

# Factores y condiciones en la formación de la política de Estados Unidos hacia Cuba (2017 – 2020)

*Conditions and factors in United States policy formation towards Cuba (2017- 2020)*

**Dr. C. Luis René Fernández Tabío**

Doctor en Ciencias Económicas. Profesor Titular e Investigador. Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI). Universidad de La Habana. e.mail: luis.fernandez@ciei.uh.cu; ORCID: ID 0000-0003-3535-2789

RECIBIDO: 5 DE OCTUBRE DE 2020

APROBADO: 9 DE NOVIEMBRE DE 2020

**RESUMEN** Este artículo analiza las condiciones y factores fundamentales que influyeron en la formación de la política del gobierno de Estados Unidos hacia Cuba en el período 2017–2020. El retroceso en las relaciones conserva la continuidad dado el objetivo principal de la política imperialista de retrotraer a la Revolución cubana y la permanencia de algunos intereses estratégicos económicos y de la seguridad nacional. El cambio se explica fundamentalmente debido a problemas en el sistema político estadounidense, y el ascenso de las políticas del nacionalismo conservador jacksoniano del presidente Donald Trump. La confluencia de la pandemia, crisis económica y los conflictos sociales en el ciclo político electoral refuerzan el interés de ejercer presión contra Cuba para tratar de ganar la Florida, lo que ha acrecentado la influencia de figuras reaccionarias, alentadas por las percepciones sobre las vulnerabilidades internas de Cuba en la actual coyuntura.

Palabras clave: Política exterior. Estados Unidos. Cuba. Factores políticos. Continuidad y cambio

---

**ABSTRACT** *This article analyzes the fundamental conditions and factors that influenced the formation of the policy of the United States government towards Cuba in the period 2017-2020. The setback in relations preserves continuity given the main objective of the imperialist policy of reverting to the Cuban Revolution and the permanence of some strategic economic and national security interests. The change is mainly explained by problems in the American political system, and the rise of the policies of the conservative Jacksonian nationalism of President Donald Trump. The confluence of the pandemic, economic crisis and social conflicts in the electoral political cycle reinforce the interest in exerting pressure against Cuba to try to win Florida, which has increased the influence of reactionary figures, encouraged by perceptions of the internal vulnerabilities of Cuba in the current situation.*

*Key words: United States Foreign Policy. Cuba. Conditions. Political Factors. Continuity and Change.*

## INTRODUCCIÓN

Un considerable esfuerzo de investigación sobre las relaciones bilaterales ha sido dedicado a la interpretación del conflicto entre los dos países y la formación de la política exterior de EE.UU. hacia Cuba. En las interpretaciones históricas LeoGande y Kornbluh (LeoGrande, 2015), así como Ramírez y Morales (Ramírez, 2014); los problemas de la seguridad y la defensa (Klepack, 2010), conflicto y cooperación (Alzugaray, 2018) y las relaciones económicas, Ritter y Sánchez Egozcue (Ritter, 2010), entre otros. Por momentos parece que el campo de investigación se encuentra agotado, cuando nuevos documentos y posturas políticas vuelven a traer a debate viejos temas y las variables que lo determinan, para a partir de ello, mediante el análisis y la investigación, formular nuevas interpretaciones y conclusiones. Este artículo analiza las principales condiciones y factores internos y externos que influyen en la formación de la política de Estados Unidos hacia Cuba entre 2017 y 2020 y permiten explicar las líneas de su continuidad y cambio.

A partir de la política del Presidente Donald Trump hacia Cuba presentada el 16 de junio de 2017 (Federal

Register, 2017) y otras decisiones políticas posteriores, se plantea como hipótesis que el retroceso en las relaciones bilaterales, si bien conserva la tendencia a la continuidad en el propósito de derrocar a la Revolución cubana, está influido por la destructiva tendencia conservadora que ha caracterizado al ahora ex presidente republicano. La política exterior de Trump en general estuvo dirigida a la disrupción pero si hubiera alcanzado un segundo término podría haber llegado a la destrucción de todo el orden de esa política desde la Segunda Guerra Mundial. (Hass, 2020: 24).

En este período se retrocede en los avances alcanzados en la mejoría de las relaciones alcanzadas en los últimos años del presidente Barack Obama, que fue influida por la existencia de intereses económicos y de seguridad representados en distintos espacios del sistema político estadounidense y sectores empresariales – fundamentalmente del sector agropecuario, los servicios turísticos, las comunicaciones, el transporte y el establecimiento burocrático del gobierno dedicado a asuntos de la seguridad nacional, catalizados por una coyuntura favorable en la política interna estadounidense a la negociación con Cuba.



Fig. 1. Visita del presidente de los Estados Unidos Barack Obama a Cuba.

La administración de Trump al enfrentar conflictos internos de diversa índole, incluyendo el proceso del *impeachment*, trató de conseguir resultados rápidos en el Hemisferio Occidental que le representaran un aporte político a sus fuerzas, y además creyó en la existencia de condiciones en Cuba y en los países de América Latina y el Caribe que favorecerían el derrocamiento del gobierno cubano. Estas condiciones acrecentaron la influencia de figuras conservadoras y reaccionarias, entre ellas de la derecha cubanoamericana en el Congreso, como el senador Marco Rubio y otros. Fue revelador el detallado artículo de Adam Entous y Jon Lee Anderson “The Mystery of the Havana Syndrome”, publicado por The New Yorker el 19 de noviembre de 2018 (Entous, 2018) en el que se expresa claramente el deseo del Presidente Trump de “complacer a Rubio” en su política hacia Cuba.

Es importante reconocer que la influencia de la derecha anti cubana en el sistema político estadounidense tiene precedentes en los años de Ronald Reagan, cuando se creó el primer lobby cubano en el Congreso; o cuando el presidente George W. Bush tenía compromisos por la íntima relación con los neo anexionistas cubanoamericanos. Ello se expresó en la insólita “Comisión para una Cuba Libre” a nivel del Ejecutivo (Commission for Assistance to a Free Cuba, 2004).

De modo semejante, en el periodo analizado alcanzó mayor significación en los intereses políticos reelectorales de Trump en 2020, por lo que siguió incorporando gradualmente nuevas medidas para dañar las relaciones bilaterales y perjudicar las condiciones de vida del pueblo cubano con los pretextos más inverosímiles. Esta peligrosa pendiente lo llevó a poner en juego el apoyo de algunos votantes que pudieron sentirse afectados en el plano familiar, por tomar decisiones para reducir los viajes y las remesas a Cuba.

Por otra parte debe reconocerse la influencia de las percepciones sobre las vulnerabilidades que presenta la actual coyuntura económica y política cubana. Se ha producido en muy pocos años el relevo

de líderes históricos de la Revolución cubana, se ha continuado un proceso de reformas económicas estratégicas de largo plazo. En la coyuntura del año 2020 este proceso no se detuvo y se continuó en el enfrentamiento para controlar la COVID-19, salir de la crisis económica y restablecer el turismo y otros sectores, conseguir la unificación monetaria y cambiaria, así como establecer un nivel adecuado de retribución salarial y otros ingresos de la población. Todo ello sumado al recrudescimiento del boqueo económico y financiero por la administración Trump, configuraron un escenario sumamente difícil.

En cuanto a Estados Unidos, la crisis del sistema político, al interior de las instancias del gobierno, la falta de consenso y el quiebre del bipartidismo, agravado en medio del ciclo electoral, constituyen el contexto en que se despliegan sucesivas agresiones económicas y políticas con un claro propósito electoral.

## DESARROLLO

### Algunos antecedentes y premisas

Desde el triunfo de la Revolución cubana en enero de 1959, la política de Estados Unidos hacia Cuba ha estado altamente relacionada a las percepciones de los estrategas estadounidenses sobre el momento político, económico y social cubano, sus fortalezas y debilidades en el contexto de la correlación de fuerzas regional y global. Es crucial en estos análisis determinar la fortaleza del sistema revolucionario cubano, si este puede sostenerse, o hay riesgos de caer de nuevo bajo el dominio imperialista reinsertado en su sistema de dominación. En tal sentido, la sostenibilidad o no de Cuba en la evaluación de los órganos de inteligencia del gobierno de Estados Unidos, constituye un asunto teórico y práctico. La respuesta que a esa pregunta le den los analistas y políticos estadounidenses influirá de manera decisiva en el curso de su política hacia Cuba (Shoultz, 2009).

Dentro de la etapa revolucionaria el más importante acercamiento en las relaciones bilaterales fue duran-

te la presidencia de James Carter (1977 – 1980) en que se establecieron las Secciones de Intereses. La directiva de Carter del 15 de marzo de 1977 señalaba que se debía intentar normalizar las relaciones con Cuba (LeoGrande; Kornbluh, 2015: 156). En aquellas circunstancias el proceso político, económico y social de la Isla se había institucionalizado y en general la posición del país se fortalecía en lo interno y en sus relaciones internacionales. Ello ocurría fundamentalmente debido a las relaciones especiales de colaboración con la desaparecida Unión Soviética y otros países socialistas. También se registraba un avance y apertura en las relaciones regionales, así como organizaciones del llamado Tercer Mundo como el Movimiento de Países No Alineados que celebra su conferencia en La Habana en 1979.

Es decir, el acercamiento de Estados Unidos en búsqueda de una normalización de las relaciones durante la primera parte de la administración Carter se explica por la conjunción de condiciones favorables en la política interna de Estados Unidos, Cuba, y la correlación de fuerzas regionales y mundiales.

La situación política internacional a finales de la década de 1980 y principios de 1990 fue totalmente distinta, y ello impactó duramente las condiciones internas en Cuba y sus relaciones con el gobierno estadounidense de Ronald Reagan. El presidente Reagan había llegado a la Casa Blanca al frente de una alianza de fuerzas conservadoras, que modificaría significativamente la economía y la política exterior en general y hacia la Isla.

Aunque existían distintas interpretaciones al interior de la clase dominante estadounidense sobre la política más adecuada de Estados Unidos hacia Cuba en aquellas circunstancias, prevaleció el enfoque conservador de derecha. Los conservadores suponían que en las nuevas condiciones internas enfrentadas por Cuba, dadas sus crecientes vulnerabilidades, el bloqueo conseguiría por fin poner de rodillas a la Revolución y revertir el proceso. Los factores que explican esta postura tienen que ver con los cambios económicos y políticos en Estados Unidos, las

tendencias dominantes en ese momento, el balance de fuerzas regionales también favorecía a Estados Unidos y la difícil situación económica interna de Cuba, enfrentada a la peor crisis económica de su historia reciente, el llamado Periodo Especial.

La política de Estados Unidos para conciliar las distintas fuerzas políticas optó por el enfoque de dos carriles (*two track approach*), que trataba de conformar dos posiciones doctrinarias contrarias: el aislamiento y las sanciones económicas unilaterales de carácter ilegal; y el aumento de la influencia por los denominados instrumentos blandos, los viajes, las remesas, identificados en otro momento como «diplomacia pueblo a pueblo». La práctica fue demostrando una contradicción irreconciliable entre estos dos carriles, y al no lograr el cambio de régimen en Cuba y su reinsertión, se hacía cada vez más evidente su fracaso.

Entre los elementos que caracterizaban el nuevo contexto de las relaciones interamericanas en la primera década del siglo XXI se destacaban la incorporación de Cuba a instancias regionales de la familia latinoamericana como el ingreso al Grupo de Río en 2008; la resolución de la OEA en junio de 2009 sobre la posibilidad de reincorporar a Cuba a esa organización dadas ciertas condiciones – con independencia que el gobierno cubano rechazara categóricamente a esa organización; la participación de Cuba en las cumbres de integración y desarrollo de América Latina y el Caribe, que derivaron en la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños en 2011.

Los avances en la incorporación de Cuba a la región, resultado de los cambios en la correlación regional a favor de las fuerzas de centro izquierda y el reconocimiento favorable de la política exterior cubana para la paz y estabilidad regional, robustecieron su posición. Ello se reforzaría en la Cumbre de la CELAC en La Habana en 2014, donde se aprobó la importante Proclama de América Latina y el Caribe como Zona de Paz, un instrumento político contrario a la intervención en los asuntos internos de los países y comprometido a “respetar plenamente el derecho inalienable de todo Estado a elegir su siste-



Fig. 2 Proclamación de América Latina y el Caribe como Zona de Paz

ma político, económico, social y cultural, como condición esencial para asegurar la convivencia pacífica entre las naciones” (CELAC, 2014).

Una evaluación del Servicio de Investigación del Congreso estadounidense (Congressional Research Service, 2016) caracterizaba el contexto latinoamericano para Estados Unidos del siguiente modo: “La política de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe es conducida en el contexto de significativos cambios económicos y políticos en el hemisferio, así como una creciente independencia de la región de Estados Unidos”.

El inicio de las negociaciones entre los gobiernos de Estados Unidos y Cuba durante el verano de 2013, representó un cambio en la continuidad y se debió a la maduración simultánea e interrelacionada de las condiciones y los factores representados en tres escenarios políticos: el perfeccionamiento gradual del sistema socioeconómico cubano; la modificación favorable a Cuba de la correlación regional y mundial de fuerzas, así como la percepción positiva sobre el papel de la política exterior cubana en nuestra región; y el interés del presidente Obama de lograr algunos resultados en circunstancias particulares durante los últimos dos años de su doble período

en el gobierno, haciendo uso del poder ejecutivo. En este enfoque estaba su mayor debilidad, ya que la próxima administración conservaba todo el poder para dar marcha atrás a esa política como después sucedió.

#### Donald Trump y la guerra económica contra Cuba

La elección de Donald Trump en ese 2016 alteró el curso de la política general de Estados Unidos y también hacia Cuba. El presidente Trump se dedicó a dinamitar gradualmente casi todo el acercamiento que había logrado el anterior presidente con particular saña. Sin embargo, aunque Trump logró borrar casi totalmente el legado de Obama y colocar las relaciones en uno de los peores momentos de la etapa revolucionaria, todavía quedaron en el trasfondo acuerdos no denunciados, la experiencia de los beneficios de colaboración en muchos campos y aunque en situación muy limitada se mantuvieron las relaciones diplomáticas. A pesar de la alucinante elaboración de las más increíbles calumnias y mentiras empleadas como pretextos para escalar agresiones diplomáticas, propagandísticas y económicas para tratar de rendir a la Revolución cubana.

En un primer momento se mantuvieron algunas conversaciones en cumplimiento de los entendimientos alcanzados en distintas esferas de interés común, en la medida que perduraron funcionarios profesionales interesados en esos intercambios beneficiosos a los dos países, como la seguridad costera, cibernética, contra el terrorismo y el lavado de dinero. Se realizaron reuniones de la Comisión Bilateral y las relativas a los acuerdos migratorios, donde la parte cubana expresó sus críticas y preocupaciones sobre la política de Estados Unidos (Congressional Research Service, 2018: 36).

No solamente a los acuerdos entre los gobiernos, sino también se crearon obstáculos a los vínculos de los ciudadanos de los dos países, los viajes y las remesas monetarias. Los cambios en la política se dirigieron a romper progresivamente la mayor cantidad de formas de intercambio posible para dañar toda forma de ingreso monetario y financiero a la sociedad cubana y a la familia, aunque trataron de ocultar ello en un discurso basado en todo tipo de falsedades: ataques sónicos contra sus diplomáticos que parecen extraídos de un film de ciencia ficción; acusaciones de supuestas violaciones de derechos humanos construidas con programas pagados con su financiamiento a la democracia, verdadero aparato de subversión contrarrevolucionaria y la persecución contra la colaboración de salud cubana, presentadas como “tráfico humano” y “nueva forma de esclavitud”.

Siendo la esencia de la contradicción entre los dos países tan profunda por estar incorporadas a las distintas concepciones políticas e ideológicas y la naturaleza del sistema socioeconómico y político como pilar del principio indeclinable de la independencia y soberanía de Cuba, la única alternativa favorable para el bienestar de dos pueblos con tanto en común en lo humano, cultural, deportivo, científico y hasta familiar en el camino de la llamada normalización de relaciones es lograr una coexistencia civilizada. Los acuerdos y limitados acercamientos en distintas esferas de las relaciones evidencian las potencialidades para el beneficio común sobre todo en términos económicos y de la seguridad nacional

entre los dos países y pueblos. Estos constituyen las bases para reiniciar esas experiencias y profundizarlas cuando existan las condiciones y factores favorables.

En tales circunstancias la dinámica de política interna en Estados Unidos y la orientación ideológica disruptiva de su ahora ex presidente constituyeron un factor principal que encuentra expresión en el caso de Cuba.

Sobre la caracterización de la política exterior de Trump Richard Hass afirma:

En algún sentido, la aproximación de Trump incorpora elementos de larga data a la política exterior actual de EE.UU., y especialmente republicana – particularmente el nacionalismo unilateralista del presidente Andrew Jackson, el aislacionismo pre y pos II Guerra Mundial de figuras como el senador republicano Robert Taft de Ohio, y más recientemente el proteccionismo de los candidatos a la presidencia Pat Buchanan y Ross Perot. Pero lo que distingue a Trump más que cualquier otra cosa, es el énfasis que pone en intereses económicos y su estrecho entendimiento de qué son y cómo deben ser alcanzados. (Hass, 2020: 28)

Una de las principales tendencias en la política exterior de Estados Unidos ha sido la incertidumbre, la volatilidad, e incluso 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.

El renombrado profesor Jeffrey Sachs afirmó lo siguiente respecto a la política de Trump: “las llamadas políticas de Trump no son realmente políticas.” “Enciende las guerras comerciales y las apaga, las pone en pausa y las enciende de nuevo, en

el transcurso de días”... “las compañías extranjeras son sancionadas hoy y rescatadas al próximo día... Acuerdos globales y reglas son destrozados”... la distorsionada sintaxis de Trump y sus ideas desorganizadas son imposibles de seguir” En otro momento Sachs afirmó que Trump comete “errores primitivos, porque no tiene una idea de cómo funciona la economía mundial” (Papenfuss. 2018)

Dicha falta de coherencia se refiere al planteamiento general de la política de Trump, que buscó en sentido general ampliar los negocios y crear empleo para la economía interna de Estados Unidos; mientras en su política hacia Cuba, al incrementar el bloqueo económico y financiero, redujo las posibilidades de negocios y empleo para Estados Unidos, y actuó en sentido contrario. La eliminación gradual del bloqueo puede generar empleos y negocios significativos para determinadas industrias y regiones de Estados Unidos, como se expresa por algunos representantes en el Congreso y asociaciones de empresarios, sobre todo los del sector agropecuario, el turismo y la aviación. Paradójicamente, 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.

La idea central para modificar la política exterior de Trump partía de considerar que el orden liberal de comercio y movimientos de capital ha tenido consecuencias negativas para grupos de la sociedad estadounidense incrustados en la visión de identidad de la nación. Trump captó el sentimiento de insatisfacción de una parte de los blancos conservadores de ese país, que se creen perjudicados por la globalización. La percepción de ser afectados por los crecientes flujos migratorios desde América Latina desde la década de 1980 cristaliza el rechazo a estas personas, representado por la insistencia en completar la construcción del muro fronterizo con México, que en realidad ha tenido un carácter simbólico importante y puede sumarse en los propósitos incumplidos durante su gobierno.

La política de Trump puso un énfasis en el unilateralismo y ocasionó una pérdida de prestigio y autoridad internacional a Estados Unidos respecto a lo que pudiera haber tenido antes. Este tipo de política con amplio empleo de la coerción y la fuerza no significa que haya renunciado totalmente a mantener alianzas. Los principales instrumentos de su hegemonía desde la posguerra se mantienen. Lo que ha reforzado el componente económico en la política de fuerza, el uso de las sanciones económicas unilaterales e ilegales como expresión de su preferencia por el poder duro y la inclinación hacia las negociaciones bilaterales bajo presión y chantaje. Esta política exterior y de seguridad más agresiva está respaldada por un significativo aumento en los gastos militares para mantener la supremacía mundial en este campo, pero debilita a los instrumentos de poder blando.

Específicamente en lo que respecta a la formulación de la política de Trump hacia Cuba se conjugaron factores específicos que influyeron en sus decisiones. La Isla no es una prioridad entre otros tantos retos mundiales de gran significación como China, Rusia, Corea, Irán, Siria, Israel, si bien se presenta como un problema para el Hemisferio Occidental con argumentos obsoletos de la Guerra Fría y el macartismo. Los casi incontables desafíos en política interna que dañan su estabilidad: división política de la clase dominante y fractura del bipartidismo, falta de consenso entre los funcionarios del propio Ejecutivo, que se expresaron en incontables sustituciones, y pugnas con todos los órganos del gobierno, llegaron a poner en juego hasta su permanencia en la Casa Blanca cuando el debate sobre el *impeachment*. Estas condiciones crearon un contexto favorable para la influencia de figuras portadoras de políticas extremistas hacia Cuba, que aunque desconocen la realidad cubana, ofrecieron respaldo al Presidente ante la avalancha de sus problemas en política interna.

En interés de mantener el respaldo de la contrarrevolución cubanoamericana en el proceso político de Estados Unidos, el presidente Trump se empeñó en introducir gradualmente un conjunto de decisiones de bloqueo económico y financiero para tratar de hacer

colapsar a la sociedad cubana y derrocar a la Revolución. Las medidas de bloqueo extremo y guerra económica se dirigieron a reducir toda fuente de ingresos de la economía cubana, y con independencia de los pretextos, han afectado a los hogares en la Isla de modo directo e indirecto.

Estas medidas de bloqueo y “sanciones” se vinieron anunciando de modo progresivo, para tratar de privar al país de recursos energéticos, reducir o suprimir los viajes, disminuir drásticamente los visitantes a Cuba e impedir o calumniar a la colaboración médica cubana por el mundo. El objetivo: impedir el funcionamiento de la economía cubana, frenar toda fuente de ingresos para lograr el llamado cambio de régimen. Sería muy extenso relacionar todas las acciones aplicadas. Incluyeron entre las más comentadas la aplicación del Título III de la Ley Helms Burton que permite llevar a los tribunales empresas que según su torcido lenguaje “trafican con propiedades confiscadas”, que no ha logrado tantos resultados como esperaba y sí bastante rechazo internacional, como una violación flagrante del derecho internacional y la soberanía de Cuba. Entre las adoptadas, a pocas semanas de las elecciones y con el fin de alentar a sus seguidores de la Florida, decidió prohibir que los viajeros de Estados Unidos a Cuba pudieran alojarse en hoteles del gobierno, e importar ron y tabaco. Un listado de todo ello haría esta referencia casi interminable, pero puede consultarse una fuente estadounidense para aquel que desee conocer sus detalles (Sullivan, 2020.)

### Continuidades y cambios en la política de Estados Unidos hacia Cuba: condiciones y factores

La Directiva sobre la “normalización” como documento fundamental de la política de Estados Unidos hacia Cuba de la administración Obama, fue sustituida por el Memorando Presidencial para la Seguridad Nacional NSPM-5 titulado “Fortalecer la política de Estados Unidos hacia Cuba” (Federal Register, 2017). Este fue el documento principal de la política de Trump dado a conocer el 17 de junio de 2017. Existen diferencias entre estos no solamente de enfoques y percepciones, sino en la extensión y calidad de los

misimos. La Directiva de Obama sobre la política cubana de Estados Unidos (The White House, 2016) contiene importantes consideraciones que eventualmente serán referencia en la política estadounidense, porque considera y 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 en el mundo (Rhodes, 2018). El diseño de política hacia Cuba presentado por Obama construye una visión estratégica (Hastedt, 2015).

En cambio, el documento presentado por Trump no solamente es más breve, sino que demuestra el desconocimiento de sus autores sobre la realidad cubana y supone una vulnerabilidad cubana que favorecería el derrocamiento del gobierno de la Isla. Sus propuestas resultan de atender, como se señala, asuntos internos de la política de Estados Unidos y el interés reelectoral de Donald Trump. Desde la perspectiva geopolítica y de seguridad nacional especialistas estadounidenses han manifestado la preocupación de que la política de Trump hacia Cuba no solamente dificulta la cooperación en esta esfera, sino favorece el acercamiento de adversarios de Estados Unidos como China y Rusia en las relaciones con Cuba.(Eaton. 2017)

La ambivalencia inicial de Trump respecto a Cuba (Leo-Grande, 2016) y su inclinación hacia la posición más dura, que hizo retroceder el nivel de las relaciones alcanzado en los dos últimos años por la administración de Obama, definió el escenario actual de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Cuba, y la colocó en una especie de círculo de espera o suspenso.

La influencia de Marco Rubio y otros congresistas de origen cubano en Estados Unidos constituye un resultado colateral, derivado de la división al interior de la clase política estadounidense, que muestra rasgos de crisis, llegó a paralizar el funcionamiento del gobierno, y evidenció gran inestabilidad en las figuras que integraron el Ejecutivo, y amenazas de que se descubran nuevos escándalos derivados de la actividad de importantes figuras allegadas al Presidente (Wolff, 2018). A ello se sumaron libros, entrevistas y declaraciones de figuras muy importantes en su gobierno, como el caso

de John Bolton, ex asesor de seguridad nacional con antecedentes en los planes de agresión contra Cuba y Venezuela (Bolton, 2020: 248). Sin embargo, también es cierto que otras fuerzas políticas y económicas, aunque sin mucha efectividad, intentaron moderar el retroceso de la política, y apoyaron la tendencia a la continuidad. Se trata de intereses económicos, políticos y de la seguridad nacional, favorables a la mejora de las relaciones entre los dos países, porque se identifican con las posturas de la mayoría del pueblo estadounidense, incluyendo a una parte de los cubanoamericanos (Engage Cuba, 2017).

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 expresaron opiniones contrarias a las del Presidente. La retórica y la inusual personalidad de Trump en sus relaciones con los medios de comunicación para trasladar mensajes, parecieron en ocasiones desbordar los frenos institucionales y hasta los contrapesos del gobierno (Abrams, 2019).

No hay duda en que la burocracia oficial y profesional desempeñó una función estabilizadora en el caso de Cuba, al menos en los primeros momentos. El artículo aparecido en *The New Yorker* es un buen ejemplo de esa trastienda política (Entous, 2018). En el libro *Debating U.S.-Cuban Relations*, que publicó también en castellano en Cuba la Revista Temas en versión digital (Hernández, et al., 2017), lo abordan, tanto por autores cubanos como Rafael Hernández y Carlos Alzugaray, como canadiense Hal Klepak, o de Estados Unidos, el también cubano y académico de la Universidad de Harvard Jorge Domínguez. La clave de la continuidad cooperativa ha sido tomada como ejemplo desde hace años, como las profesionales relaciones entre personal uniformado en el entorno de Guantánamo, entre guardacostas y guarda fronteras, entre el FBI y Seguridad del Estado, así como entre las autoridades migratorias de ambos países. Se han seguido cumpliendo, y en algunos casos ampliando, estas colaboraciones. Estos son factores importantes que contribuyen a la continuidad de la política.

No obstante, la presidencia imperial de Donald Trump fue dinamitando los obstáculos a su política extrema de guerra económica y subversión de Cuba, por lo que fueron sustituidas figuras que en determinado momento no le eran afines por sus posturas profesionales favorables a la colaboración en determinadas esferas. Esas instituciones y funcionarios tendrán que esperar por condiciones propicias para retomar acuerdos engavetados y procesos de colaboración detenidos o reducidos en calidad y cantidad a su mínima expresión.

Las extrañas enfermedades del personal diplomático de Estados Unidos, que posteriormente son también referidas por Canadá, al no tener fundamentos científicos ni presentarse pruebas concluyentes al respecto, no deja otra opción desde la perspectiva del análisis político de considerarse una maniobra para construir un pretexto con el cual justificar el casi congelamiento de las relaciones diplomáticas.

Las consecuencias de estas medidas sin duda pusieron en peligro casi todos los intercambios, incluyendo el proceso migratorio entre los dos países, pautados por los acuerdos existentes en la concesión de no menos de 20 mil visas de inmigrantes anuales desde 1995. 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 es mucho menos traumática que en las condiciones anteriores y no parece lo más probable sea capaz de generar una crisis interna en la Isla por este motivo.

Frente al estilo provocativo de Trump, la política cubana mantuvo como siempre un rumbo basado en principios y valores (Rodríguez Parrilla, 2017). No cayó en el juego de reaccionar en el mismo tono a las ofensas irrespetuosas. Planteó continuar las negociaciones bilaterales cuando existiesen 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 el beneficio equitativo 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 con inversiones en 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 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 (Congressional Research Service, 2018: 19).

La tendencia en la política de Estados Unidos hacia Cuba solamente puede ser modificada debido a los resultados de las elecciones de noviembre de 2020, que le dieran la presidencia a Joe Biden, acompañado de una mejoría en la situación socioeconómica de Cuba y el fortalecimiento de sus vínculos con el resto del mun-

do, incluyendo algunos países de América Latina y el Caribe que no se pliegan a las presiones ejercidas por el gobierno de Estados Unidos para aislar políticamente y afectar a la economía cubana.

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. En realidad, no ha sucedido un cambio interno en Cuba que justifique el retroceso de las relaciones, sino más bien todo lo contrario. La crisis económica acompañada por la pandemia de la COVID-19, que ha afectado a la economía cubana, como a todos los países del mundo en mayor o menor medida, será un fenómeno transitorio. Cuba cuenta con una capacidad demostrada en el sector de la salud y el enfrentamiento al virus ha sido un éxito, incluyendo el desarrollo de tratamientos y productos médicos y la investigación y creación de vacunas por los científicos cubanos.

A ello debe agregarse que no se ha detenido la aplicación de los acuerdos ya aprobados, encaminados para el perfeccionamiento de la economía, la eficien-



Fig. 3. Gobierno cubano: “No hubo ataques acústicos contra diplomático.

cia del sector estatal, la integración y desarrollo del sector privado. Entre otros avances se despliega cada vez más el comercio electrónico, el trabajo a distancia como parte del gobierno electrónico. También se avanza en el perfeccionamiento de la autosuficiencia agropecuaria y en el incremento de las exportaciones de todos los sectores de la sociedad. Los pasos para la unificación monetaria y cambiaria deben contribuir a mejorar el control y la eficiencia económica.

## CONCLUSIONES

Los factores y condiciones en el proceso de formación de la política exterior de Estados Unidos determinan su continuidad y cambio. Cada vez se aprecia una interrelación más dinámica e intensa entre los componentes internos y externos en la formación de la política exterior. En ese mecanismo político las percepciones —apartadas de la realidad objetiva— desempeñan coyunturalmente una función importante en la política de Estados Unidos hacia Cuba. Las mismas se basan esencialmente en apreciaciones del país emisor sobre los efectos de su política en el país receptor. Las fortalezas y vulnerabilidades del país objeto de las agresiones imperialistas es la variable clave: su situación interna en relación con sus relaciones en el contexto internacional y la correlación de fuerzas, tanto a escala regional, subregional como mundial.

Como ha demostrado la historia, los momentos de acercamiento en las relaciones bilaterales han coincidido con circunstancias y factores favorables a ello, en la política interna de Estados Unidos y en la situación socioeconómica de Cuba y sus vínculos internacionales. La correlación regional e internacional de fuerzas constituye un factor influyente en las condiciones históricas concretas.

Más allá de los resultados de las elecciones del 3 de noviembre de 2020, los escenarios de la recuperación de la pandemia y la crisis económica mundial, deben tenerse en cuenta las condiciones de partida de las relaciones de Estados Unidos con Cuba para el 2021. La destrucción de las relaciones preexistentes,

fabricadas en pretextos y mentiras sobre la realidad social y política interna cubana y sus relaciones con la República Bolivariana de Venezuela deben incorporarse al análisis, porque serían profundizadas o desmontadas según sea la tendencia política dominante en Estados Unidos a partir de 2021.

La recuperación de la economía cubana acompañada por el control de la pandemia y otras medidas para el fortalecimiento y mayor dinamismo de su economía no se detienen, y a partir de la segunda mitad de 2021 deben percibirse los primeros resultados. Ello constituirá un factor decisivo para que las relaciones futuras con Estados Unidos estén basadas en el respeto a la independencia y soberanía cubana. Todo lo anterior aconseja fortalecer la invulnerabilidad económica cubana frente al bloqueo de Estados Unidos contra Cuba.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abrams, E. (2019, marzo 19). Trump Versus the Government. Can America Get Its Story Straight? *Foreign Affairs*. Recuperado 19 marzo 2019, de [https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2018-12-11/trump-versus-government?cid=nlc-fa\\_fato-day-20181221](https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2018-12-11/trump-versus-government?cid=nlc-fa_fato-day-20181221). (acceso: 14 de marzo, 2019)
- Alzugaray, C. (2018). Cuba y el gobierno de Trump, *Foreign Affairs Latinoamericana*, (18) 1, 8-16.
- Bolton, J. (2020). *The Room Where It Happened. A White House Memoir*. New York: Simon & Shuster. ISBN 978-19821-4805-8.
- Celac (2014, octubre 1). Proclama de América Latina y el Caribe como Zona de Paz. *Granma*. Recuperado 1 octubre 2020, de <http://www.granma.cu/file/sp/iicumbre-de-la-celac-la-habana-2014-10/cumbre-109.html>
- Commission for Assistance to a Free Cuba (2004). *Report to the President, May*. Washington DC. Recuperado de [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pcaab192.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pcaab192.pdf)
- Congressional Research Service (2018). *Cuba: U.S. Policy in the 115th Congress*. Recuperado de <https://crsreports.congress.gov/r44822>
- Congressional Research Service (2016). *Latin America and the Caribbean: Key Issues for the 114th Congress*.

- Recuperado de <https://fas.org/sgp/crs/row/R43882.pdf>/acceso: 10 de marzo, 2016
- Cuban Research Institute (2016). *Cuba Poll*. Recuperado de <https://cri.fiu.edu/events/2016/the-2016-fiu-cuba-poll/>acceso: 15 de enero, 2017
- Eaton, P. y McGinnis, D. (2017). The Trump's Critical Cuba Policy. *Politico*. Recuperado de <https://www.politico.com/agenda/story/2017/05/17/trump-cuba-policy-threat-national-security-000442/>acceso: 20 de mayo, 2017
- Engage Cuba (2017). *The Economic Impact of Tightening U.S. Regulations on Cuba*. Recuperado de <https://static1.squarespace.com/static/55806c54e4b0651373f7968a/t/592f36dbdb29d6c96a19e3ea/1496266459829/Economic+Impact+of+Tightening+U.S.+Regs+on+Cuba.pdf/> acceso: 5 de junio, 2017
- Entous, A. (2018, noviembre 9). "The Mystery of the Havana Syndrome. Unexplained brain injuries afflicted dozens of American diplomats and spies. What happened? *The New Yorker*. Recuperado 15 noviembre 2018, de <https://www.newyorker.com/magazine/2018/11/19/the-mystery-of-the-havana-syndrome/> acceso: 15 de noviembre, 2018.
- Federal Register (2017). *NSPM-5 Strengthening the Policy of the United States Toward Cuba*. Recuperado de <https://www.federalregister.gov/documents/2017/10/20/2017-22928/strengthening-the-policy-of-the-united-states-toward-cuba/> acceso: 14 de noviembre, 2017.
- Hastedt, G. (2015). *American Foreign Policy. Past, Present, and Future*. (18th. ed). Lanham: Rowman & Littlefield. ISBN: 9781442270053.
- Helms-Burton (1996). *U.S Congress: Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad). Act of 1996*. (pp.104-114). Recuperado de <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title22/chapter69A&edition=prelim> Acceso: 30 de septiembre 2020.
- Hernández, R., Domínguez J. y Barbería L. (cord.). (2017) *iPlay Ball! Debatiendo las relaciones Cuba - Estados Unidos*. (2da. ed). La Habana: Ediciones Temas. ISBN: 978-959-310-031-1.
- LeoGrande, W. (2016). Which Trump Will Cuba Have to counted With the Hard- Liner the Dealmaker. *World Policy Review*. Recuperado de <http://www.worldpoliticsreview.com/author/william-m-leo-grande/>
- LeoGrande, W. y Kornbluh, P.( 2015). *Back Channel to Cuba. The hidden history of negotiations between Washington and Havana*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Papenfuss, M. (2018). A Renowed Economist Jeffrey Sachs, Ripps Trump as a Gibbering 'Delusional' Threat". *Huffpost*. Recuperado de [https://www.huffingtonpost.com/entry/jeffrey-sachs-slams-delusional-psychopathic-trump\\_us\\_5b11e510e4b0d5e89e1fc756/](https://www.huffingtonpost.com/entry/jeffrey-sachs-slams-delusional-psychopathic-trump_us_5b11e510e4b0d5e89e1fc756/) acceso: 20 de julio 2018.
- Rhodes, B. (2018). *The World as it is. A Memoir of the Obama White House*. New York: Random House. ISBN 978 052 5509 363.
- Rodríguez, B. (2017, septiembre 23). Cuba jamás aceptará condicionamientos ni imposiciones.: discurso en el 72 Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Granma*.
- Shoultz, L. ( 2009). *That Infernal Little Cuban Republic: The United States and the Cuban Revolution*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Sullivan, M. ( 2020). *Cuba: U.S. Policy Overview: In Focus. Congressional Research Service*. Recuperado de <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10045.pdf>/acceso: 30 de septiembre, 2020.
- The White House (2016). *Presidential Policy Directive. United States - Cuba Normalization*. Recuperado de <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/10/14/presidential-policy-directive-united-states-cuba-normalization.> / acceso: 7 de noviembre, 2016.
- Toricelli (1992). *U.S. Congress. 1992. Cuban Democracy Act of 1992. Title XVII*. (pp.102-484). Recuperado de <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title22/chapter69&edition=prelim>/Acceso: 25 de septiembre 2020
- Wolf, M. (2018). *Fire and Fury. Inside the Trump White House*. London: Little Brown. ISDN 978 -1. 4087-1138-5.