

Cuba contra el bloqueo de Estados Unidos ¿Cuáles son las perspectivas para las relaciones Cuba-Estados Unidos?

Cuba against the United States blockade. What are the prospects for Cuba-United States relations?

Dr. C. Abel Enrique González Santamaría

Doctor en Ciencias Políticas. Profesor e Investigador Titular. Máster en Relaciones Internacionales. Licenciado en Derecho. Director de Ciencia y Educación de la Oficina del Historiador de La Habana.

✉ abel.enrique@sangeronimo.ohc.cu  0000-0003-2242-0893

RECIBIDO: 20 DE MAYO DE 2022

APROBADO: 10 DE JUNIO DE 2022

RESUMEN Han transcurrido seis décadas de la aplicación ininterrumpida del bloqueo económico, comercial y financiero de Estados Unidos contra Cuba. El trabajo aborda como desde la presidencia de Kennedy hasta el mandato de Biden, todas las administraciones han implementado medidas de cerco económico contra la Isla, que clasifica como un acto de genocidio y constituye una violación masiva y sistemática de los derechos humanos de la familia cubana.

Palabras claves: bloqueo, derechos humanos, seguridad nacional, geopolítica

ABSTRACT *Six decades of uninterrupted application of the U.S. economic, commercial and financial blockade against Cuba have passed. The paper discusses how from the Kennedy presidency to the Biden administration, all administrations have implemented measures of economic siege against the island, which classifies as an act of genocide and constitutes a massive and systematic violation of the human rights of the Cuban family.*

Keywords: blockade, human rights, national security, geopolitics

INTRODUCCIÓN

El triunfo de la Revolución Cubana en 1959 y su posterior carácter socialista, constituyó un duro golpe a la geopolítica estadounidense, al verse afectada su hegemonía hacia América Latina y el Caribe, considerados despectivamente como su “patio trasero”. A partir de entonces el conflicto histórico entre Cuba y Estados Unidos entraba en una nueva y más aguda etapa de confrontación en el contexto de la llamada “Guerra Fría”.

La hostilidad comenzó desde el gobierno de Dwight Eisenhower (1953-1961), que diseñó e implementó

un conjunto de acciones terroristas y subversivas dirigidas a tratar de destruir la Revolución Cubana y recolonizar el país. En ese período se proyectaron las bases de lo que sería la política de bloqueo económico, comercial y financiero que aplicarían ininterrumpidamente los sucesivos gobiernos estadounidenses. Estas quedaron plasmadas en un memorándum secreto del subsecretario asistente de Estado, Lester Mallory, del 6 de abril de 1960 (Mallory, 1960):

“La mayoría de los cubanos apoya a Castro. No hay oposición política eficaz [...]. El único medio

posible para aniquilar el apoyo interno [al gobierno] es provocar el desencanto y el desaliento por la insatisfacción económica y la penuria [...]. Se deben emplear rápidamente todos los medios posibles para debilitar la vida económica de Cuba [...]. Una medida que podría tener un fuerte impacto sería negar todo financiamiento o envío a Cuba, lo que reduciría los ingresos monetarios y los salarios reales y provocaría el hambre, la desesperación y el derrocamiento del gobierno”.

De ahí que el objetivo del presente trabajo se dirige a demostrar cómo el diseño y aplicación de la política de confrontación y el recrudecimiento del bloqueo de todos los gobiernos estadounidenses, constituye el principal obstáculo que enfrenta la nación caribeña para su desarrollo socio-económico y para la normalización de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos. Asimismo permitirá identificar el entramado de legislaciones y disposiciones administrativas que establecen la política de cerco económico.

DESARROLLO

El citado memorándum secreto se convirtió en política pública del gobierno estadounidense. El 4 de septiembre de 1961, el Congreso norteamericano durante la Administración de John F. Kennedy (1961-1963), adoptó la Ley de Ayuda Externa que prohibió todo tipo de asistencia al Gobierno de Cuba y autorizó al presidente imponer “un embargo comercial a la Isla”.

El 3 de febrero de 1962, mediante la orden ejecutiva 3447, con el apoyo de La Ley de Ayuda Externa y la Ley de Comercio con el Enemigo del año 1917, el presidente Kennedy decretó “un embargo total” sobre la Isla que incluía medicinas y productos alimentarios. Por cierto, Cuba es el único país para el cual la Ley de Comercio con el Enemigo de 1917 se mantiene vigente. En septiembre de 2021, el presidente Joseph Biden renovó las medidas contra Cuba en virtud de esta ley. Según la Orden Ejecuti-

va, se estableció el bloqueo total sobre el comercio entre Washington y La Habana, al considerar -entre otras cuestiones- que Cuba constituía una amenaza para su seguridad nacional y la del hemisferio, por lo que debía ser aislada para evitar su alineamiento con potencias comunistas.

El 23 de marzo de 1962, Kennedy extendió el bloqueo a todos los productos que contuvieran materiales cubanos, incluidos los fabricados en otros países. A partir de agosto del mismo año, toda nación que colaborara con la Isla sería excluida del programa de ayuda estadounidense. El gobierno norteamericano también prohibió el uso del dólar en transacciones con Cuba. El 16 de septiembre de ese mismo año, elaboraron una lista negra para los buques mercantes que llegaban a puerto cubano y se les imponía la prohibición de atracar en puertos de Estados Unidos.

Sistema de sanciones y su impacto

Desde entonces y sin excepción, todas las administraciones estadounidenses tanto demócratas como republicanas -Johnson, Nixon, Ford, Carter, Reagan, H. Bush, Clinton, W. Bush, Obama, Trump y Biden-, han aplicado medidas de cerco económico contra Cuba y han participado en el entramado de otro grupo de legislaciones y disposiciones administrativas que establecen la política del bloqueo, entre las que se encuentran:

- Regulaciones para el Control de Activos Cubanos del Departamento del Tesoro (1963). Creadas al amparo de la Ley del Comercio con el Enemigo, estipulan, entre otras, el congelamiento de todos los activos cubanos en Estados Unidos; la prohibición de todas las transacciones financieras y comerciales, a menos que fuesen aprobadas por una licencia; la prohibición de exportaciones cubanas a Estados Unidos; la prohibición, a cualquier persona natural o jurídica de Estados Unidos o de terceros países, de realizar transacciones en dólares estadounidenses con Cuba.
- Ley para la Administración de las Exportaciones (1979). La Sección 2401 (b) (1) “Control de la Se-

guridad Nacional”, “Política hacia determinados Estados”, establece la Lista de Control del Comercio. Cuba está incluida en este listado.

- Regulaciones para la Administración de las Exportaciones (EAR por sus siglas en inglés, 1979). Instauran una política general de denegación de licencias para las exportaciones y reexportaciones a Cuba.
- Ley para la Democracia Cubana o Ley Torricelli (1992). Prohíbe a las subsidiarias de compañías estadounidenses, en terceros países, comerciar bienes con Cuba o nacionales cubanos. Prohíbe a los barcos de terceros países que toquen puerto cubano, entrar a territorio estadounidense en un plazo de 180 días, excepto aquellos que tengan licencia del Secretario del Tesoro.
- Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática Cubanas o Ley Helms-Burton (1996). Codifica las disposiciones del bloqueo y amplía su alcance extraterritorial mediante la imposición de sanciones a directivos de empresas extranjeras que realicen transacciones con propiedades nacionalizadas en Cuba y otorga la posibilidad de presentar demandas en tribunales de Estados Unidos.
- Sección 211 de la Ley de Asignaciones Suplementarias y de Emergencia para el año fiscal 1999. Prohíbe el reconocimiento por los tribunales estadounidenses de los derechos de empresas cubanas sobre marcas asociadas a propiedades nacionalizadas.
- Ley de Reforma a las Sanciones Comerciales y Ampliación de las Exportaciones (2000). Autoriza la exportación de productos agrícolas a Cuba, condicionada al pago en efectivo por adelantado y sin financiamiento de Estados Unidos. Prohíbe los viajes de estadounidenses con fines turísticos a Cuba, al definir la “actividad turística” como cualquier actividad relacionada con viajar hacia, desde o dentro de Cuba, que no estuviese expresamente autorizada en la sección 515.560 del Título 31 del Código de Regulaciones Federales. Limita los viajes a las 12 categorías autorizadas al momento en que se promulgó esta legislación (Misión Permanente de Cuba ante Naciones Unidas, 2022).

Como se puede apreciar el bloqueo es un complejo sistema de sanciones a través de una madeja de leyes, órdenes ejecutivas, memorandos, notificaciones, proclamaciones y determinaciones que afectan no solo a Cuba, sino también a aquellos países que decidan sostener relaciones económicas con la mayor de las Antillas. En esencia constituye una violación masiva y sistemática de los derechos humanos del pueblo cubano, que clasifica como un acto de genocidio según el artículo II, inciso C de la Convención de Ginebra de 1948.

Durante las seis décadas de aplicación, la nación cubana ha tratado de subsistir y a la vez desarrollarse. Casi el 80 % de la población actual nació bajo los rigores que impone el bloqueo, que continúa siendo el principal obstáculo para el desarrollo de la economía cubana y el disfrute pleno de todos los derechos humanos de sus ciudadanos.

En el ámbito internacional cada vez es más creciente el rechazo de dicha política. Desde 1992, se presenta ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el Proyecto de Resolución contra el bloqueo económico, comercial y financiero aplicado por Estados Unidos contra la Isla, y recibe el apoyo de casi la totalidad de los países del mundo cada año.

Medidas de flexibilización del bloqueo

Sería pertinente también evaluar que, a pesar de que todos los gobiernos han mantenido la política de bloqueo, algunos han aplicado medidas de flexibilización. Estas han respondido a circunstancias específicas en correspondencia con los declarados intereses nacionales y varias de ellas se han diseñado con fines subversivos. El ejemplo más reciente fue durante la presidencia de Barack Obama (2009-2017).

Durante sus dos últimos años en la Casa Blanca, Obama aprobó cinco paquetes de medidas de flexibilización del bloqueo, aunque fueron limitadas e insuficientes, constituyeron pasos positivos. Entre las principales anunciadas estuvo la autorización a

Cuba del uso del dólar en sus transacciones internacionales y la posibilidad de que sus bancos provean créditos a los importadores cubanos de productos estadounidenses autorizados. En la esfera de los viajes, se permitió las visitas de norteamericanos a la Isla mediante licencia general en las 12 categorías permitidas por la ley y los viajes individuales bajo la licencia para intercambios educacionales llamados “pueblo a pueblo”.

En varias ocasiones el mandatario reconoció el fracaso de la política tradicional de Estados Unidos hacia Cuba y se comprometió a involucrarse en un debate con el Congreso para levantar el bloqueo. A menos de un mes de las elecciones presidenciales para elegir un nuevo inquilino en la Casa Blanca, el presidente Obama publicó, el 14 de octubre de 2016, la Directiva Presidencial de Política/PPD-43, titulada «Normalización entre Estados Unidos y Cuba».

El documento definió los objetivos de la política hacia la Isla, las medidas para instrumentarla y las normas que regirían el funcionamiento de los organismos encargados de aplicarla. Fue valorada como una hoja de ruta para las próximas administraciones que decidieran normalizar las relaciones con la Isla. Por primera vez en la letra de un documento oficial del gobierno norteamericano aparece reflejado que “reconocen la soberanía y autodeterminación de Cuba” (Obama, 2016).

Se debe tener en cuenta que ninguna de las administraciones anteriores a Obama admitió al gobierno revolucionario cubano como un interlocutor legítimo, lo que constituyó durante casi 60 años uno de los principales obstáculos para el establecimiento de las relaciones bilaterales. Resultó favorable el reconocimiento de los beneficios que reportaría a ambos países seguir desarrollando los vínculos y la cooperación en áreas de interés mutuo, a pesar de que seguirán las diferencias sobre muchos temas regionales y globales. Puntualizaron que pretendían abordar las diferencias por medio de la participación y el diálogo, así como aumentar el entendimiento entre ambos gobiernos y pueblos.

Resultó positivo también que en la Directiva Presidencial se instó nuevamente al Congreso norteamericano a levantar el bloqueo contra Cuba, por constituir una carga obsoleta para el pueblo cubano. Estados Unidos se abstuvo por primera vez en 25 años en la votación del proyecto de Resolución que reclama el fin del bloqueo, que año tras año Cuba presenta a la Asamblea General de Naciones Unidas. En 2016 se produjo un resultado sin precedentes, 191 países votaron a favor de la Resolución cubana, ninguno en contra y solo se abstuviere Estados Unidos e Israel.

En la Directiva quedó clara la voluntad del gobierno norteamericano de eliminar el bloqueo, pero porque ha sido un impedimento a los intereses de Estados Unidos. Y es ahí precisamente donde no pueden ocultar el carácter injerencista que tiene el documento, en correspondencia con la doctrina del poder inteligente. En esa ocasión privilegiaron los elementos del poder suave, definidos en los “seis objetivos para las relaciones a medio plazo entre Estados Unidos y Cuba: interacción entre ambos gobiernos; participación y conectividad; expansión del comercio; reforma económica; respeto por los derechos humanos universales, las libertades fundamentales y los valores democráticos; e integración cubana en los sistemas internacionales y regionales” (Obama, 2016).

Perspectivas para las relaciones bilaterales

El curso de estos favorables acontecimientos, más allá de las diferencias antagónicas, se interrumpió drásticamente con la llegada de Donald Trump (2017-2021) a la Casa Blanca. Entre sus primeras acciones estuvo derogar la Directiva Presidencial de Obama e incrementar las acciones de guerra económica contra Cuba.

Durante los cuatro años de mandato, la Administración Trump estrechó su alianza con la extrema derecha anticubana y optó por aplicar una política de retroceso, presión y retórica contra Cuba, que empleó el bloqueo como arma de presión. Llegaron

a implementar 243 medidas coercitivas unilaterales para asfixiar a la Isla, de las cuales 55 fueron dictadas durante la pandemia de la COVID-19, en medio de una severa crisis económica global, que privó a la nación cubana de ingresos indispensables, como los derivados del turismo.

Antes de concluir su mandato, Trump promovió un grupo de acciones dirigidas a recrudecer la política de bloqueo, que tuvo su máxima expresión en la reincorporación de Cuba a la lista de países patrocinadores del terrorismo. Esa decisión unilateral incrementa las dificultades del país para realizar operaciones financieras, insertarse en el comercio internacional y adquirir insumos básicos. Además, privaron a la nación de suministros de combustibles, persiguieron los servicios de salud en terceros países e incrementaron el acoso a las transacciones comerciales y financieras en otros mercados.

Las estadísticas demuestran los daños acumulados en las seis décadas de aplicación de la política de bloqueo, que ha provocado perjuicios cuantificables por más de 1 billón 377 millones 998 mil dólares, tomando en cuenta la depreciación del dólar frente al valor del oro en el mercado internacional. Solo entre abril y diciembre de 2020, esta política causó pérdidas a Cuba en el orden de los 3 mil 586,9 millones de dólares, lo que asciende a un total de 9 mil 157,2 millones de dólares si se considera el período de abril de 2019 a diciembre de 2020 (Documento de actualización al Informe del Secretario General, 2021).

Ese fue el escenario que se encontró Joe Biden al llegar a la Casa Blanca en 2021, quien había prometido durante su campaña electoral que retomaría la política de acercamiento hacia la Isla. Esa posición despertó interés en amplios sectores de la sociedad estadounidense interesados en reiniciar el proceso de intercambios entre ambos países. La expectativa también se generó porque el actual mandatario fue el Vicepresidente de Obama.

Sin embargo, una de las primeras acciones del gobierno de Biden fue publicar en el registro federal la

inclusión de Cuba en la lista de países patrocinadores del terrorismo y posteriormente incorporarla en la certificación de naciones que no cooperan plenamente en la lucha contra el terrorismo. Tampoco han ejecutado ninguna medida de flexibilización del bloqueo que le permita a Cuba enfrentar la pandemia.

Por ejemplo, en el periodo más difícil de pico pandémico durante los meses de junio y julio de 2021, no facilitaron que Cuba adquiriera los ventiladores pulmonares, los materiales y suministros indispensables para el escalado industrial de las vacunas cubanas contra la Covid-19 y la importación de oxígeno, en el momento que entró en crisis su suministro como resultado de una avería de la planta principal. Por el contrario, permitieron que desde su territorio y con fondos del gobierno, la extrema derecha anticubana organizara una operación político-comunicacional para crear desórdenes en la Isla, aprovechando la difícil situación que atravesaba la familia y el gobierno cubano.

La realidad es que, hasta la fecha, no han mostrado interés en retomar el denominado proceso hacia la normalización de las relaciones bilaterales y en la práctica han mantenido intacta la política de Trump hacia la mayor de las Antillas. Durante el año y cuatro meses que lleva en el gobierno, el enfoque hacia Cuba ha sido ambivalente y han privilegiado la confrontación en lugar del diálogo y la cooperación, como se ilustra en la denominada “Ficha Informativa: Medidas de la Administración Biden-Harris sobre Cuba”, publicada el 22 de julio de 2021. En el documento se delinean los pasos que adoptarían empleando los siguientes términos: exigir rendición de cuentas al régimen cubano; involucrar a la comunidad internacional; asegurar que los cubanos tengan acceso a Internet; escuchar a los líderes cubanoamericanos; revisión de la política sobre remesas y reasignación del personal de la Embajada de Estados Unidos en La Habana (Ficha Informativa, 2021).

Como puede apreciarse los hechos superan cualquier perspectiva positiva para las relaciones Cuba-Estados Unidos durante el actual gobierno de Biden, si



Fig.1 Cuba contra el bloqueo de los Estados Unidos

se mantiene la política de “máxima presión”. No obstante, el 16 de mayo de 2022, el Departamento de Estado norteamericano anunció algunas medidas de flexibilización en materia de visas, migración regular, vuelos a provincias, remesas y ajustes a las regulaciones para transacciones con el sector no estatal, en correspondencia con algunas de las promesas del mandatario durante la campaña electoral del 2020.

Bajo el título de “Medidas de la administración Biden para apoyar al pueblo cubano”, y con el empleo de un lenguaje hostil, en el documento se precisa que las mismas están en línea con nuestros intereses de seguridad nacional. Nuevamente utilizan ese pretexto para entorpecer las relaciones bilaterales y mantener el cerco económico contra Cuba.

A corto plazo habrá que esperar por la publicación de las regulaciones para implementar las acciones anunciadas, las que permitirán medir el alcance real que tendrán en su aplicación. Ciertamente, aunque por el momento las mismas son limitadas constituyen un primer paso positivo,

que a mediano plazo pudiera distanciarse de las principales directivas de cerco económico tomadas por Trump.

Hasta la fecha no se aprecian elementos que indiquen un interés por retomar la política de acercamiento iniciada por Obama, ni desmontar el diseño de asfixia económica contra la Isla. A pesar del actual escenario, el gobierno cubano reiteró su disposición a iniciar un diálogo respetuoso y en pie de igualdad con el Gobierno de Estados Unidos, sobre la base de la Carta de las Naciones Unidas, sin injerencia en los asuntos internos y con pleno respeto a la independencia y la soberanía (Declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022).

Cualquier gobierno estadounidense que decida retomar el complejo camino hacia la normalización de las relaciones, tendrá que tener en cuenta la posición de principios reiterada por el General de Ejército Raúl Castro Ruz, en su intervención en la III Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en Costa Rica, el 28 de enero de 2015 (Castro, R., 2015):

“El restablecimiento de las relaciones diplomáticas es el inicio de un proceso hacia la normalización de las relaciones bilaterales, pero esta no será posible mientras exista el bloqueo, no se devuelva el territorio ilegalmente ocupado por la Base Naval de Guantánamo, no cesen las transmisiones radiales y televisivas violatorias de las normas internacionales, no haya compensación justa a nuestro pueblo por los daños humanos y económicos que ha sufrido. No sería ético, justo ni aceptable que se pidiera a Cuba nada a cambio. Si estos problemas no se resuelven, este acercamiento diplomático entre Cuba y Estados Unidos no tendría sentido. No puede esperarse tampoco que Cuba acepte negociar los aspectos mencionados por nuestros asuntos internos, absolutamente soberanos”.

CONCLUSIONES

Siempre y cuando permanezca la misma clase política estadounidense alternándose en el poder, será muy complejo el proceso hacia la normalización de relaciones entre Estados Unidos y Cuba, y la eliminación del bloqueo. La esencia del conflicto bilateral entre ambos países perdura en el tiempo: recuperar la dominación sobre la Isla y transformar su sistema político, económico y social, contra la voluntad soberana del pueblo cubano de defender su independencia y mantener el Socialismo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Castro, R. (2015). *Discurso en la III Cumbre de la CELAC, Costa Rica*. Cuba. Recuperado de <http://www.cuba.cu/gobierno/rauldiscursos/2015/esp/r280115e.html>
- Cubaminrex. (2022). *Declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores. Un paso limitado en la dirección correcta*. Recuperado de <https://cubaminrex.cu/es/un-paso-limitado-en-la-direccion-correcta-declaracion-del-minrex>
- Informe del Secretario General. (2021). *Resolución 74/7 de la Asamblea General de las Naciones Unidas: Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba, (A/75/81)*.

Mallory, L. D. (1960). Memorandum from the Deputy Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Mallory) to the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Rubottom). Department of State, Central Files, 737.00/4-660, Secret, Drafted by Mallory, in *Foreign Relations of the United States (FRUS), 1958-1960, Volume VI, Cuba*: (Washington: United States Government Printing Office, 1991), p. 885.

Misión Permanente de Cuba ante Naciones Unidas. (2022). *Bloqueo a Cuba: Marco regulatorio de ayer y de hoy, 20 de enero de 2022. Misiones Cubaminrex*. Recuperado de <https://misiones.cubaminrex.cu/es/articulo/bloqueo-cuba-marco-regulatorio-de-ayer-y-de-hoy>

Obama, B. (2016). Directiva Presidencial de Política: Normalización entre los Estados Unidos y Cuba. *Casa Blanca*. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/10/14/directiva-presidencial-de-pol%C3%ADticas-normalizacion-entre-estados-unidos-cuba>

Sala de prensa. (2021). Ficha informativa: Medidas de la Administración Biden-Harris sobre Cuba. *La Casa Blanca*. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/es/prensa/declaraciones-comunicados/2021/07/22/ficha-informativa-medidas-de-la-administracion-biden-harris-sobre-cuba/>

BIBLIOGRAFÍA

- González, A. E. (2022). Ponencia presentada en el XIV Seminario de Relaciones Internacionales “ISRI 2022”. FORO VIRTUAL “América Latina y el Caribe en la geopolítica global”. Twitter. Recuperado de <https://twitter.com/ISRICuba/status/1524752736381767680>
- Rodríguez, B. (2021, junio 23). Discurso del ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, durante la presentación de la Resolución cubana contra el bloqueo. Granma. Recuperado de <https://www.granma.cu/mundo/2021-06-23/bruno-rodriguez-en-la-onu-el-reclamo-de-cuba-es-que-nos-dejen-en-paz-es-vivir-sin-bloqueo>
- United States Department of the Treasury. (2016). Amendments Expand the Ability of Americans to Visit Cuba, Bolster Trade and Commercial Opportunities, and Reduce Barriers to Financial Transactions by Cuban Nationals. Recuperado de <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl0379.aspx>