, dando lugar a un conflicto entre las ramas del poder, en el cual cada una busca consolidar su protagonismo en la formulación de la política hacia la isla.

La primera de estas tendencias predominó durante la década del 60 y la primera mitad del 70. En

esos años el ejecutivo implementó medidas coercitivas contra Cuba a partir de facultades ofrecidas por el ejecutivo, tanto a través de leyes generales como mediante enmiendas específicas sobre Cuba, aprobadas con el fin de facilitar las intenciones del ejecutivo. Esta tendencia también se evidenció durante las presidencias de Ronald Regan, George W. Bush y Donald Trump, presidentes republicanos que se aliaron con los sectores más reaccionarios vinculados a la comunidad de origen cubano en ese país para promover una política agresiva hacia Cuba.

Por otra parte, el conflicto entre las ramas del poder en la implementación de medidas coercitivas contra Cuba inició en la segunda mitad de los años 70 cuando el presidente demócrata Jimmy Carter rompió el consenso en la política hacia Cuba y planteó la posibilidad de acercamiento con la Isla. Ante este escenario, el congreso estadounidense inició, en los años 80, intentos por ejercer mayor control sobre la política hacia Cuba. Estas tentativas llevaron a mayores contradicciones con el ejecutivo, lo que se evidenció durante el gobierno de George W. H. y Bill Clinton. Con la aprobación de las leyes Torricelli en 1992 y Helms-Burton en 1996, el Congreso logró imponer restricciones específicas a las autoridades del Ejecutivo en relación con Cuba. Al codificar el bloqueo, estas leyes representaron una ruptura significativa con el patrón tradicional de predominio ejecutivo, marcando un punto de inflexión en la dinámica de poder entre ambas ramas del gobierno estadounidense en lo que respecta a la política hacia Cuba.

El conflicto entre ambas ramas también fue evidente durante el mandato de Barack Obama, quien promovió un acercamiento a Cuba y se vio limitado significativamente por las restricciones establecidas previamente por el congreso. Las acciones ejecutivas hacia Cuba implementadas por los presidentes Clinton y Obama reafirmaron que el Ejecutivo conserva la autoridad principal en la implementación de las sanciones contra Cuba, teoría que ha sido defendida por varios expertos cubanos y estadounidenses, así como agencias del propio gobierno. El

hecho de que no se presentara ninguna impugnación jurídica a la decisión del gobierno de Obama de restablecer las relaciones diplomáticas con Cuba, a pesar de que la Ley Helms-Burton contenía condiciones específicas para dicho restablecimiento, fue un reconocimiento de la amplitud de las facultades ejecutivas en el ámbito de la política exterior y particularmente de las medidas coercitivas hacia Cuba. Sin embargo, ambos presidentes tuvieron en cuenta los límites establecidos por el Congreso y actuaron relativamente dentro de los marcos establecidos por el legislativo.

En la actualidad persisten intentos del congreso estadounidense de limitar aún más las facultades ejecutivas en materia de medidas coercitiva contra Cuba.

## NOTAS

<sup>1</sup> Claude Pepper fue senador demócrata por Florida entre 1936 y 1951. En 1962 ganó las elecciones a la Cámara de Representantes por un nuevo distrito creado en el área de Miami y se mantuvo en ese puesto hasta 1989. Como congresista destacó como un anticomunista acérrimo y criticó duramente al líder cubano Fidel Castro lo que complacía a sus electores de origen cubano. Ejerció como presidente del Comité de Envejecimiento y del Comité de Reglas, puesto que ocupó hasta su muerte en 1989. Su escaño en el congreso fue ocupado tras su fallecimiento por Ileana Ros-Lethinen (Stepick, 2007.)

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bush, G. H. (19 de 4 de 1992). Public Papers of the Presidents of the United States: George H. W. Bush. Obtenido de Govinfo: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-1992-book1/html/PPP-1992-book1-doc-pg615.htm>
- Clinton, W. (12 de 3 de 1996). Statement on Signing the Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996. Obtenido de The American Presidency Project: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-signing-the-cuban-liberty-and-democratic-solidarity-libertad-act-1996>

- Código de los Estados Unidos. (12 de 3 de 1996). Public Law 104-114. Obtenido de Govinfo: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-104publ114/pdf/PLAW-104publ114.pdf>
- Comité de Asuntos Financieros Senado de los Estados Unidos. (13 de 5 de 2003). House and Senate Cuba Working Groups Hold Press Conference to Push Opening Doors in Cuba; House Introducing Companion Bill Lifting Cuba Travel Ban. Obtenido de Republican press release from Office of Senate Finance Committee2003: [https://www.legistorm.com/stormfeed/view\\_rss/24128/office/682/title/house-and-senate-cuba-working-groups-hold-press-conference-to-push-opening-doors-in-cuba-house-introducing-companion-bill-lifting-cuba-travel-ban.html](https://www.legistorm.com/stormfeed/view_rss/24128/office/682/title/house-and-senate-cuba-working-groups-hold-press-conference-to-push-opening-doors-in-cuba-house-introducing-companion-bill-lifting-cuba-travel-ban.html)
- Congreso de los Estados Unidos. (31 de 10 de 1977). H.R.7797 - Foreign Assistance and Related Programs Appropriations Act, 1978. Obtenido de Congress.gov: <https://www.congress.gov/bill/95th-congress/house-bill/7797?s=1&r=70&q=%7B%22search%3A%22cuba%7D>
- Congreso de los Estados Unidos. (6 de junio de 1977). S.Res.182 - Diplomatic relations with Cuba. Obtenido de Congress: <https://www.congress.gov/bill/95th-congress/senate-resolution/182?q=%7B%22search%3A%22cuba%7D&s=1&r=10>
- Congreso de los Estados Unidos. (7 de 10 de 1978). H.R.12598 - Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 1979. Obtenido de Congress.gov: <https://www.congress.gov/bill/95th-congress/house-bill/12598/text?s=1&r=69&q=%7B%22search%3A%22cuba%7D>
- Congreso de los Estados Unidos. (16 de 6 de 1988). H.R.4848 - Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988. Obtenido de Congress.gov: <https://www.congress.gov/bill/100th-congress/house-bill/4848?q=%7B%22search%3A%22H.R.+4848+%28100th%29%3A+Omnibus+Trade+and+Competitiveness+Act+of+1988%7D&s=2&r=1>
- Congreso de los Estados Unidos. (15 de January de 2025). Código de los Estados Unidos. Obtenido de 22 USC 2370: Prohibitions against furnishing assistance: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title22-section2370&num=0&edition=prelim>
- Congressional Research Service. (2021). Economic Sanctions: Overview for the 117th Congress. Washington DC: CRS.
- Coy, B. D. (1996). The U.S. trade embargo against Cuba. Carlisle: U.S. Army War College.
- Dávalos, R. (2012). ¿Embargo o bloqueo? La instrumentación de un crimen contra Cuba. La Habana: Capitán San Luis.
- Eisenhower, D. D. (16 de diciembre de 1960). Proclamation 3383—Determination of Cuban Sugar Quota to Supplement Proclamation, No. 3355. Obtenido de The American Presidency Project: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/proclamation-3383-determination-cuban-sugar-quota-supplement-proclamation-no-3355>
- Eisenhower, D. D. (6 de julio de 1960). The American Presidency Project. Obtenido de Proclamation 3355—Determination of Cuban Sugar Quota: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/proclamation-3355-determination-cuban-sugar-quota>
- Eisenhower, D. D. (6 de julio de 1961). Statement by the President Upon Signing Bill and Proclamation Relating to the Cuban Sugar Quota. Obtenido de The American Presidency Project: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-the-president-upon-signing-bill-and-proclamation-relating-the-cuban-sugar-quota>
- Franklin, J. (julio de 1993). The Cuba obsession . Obtenido de The Progressive: <https://www.janefranklin.info/CANF.htm>
- Government accountability office. (diciembre de 1998). Cuban embargo selected Issues relating travel, exports, and telecommunications. Obtenido de GAO: <https://www.gao.gov/assets/nsiad-99-10.pdf>

- Haass, R. (1988). *Economic Sanctions: Too Much of a Bad Thing*. Washington DC: Brookings Institution.
- Haney, P., & Vanderbush, W. (2005). *The Cuban embargo. The domestic politics of an American Foreign Policy*. Pittsburgh: University Pittsburgh Press.
- Harrell, P. E. (5 de 10 de 2019). Trump's Use of Sanctions Is Nothing Like Obama's. Obtenido de Foreign policy: <https://foreignpolicy.com/2019/10/05/trump-sanctions-iran-venezuela-russia-north-korea-different-obamas/>
- Hufbauer, G., Schott, J., Elliot, K., & Oegg, B. (2007). *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington DC: Peterson Institute for International Economics.
- Kopetski, M. (2017). El nuevo presidente y las relaciones Cuba-Estados Unidos: acciones y reacciones del Congreso de los Estados Unidos. En S. Castro, & M. Crahan, *Cuba-Estados Unidos: la normalización y sus desafíos*. (págs. 389-418). La Habana: Ciencias Sociales.
- LeoGrande, W. (diciembre de 2022). Conferencia sobre relaciones bilaterales Cuba - EE.UU. Obtenido de CIPI: <https://www.cipi.cu/wp-content/uploads/2023/02/WILLIAM-LEOGRANDE.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (20 de 1 de 2021). Compendio de medidas de Trump contra Cuba. Obtenido de Cubaminrex: <https://cubaminrex.cu/es/node/4048>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (25 de marzo de 2022). *Memorias anuales 2022*. Obtenido de Cubaminrex: <https://archivo.cubaminrex.cu/sites/default/files/2024-04/Memoria%202022.pdf>
- Morgan, T., Bapat, N., & Kobayashi, Y. (2014). The Threat and Imposition of Sanctions: Updating the TIES dataset. *Conflict Management and Peace Science*, 31(5), 541-558.
- Muse, R. (9 de 11 de 2014). U.S. presidential action on Cuba: the new normalization? Obtenido de Americas Quaterly: <http://www.americasquarterly.org/charticles/the-new-normalization/>
- Obama, B. (20 de 1 de 2015). Remarks by the President in State of the Union Address | January 20, 2015. Obtenido de The White House. President Barack Obama: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/01/20/remarks-president-state-union-address-january-20-2015>
- Proclamation 3447—Embargo on All Trade with Cuba. (3 de febrero de 1962). Obtenido de The American Presidency Project: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/proclamation-3447-embargo-all-trade-with-cuba>
- Stepick, A. (25 de 9 de 2007). Miami: ¡Los Cubanos Han Ganado! Obtenido de NACLA: <https://nacla.org/article/miami-ilos-cubanos-han-ganado>
- The White House. (17 de 12 de 2014). Background Conference Call on Policy Changes in Cuba and the Release of Alan Gross. Obtenido de The White House. President Obama: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/12/17/background-conference-call-policy-changes-cuba-and-release-alan-gross>
- Whang, T. (2011). Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States. *International Studies Quarterly* (55), 787-801.

## CONFLICTO DE INTERESES

Los autores declaran que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

## CONTRIBUCIÓN DE AUTORÍA:

Esp. P. Dariel Quintana Fraga: Conceptualización, Curación de datos, Análisis formal, Investigación, Metodología, Redacción – borrador original, Redacción – revisión y edición

M. Sc. Denysse Fundora Agrelo: Conceptualización, Curación de datos, Análisis formal, Investigación, Me-

todoología, Redacción – borrador original, Redacción  
– revisión y edición

## **AGRADECIMIENTOS**

No aplica.

## **FINANCIACIÓN**

No aplica.

## **PREPRINT**

No publicado.

## **DERECHOS DE AUTOR**

Los derechos de autor son mantenidos por los autores, quienes otorgan a la Revista Política Internacional los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del trabajo publicado en esta revista (por ejemplo, publicación en un repositorio institucional, en un sitio web personal, publicación de una traducción o como capítulo de un libro), con el reconocimiento de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.