



## **La lógica estratégica de la política estadounidense hacia Cuba: El futuro de las relaciones bilaterales**

**MSc. Rafael González Morales**

### **Introducción**

El propósito fundamental de la ponencia es abordar los fundamentos y pilares en que se sustenta la política estadounidense hacia Cuba, es especial, durante el período 2021 – 2024. También se explorarían, de manera general, los posibles escenarios en el corto plazo que podrían configurarse en las relaciones bilaterales entre Cuba y Estados Unidos.

El trabajo parte de las siguientes premisas analíticas: 1) la política de Estados Unidos hacia Cuba es una expresión de un conflicto histórico de carácter asimétrico; 2) la esencia de esta política dirigida a cambiar el sistema socioeconómico y político cubano se mantendrá inalterable; 3) las relaciones entre ambos gobiernos son complejas, volátiles y permeadas por profundas diferencias; 4) la dicotomía confrontación–diálogo/cooperación siempre está presente y 5) ambas naciones comparten intereses mutuos y amenazas de diversa índole con impacto en su seguridad nacional.

El análisis integral de esta temática debe realizarse teniendo en cuenta los cuatro escenarios de actuación interconectados donde tienen lugar estas interacciones: Estados Unidos, Cuba, América Latina y el Caribe, así como el escenario internacional.

Por lo tanto, deben considerarse: el contexto interno de Estados Unidos y la orientación estratégica de su política exterior; la evolución de la situación en Cuba en sus diferentes dimensiones y su proyección externa; las dinámicas del entorno regional y el balance de fuerzas políticas, así como las tendencias globales con implicaciones en la política estadounidense hacia la Isla.



## Desarrollo

### Los fundamentos estratégicos de la política de Estado hacia Cuba

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

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

- 1) *Existencia de un conflicto histórico que se expresa en la dicotomía soberanía vs dominación.* Constituye la esencia de las relaciones entre ambos gobiernos en la que ha prevalecido el diseño e implementación por el gobierno estadounidense de una política orientada a insertar a Cuba en su sistema de dominación y en el empeño de la parte cubana por preservar su independencia.
- 2) *Política inalterable de los gobiernos estadounidenses orientada a cambiar el sistema económico, político y social cubano.* Este ha sido el objetivo estratégico invariable a alcanzar como parte de la política de Estado hacia Cuba. Las diferencias entre los gobiernos de turno se han circunscrito a determinados ajustes en prioridades y métodos, siendo la etapa de Obama la más ilustrativa.
- 3) *Profundas diferencias en las relaciones gobierno – gobierno* que se reflejan en aspectos que van desde la concepción del modelo económico, político e ideológico hasta la política exterior. Estas divergencias se expresan como contradicciones que son antagónicas e irreconciliables que, aunque pueden ser objeto de diálogo, no son posibles solucionarlas y constituyen una fuente permanente de tensión bilateral.



**XV Seminario de Relaciones Internacionales ISRI 2024.**  
“Las relaciones internacionales en el mundo actual: Desafíos y oportunidades”

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

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

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

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

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

Ambos países tienen que lidiar con flagelos como el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico y la trata de personas y otras modalidades del crimen transnacional (Beardsworth, 2009). También inciden en las dos naciones eventos como desastres naturales y más recientemente pandemias. Por lo tanto, resulta



**XV Seminario de Relaciones Internacionales ISRI 2024.**  
“Las relaciones internacionales en el mundo actual: Desafíos y oportunidades”

necesario que se establezcan determinados mecanismos de cooperación bilateral para la prevención y enfrentamiento de estos hechos que inciden en su seguridad nacional.

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

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

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



## **La “política” de Biden hacia Cuba: Continuidad del enfoque de “máxima presión”**

Durante la campaña presidencial del 2020, el entonces candidato demócrata Joseph Biden generó muchas expectativas asociadas a una eventual recomposición de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos. Esta percepción estaba sustentada en sus promesas electorales que se centraron en cuatro ejes fundamentales: 1) revertir rápidamente las políticas fallidas de Trump; 2) los estadounidenses, especialmente, los cubanoamericanos, son los mejores embajadores de la “libertad” en Cuba; 3) empoderar al pueblo cubano y 4) los derechos humanos serán una pieza central en las relaciones.

Muchos observadores y analistas, interpretaron que estos pronunciamientos eran el preámbulo de una política que se orientaría a dos propósitos fundamentales: dismantelar los elementos más hostiles de la política de máxima presión de Trump y comenzar una etapa similar a la de Obama.

A partir del 20 de enero del 2021, comenzó la gestión gubernamental de la Administración Biden y voceros de su gobierno declararon que la política hacia Cuba se encontraba bajo proceso de revisión. En la práctica, desde que se inició el nuevo gobierno se registraron acciones y declaraciones muy claras que indicaban que la política de máxima de presión contra Cuba continuaría y sus efectos dañinos contra el pueblo cubano se multiplicarían exponencialmente en el contexto de la pandemia.

El gobierno de Biden durante varios meses, estuvo observando el severo impacto de la COVID – 19 en la Isla y la profundización de la crisis económica con serias implicaciones para la vida social del país. En este contexto, se producen los eventos del 11 y 12 de julio. El mandatario estadounidense en apenas una semana, realizó varios pronunciamientos sobre la Isla que se podrían calificar de erráticos, ambivalentes, inconsistentes que reflejaban con claridad un mal asesoramiento. En un lapso de pocos días, Biden llegó a calificar a Cuba como



**XV Seminario de Relaciones Internacionales ISRI 2024.**  
“Las relaciones internacionales en el mundo actual: Desafíos y oportunidades”

estado “fallido”; planteó que enviaría vacunas y afirmó que no autorizaría las remesas a la Isla.

El 22 de julio, la Casa Blanca publicó la denominada “Hoja Informativa sobre Cuba” en la que delineaba los pasos que adoptaría empleando los siguientes términos: exigir rendición de cuentas al régimen cubano; involucrar a la comunidad internacional en la condena a Cuba; 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.

Algunos expertos y estudiosos de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, ante la interrogante de por qué Biden mantenía inamovible la política de Trump acudían a tres argumentos principales: 1) los intereses político electorales del gobierno estadounidense de cara al voto cubanoamericano o lo que han calificado como el “miedo a la Florida” 2) la capacidad de influencia de los legisladores anticubanos, en especial, el senador Bob Menéndez y 3) la concepción ideológica conservadora que prevalece en altos funcionarios gubernamentales o lo que podría denominarse como “la mentalidad de Guerra Fría”.

Si bien esos argumentos pueden considerarse factores que han incidido en la política de Biden hacia Cuba, consideramos que no son suficientes para explicar la decisión del actual gobierno en continuar el curso hostil y confrontacional de la etapa de Trump. En este sentido, valoramos que el factor decisivo ha sido la percepción que prevalece en el gobierno estadounidense que, ante la compleja situación por la que transita Cuba, existe una oportunidad única para forzar cambios internos. Por lo tanto, hay tres elementos que son necesarios mencionar y que contribuyen a comprender “la lógica desde Washington”:

1) Concluyeron que la política de máxima presión de Trump era funcional a sus intereses. Flexibilizarla sería darle “oxígeno” al gobierno cubano o tirarles una especie de salvavidas.



**XV Seminario de Relaciones Internacionales ISRI 2024.**  
“Las relaciones internacionales en el mundo actual: Desafíos y oportunidades”

2) Fue una decisión deliberada y meditada para generar un deterioro sustancial e insostenible de la situación interna en Cuba orientado a generar irritación en amplios sectores poblacionales.

3) Emplear la COVID – 19 como un instrumento para provocar un escenario de confrontación entre el gobierno cubano y la población que tiene un efecto dañino multiplicador en un contexto agravado por pico pandémico.

Después de varias semanas, este entusiasmo y creencias fueron debilitándose a medida que la situación en la Isla era evidente que no se convertiría en lo que varios deseaban: una espiral indetenible de manifestaciones y protestas contra el gobierno cubano. En este contexto, a finales del 2021 comienza a experimentarse un incremento del flujo de emigrantes cubanos hacia la frontera sur de Estados Unidos.

De acuerdo a la agencia de Protección de Aduanas y Fronteras de Estados Unidos, entre octubre del 2021 y abril del 2022, arribaron a territorio estadounidense por la frontera con México 113 mil 735 cubanos. Solamente en el mes de marzo, llegaron a los puntos fronterizos más de 32 mil cubanos, lo que duplicó el dato de febrero que ascendió a 16 500.

De esta manera, el factor migratorio condicionó que el gobierno de Biden sostuviera este tipo de encuentro el 21 de abril de 2022. Fue necesario dialogar con el gobierno cubano de manera directa en una reunión de alto nivel y dejar a un lado las presiones de los que se oponen a este tipo de intercambios entre Washington y La Habana, así como pasar por alto la decisión de no establecer ni retomar mecanismos de diálogo oficiales con Cuba.

En este contexto, el gobierno estadounidense realizó los anuncios del 16 de mayo del 2022 que abarcaron cuatro áreas fundamentales: asuntos migratorios; viajes e intercambios entre ambos pueblos; el sector privado cubano y remesas. A la administración Biden, le tomó 16 meses realizar flexibilizaciones mínimas y de alcance limitado en la política de máxima presión hacia Cuba.



**XV Seminario de Relaciones Internacionales ISRI 2024.**  
“Las relaciones internacionales en el mundo actual: Desafíos y oportunidades”

Estos anuncios, no modifican los principales elementos que sustentan la política de confrontación y hostilidad que todavía prevalece. La nación cubana se mantiene en la lista de países patrocinadores del terrorismo; están intactas las listas de entidades restringidas y de alojamientos prohibidos; prevalece la persecución financiera y petrolera; continúa en vigor la aplicación del título III de la Ley Helms – Burton; se prohíben las importaciones y exportaciones entre ambos países y la parte cubana no puede adquirir ningún producto que contenga 10% de tecnología estadounidense.

No obstante, se produjeron algunos ajustes en el período 2022 - 2023 como: la autorización de los vuelos a provincias; el envío de remesas; la emisión de visas para emigrantes en la Embajada de Estados Unidos en La Habana; la implementación del Programa de Parole Humanitario; así como se retoman determinados mecanismos de intercambio bilateral en temas de seguridad nacional como las conversaciones migratorias, el diálogo de aplicación y cumplimiento de la ley y los encuentros técnicos entre las Tropas Guardafronteras de Cuba y el Servicio de Guardacostas estadounidense.

Teniendo en cuenta la evolución actual de las relaciones bilaterales, las prioridades del gobierno de Biden hacia la Isla se centran en las siguientes líneas de acción estratégica: controlar el flujo de emigrantes cubanos hacia Estados Unidos; privar y obstaculizar al gobierno cubano de sus principales fuentes de ingresos; socavar aceleradamente el consenso interno y el apoyo al liderazgo político; estimular el empoderamiento del sector privado de la economía y mantener espacios de diálogo y cooperación en temas de aplicación de la ley.

**Posibles Escenarios: el futuro de las relaciones bilaterales**

La evolución de los posibles escenarios podría estar determinada por los siguientes factores: evolución de la situación interna en Cuba; resultados de las elecciones presidenciales en Estados Unidos en noviembre del 2024; concepción estratégica que prevalezca en la política exterior estadounidense; dinámica del escenario regional y global.





**XV Seminario de Relaciones Internacionales ISRI 2024.**  
“Las relaciones internacionales en el mundo actual: Desafíos y oportunidades”

Los procesos de mayor impacto en la configuración de los escenarios estarán vinculados a: la capacidad de recuperación de la economía cubana y la situación de crisis por la que transitamos y a si se impone Donald Trump o Joseph Biden en las elecciones estadounidenses.

En caso de una reelección de Biden, de manera general, los rasgos esenciales de la política serían los siguientes:

- Se mantendrá como prioridad en la agenda estadounidense el tema de los derechos humanos y la subversión
- El diálogo bilateral se ampliará, aunque se centrará en temas vinculados a la seguridad nacional (aplicación y cumplimiento de la ley)
- Se implementarán gradualmente algunos de los MOU sobre cooperación bilateral
- Papel más activo de la Embajada de Estados Unidos en La Habana en sus intercambios con instituciones cubanas

No podrían descartarse las siguientes flexibilizaciones:

- Eliminación de Cuba de la lista de países terroristas
- Medidas adicionales para promover el sector privado
- Medidas para facilitar las transacciones financieras entre Estados Unidos y Cuba
- Eliminación selectiva de empresas que están en la lista de entidades restringidas
- Autorización de visados de no inmigrantes a cubanos que deseen viajar a Estados Unidos
- Mayor flexibilidad para el otorgamiento de licencias para intercambios de diversa índole

En el caso de un escenario Trump, es previsible una continuidad del enfoque de máxima presión reforzada.



## BIBLIOGRAFÍA

Beardsworth, Randy (2009):“U.S. Cuba Functional Relationships: A Security Imperative”. En Stephens, S & Dunscom, A. (Coords), 9 Ways for US to Talk to Cuba and Cuba to Talk to US, Center for Democracy in the Americas, Washington DC.

Cabañas Rodríguez, José Ramón (2021):“Anuncios del 17 de diciembre de 2014 en La Habana y Washington DC: Antecedentes y procesonegociador posterior”, Editorial Ciencias Sociales, La Habana.

Grenier, Guillermo& Gladwin, Hugh (2008):“2008 Cuba/US Transition Poll”, Institute for Public Opinion Research, Florida International University. Recuperado de [http://digitalcommons.fiu.edu/cuba\\_poll/3](http://digitalcommons.fiu.edu/cuba_poll/3)

LeoGrande, William&Kornbluh, Peter (2014):“*Back Channelto Cuba: TheHiddenHistoryofNegotiationsbetween Washington and Havana*”, Universityof North Carolina Press, Chapel Hill.

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

White House (2014)“*Statement by the President on Cuba Policy Changes*”. Recuperado de<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes>

Trump, Donald (2017)“*National Security Presidential Memorandum on Strengthening the Policy of the United States Toward Cuba*”. The White House, June 16. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/16/national-security-presidential-memorandum-strengthening-policy-united>