

## Estados Unidos y los dilemas en su nueva estrategia hacia Cuba

*Carlos Akira de La Puente Abreu*

Máster en Estudios Políticos y Sociales. Profesor e investigador del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CEHSEU) de la Universidad de La Habana.

El 17 de diciembre comenzó una nueva etapa en las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. Se inicia un período de distensión del conflicto bilateral, basada en la negociación de posibles acuerdos de carácter migratorio, medioambiental, entre otros, así como en la discusión de temas en los que existen notables contradicciones: modelo de democracia, derechos humanos, respeto a la soberanía y la integridad territorial, sistema económico, concepciones respecto a los enfoques de política exterior, por solo mencionar algunos.

Este nuevo escenario ha generado diversas reacciones en los círculos académicos cubanos y estadounidenses, resultando claras dos macro tendencias esenciales: por un lado, existe el criterio del inicio de la normalización en las relaciones, lo que implica hablar de la ausencia de conflicto, mientras que otros criterios se dirigen a considerar que el enfrentamiento de por sí no desaparece, porque tan solo expresa una transformación de las estrategias y los medios, y en la correlación de fuerzas dentro de la élite de poder que incide en la toma de decisiones de la política estadounidense hacia América Latina y Cuba. Esta última tendencia adquiere un relieve

de factibilidad en la medida que se comprende la lógica histórica de la geopolítica y la función del Estado como sujeto central en el desarrollo de las relaciones bilaterales entre el principal centro de poder global, los Estados Unidos, y un pequeño Estado insular al sur de sus fronteras, Cuba. Además, se deben considerar otras variables, como las interacciones dentro de las ramas de gobierno en torno a la adopción de esta política, las contradicciones en la formulación e implementación, las dinámicas de la competitividad burocrática en el subsistema institucional y las transformaciones del tejido social estadounidense, en especial, la comunidad cubana residente en los Estados Unidos. Todo ello puede dirigirnos hacia un enfoque integrador y complejo de cómo se ha desarrollado un proceso que adquiere, en su coyuntura, relevancia histórica, pero que desde la ciencia política se puede asumir como un estudio de caso. Hacia tal propósito se dirige el siguiente artículo, el cual se enfocará de modo sustancial en los procesos internos del sistema político estadounidense, para considerar la dimensión ideológica y política de la nueva etapa del conflicto entre ambos Estados.

**Aproximación metodológica  
al estudio de las relaciones entre Cuba  
y los Estados Unidos**

Como norma, el positivismo científico y los procesos de especialización

del análisis y producción del conocimiento han condicionado dicotomías que impiden una apropiación integral de los diversos procesos endógenos de los fenómenos políticos y sociales. Particularmente en las ciencias políticas, sobre todo en el área de la teoría de las relaciones internacionales, se establecen dos dimensiones básicas: la política interna y la política exterior de los Estados, diferencia que en numerosas ocasiones genera desencuentros y no pocas limitantes, sobre todo al definir los procesos que se originan en la formulación de las políticas, por un lado, y los articulados a la externalización política, económica y sociocultural de los Estados por el otro. Ello sugiere una notable influencia en la producción científica de las mediaciones establecidas por el *realismo político*.<sup>1</sup>

Desde la perspectiva de esta macroteoría se indica que todo Estado persigue como norma el poder y por tanto, se consideran sus relaciones interestatales como susceptibles a experimentar procesos de conflicto y tensiones, sin que manifieste una subordinación a los mecanismos u organismos de regulación de las relaciones internacionales, como, por ejemplo, las organizaciones multilaterales. La concentración de la epistemología realista, al enfocarse en los postulados de la política exterior, potencia el uso de una metodología dicotómica, en la medida que se utili-

<sup>1</sup> Esta referencia al realismo político como mediación en la construcción del conocimiento refiere el uso recurrente del concepto *Estado* como unidad de análisis fundamental en las ciencias políticas, así como también en el campo de las teorías de las relaciones internacionales. Ello sugiere en sí mismo una limitación, que impide

za como referente de análisis fundamental el concepto de Estado, sin desglosar las estructuras que lo complejizan como sociedad política. En lo que respecta a la relación entre los Estados Unidos y Cuba, la perspectiva realista se incrementa al observarse un recurrente estudio de los procesos externos y la interacción de los mismos en la relación bilateral, mientras que otros fenómenos, como los procesos internos de formulación de la política, las realidades sistémicas, las correlaciones de fuerzas entre grupos sociopolíticos y las dinámicas ideológicas, quedan por lo general al margen del análisis.

Un aspecto inicial es considerar la hipótesis de que los fenómenos sociales, económicos, geopolíticos, de seguridad y los que se refieren al desarrollo económico de la Isla tienen expresión en el desarrollo de los procesos políticos internos de los Estados Unidos; en otras palabras, si Cuba es un tema propio de la política doméstica o debe ser considerado de modo estricto un aspecto de política exterior. Esta disyuntiva nos dirige hacia el debate sobre las perspectivas de una posible normalización o su posible negación. Al referirnos al desarrollo histórico del conflicto bilateral, se advierte que desde el propio surgimiento de los Estados Unidos como Estado-Nación han existido posiciones favorables al fortalecimiento de su influencia sobre Cuba.

Los diferentes intentos gubernamentales por comprar la Isla a España durante el siglo XIX muestran que la expansión subordinada a la construcción de los Estados Unidos como centro de poder no estaba diseñada solo hacia el este del territorio continental, sino también hacia el sur, con los objetivos de extender la territorialidad del país añadiendo Cuba a la Unión y configurar su área de influencia vital. Tal proceso expansionista no solo consolidó la idea del denominado *excepcionalismo estadounidense*, sino que además articuló la conciencia sobre la indispensabilidad de la nación cubana en la cultura política y el imaginario cultural y religioso de la sociedad, sustentando incluso su vigencia contemporánea. Respecto a la idea anterior, el historiador de origen cubano Louis A. Pérez Jr. advierte en el libro titulado *Cuba en el imaginario de los Estados Unidos* que desde «el siglo XIX, la premisa de la nacionalidad estadounidense estaba imbuida por completo con la presunta posesión de Cuba. Estados Unidos tomó conciencia de Cuba en los momentos formativos de su desarrollo»,<sup>2</sup> lo cual sugiere que desde ese preciso momento hasta la actualidad el tema cubano puede considerarse un fenómeno que posee profundas raíces en las estructuras de la política interna, máxime cuando está integrado de modo indisoluble a la concepción estadounidenses de

la apropiación analítica de los procesos internos que experimentan los Estados, sus sistemas institucionales, las corrientes ideológicas y la competitividad en la formulación de las políticas y estrategias.

<sup>2</sup> Louis A. Pérez Jr.: *Cuba en el imaginario de los Estados Unidos*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2014, p. 44.

la Seguridad Nacional. Téngase en cuenta, de modo adicional, que la mayor de las Antillas constituye el eslabón primario de lo que se conoce la *Tercera Frontera de los Estados Unidos*,<sup>3</sup> término ampliamente utilizado por los círculos académicos para significar el rol del Caribe en el esquema de defensa de las fronteras marítimas que posee ese país en el Golfo de México.

Este antecedente histórico adquiere notable vigencia en los debates que caracterizan a la academia cubana sobre si Cuba es prioridad o no para la política exterior de los Estados Unidos. Es esencial precisar que en las relaciones interestatales la prioridad de la política exterior de un Estado se establece más por los eventos coyunturales que por los fenómenos históricos de mayor perdurabilidad. En nuestra academia, no pocos intentos se han realizado para avivar el debate sobre la presencia o no de Cuba entre las prioridades estadounidenses, lo que implica cierto desconocimiento con respecto al lugar que ocupa Cuba dentro de los procesos geopolíticos de los Estados Unidos y el peso que estos tienen dentro de las proyecciones globales, en especial, las que se dirigen hacia América Latina.

Con respecto a este último aspecto, se puede definir que en la medida que el sistema de relaciones internacionales se dirige hacia un modelo multipolar, se evidencian intereses de la élite política estadounidense por recomponer sus relaciones con su área tradicional de influencia, por lo que definir una nueva política hacia Cuba resulta funcional y vital. Ello reduce las contradicciones entre Washington y la comunidad latinoamericana, que en no pocas ocasiones ha manifestado sus discrepancias no solo con el ejercicio de las regulaciones del Bloqueo, sino también con los enfoques de su extraterritorialidad. Si bien este es uno de los aspectos que con frecuencia suele omitirse por parte de la academia estadounidense, es ineludible en la misma medida que la política hacia Cuba caracteriza el último reducto de una etapa histórica normalmente considerada del pasado: la Guerra Fría.<sup>4</sup>

#### **El sistema político de los Estados Unidos y el preludio del 17 de diciembre**

El ejercicio de la política exterior de los Estados Unidos hacia Cuba se ha caracterizado por encontrar tanto defensores a ultranza como críticos permanentes. Casi es un axioma pre-

<sup>3</sup> Al definir Estados Unidos su Tercera Frontera hace referencia a la utilidad geopolítica del Caribe para su seguridad nacional. Es preciso indicar que este término adquirió mayor vigencia durante el período de la Guerra Fría, en especial en la década conservadora de Ronald Reagan, cuando se firmaron con los países de las Antillas menores los Acuerdos de Seguridad para el Caribe.

<sup>4</sup> La supuesta superación de la Guerra Fría no representa más que un fetiche propio del discurso y la retórica ahistórica. En la actualidad, el sistema de relaciones internacionales posee una elevada carga de racionalidad de Guerra Fría practicada por los centros de poder. No nos referimos a una confrontación entre dos sistemas diferentes, como sucedía en la era bipolar, sino a un modelo de Guerra Fría entre potencias capitalistas, urgidas de incrementar su influencia y peso global.

determinado afirmar desde ambas posiciones que Estados Unidos debe considerar a Cuba como una pieza fundamental en su esquema de influencia geopolítica en la región. En los primeros, prevalece la idea de que Cuba es una amenaza para la Seguridad Nacional de los Estados Unidos, mientras que quienes critican la política del Bloqueo entienden que considerar a ese país como una amenaza solo responde a los intereses ideológicos de los sectores de extrema derecha vinculados o pertenecientes al *lobby* probloqueo dentro de la comunidad cubano-americana y no a un fenómeno con referentes concretos y objetivos que indiquen lo contrario. Asimismo, argumentan que desde la desintegración del campo socialista y la URSS, la Isla, más que una amenaza, pudiera significar un mercado fundamental para la economía de sectores característicos del sur de los Estados Unidos, como es el caso de la agroindustria.

Definir las variables que han incidido en la toma de decisión dentro del ejecutivo estadounidense en favor de reconfigurar la política hacia Cuba no resulta una labor sencilla, sobre todo porque intervienen variables directas, propias del desarrollo de procesos internos, y variables indirectas, derivadas de las correlaciones de fuerzas internacionales, ante las que Estados Unidos se ha visto urgido a definir, actualizar y proyectar nuevas estrategias. Como el objetivo de este artículo se centra en el posicionamiento de los diferentes grupos sociopolíticos con respecto al tema

cubano, es preferible entonces centrarse en las que inciden en la política interna. Entre las variables directas del sistema sociopolítico estadounidense, podemos identificar la competitividad manifestada entre los grupos pertenecientes al conservadurismo y la reconfiguración del sistema político en cuanto a la relación entre el ejecutivo demócrata y el congreso, que desde las elecciones de medio término de 2010, experimentó una constante reducción de la mayoría demócrata en ambas cámaras. El proceso culminó con las elecciones legislativas de 2014, en las cuales el Partido Republicano no solo incrementó su presencia en la cámara de representantes, sino que además recuperó la mayoría en el Senado.

A estas dos variables iniciales se deben sumar las realidades de la demografía electoral que ha influido en los resultados de las dos últimas elecciones presidenciales, ganadas por los demócratas con un sustancial apoyo, entre otros sectores, de la comunidad hispana y, dentro de esta, de un creciente número de estadounidenses de origen cubano. Al pertenecer a una segunda o tercera generación, estos muestran un mayor interés por participar otorgando su voto al Partido Demócrata. Unido a ello, también se puede considerar la emergencia de nuevos sujetos políticos dentro de la comunidad cubano-americana, como los grupos de presión, cuya actividad de *lobby* está enfocada en el proceso reorganizativo de la política estadounidense hacia Cuba.

En la actualidad, los Estados Unidos y sus élites dirigentes se encuentran en un proceso de definición de su liderazgo nacional e internacional, manifiesto en las notables discrepancias respecto al enfoque en que se deben manejar las estrategias gubernamentales de carácter doméstico y las relaciones exteriores y por ende, la lógica de evolución de su predominio global. Luego de la era neoconservadora de George. W. Bush, los Estados Unidos se adentraron en una fase en la cual las diferentes tendencias del conservadurismo como corriente de pensamiento ideológico comenzaron a pugnar por constituirse como nuevo liderazgo. Este proceso ha generado no solo notables contradicciones, sino además la emergencia de sectores como el Tea Party, que han logrado establecer una nueva correlación de fuerzas, con su mayor expresión en los procesos electorales al congreso de 2010, 2012 y 2014.

La reemergencia de estos sectores del conservadurismo no solo ha entorpecido el desarrollo de la gestión gubernamental del presidente Barack Obama y del Partido Demócrata en su política interna, sino que también ha criticado, en algunos casos, el desbalance presupuestario producto de una política exterior de corte maximalista, la cual se ha empeñado en un excesivo gasto militar durante la primera década del siglo XXI, factor que incidió,

entre otros, en el surgimiento de la crisis financiera de 2008, así como en el impacto de esta en un descenso de la calidad de vida de la clase media, lo mismo en las zonas rurales que en las diferentes regiones del denominado *Sur Profundo* de los Estados Unidos. Este fenómeno agudizó uno de los debates de mayor complejidad y tradición en la sociedad política y civil estadounidense: el referido a las competencias del gobierno federal y su impacto en las jurisdicciones de los Estados de la Unión y en sus estructuras políticas, económicas y sociales.

Con respecto al proceso de derechización de la sociedad estadounidense, el desarrollo del movimiento conservador y las relaciones de los Estados Unidos con Cuba, ha primado la suposición de que a la vez que se incrementa el sentimiento conservador, también aumenta la tendencia de rechazo dentro de estos sectores ante cualquier intento de regularización de las relaciones bilaterales. En cierta forma, este criterio encuentra sustento en el desarrollo de la (Contra)Revolución Conservadora<sup>5</sup> de la década de los ochenta, durante las dos administraciones republicanas de Ronald Reagan, período en el que el movimiento conservador definió sus principales directrices políticas en contraposición a los Estados definidos autoritarios, asociados al campo socialista y a la URSS. Eran

<sup>5</sup> Definir como un proceso revolucionario el ascenso y predominio del conservadurismo, corriente fundamental de las relaciones sociopolíticas, culturales y religiosas en los Estados Unidos de los ochenta, resulta poco coherente con el uso del término *revolución*. En todo caso, lo que sucedió fue la restauración de un enfoque ideológico que se muestra reaccionario frente a los procesos de cambio social de corte progresista, articulados al concepto *revolución*. El conservadurismo, como su esencia lo indica, no produce revoluciones, sino más bien reacciones opuestas a los procesos radicales de cambio social.

los tiempos en que Cuba no solo era considerada como miembro de tal bloque, sino también referente ideológico de los procesos de liberación nacional en América Latina, al potenciar sus relaciones con la Nicaragua sandinista y ser percibida consecuentemente como un símbolo de la izquierda internacional, sobre todo en el denominado *sur geopolítico del Tercer Mundo* y el Movimiento de Países No Alineados.

A ello debe añadirse que en ese contexto existía una evidente convergencia entre los intereses propios del conservadurismo y los estratos dirigentes de la derecha cubano-americana, lo que posibilitó la articulación de estructuras sociopolíticas, tanto de la sociedad política como de la sociedad civil, con los instrumentos creados por la administración Reagan para incrementar la racionalidad de guerra fría contra el gobierno cubano, como la conocida Fundación Nacional Cubano Americana (FNCA), que en la década de 1990 y ante la segunda administración demócrata de William Clinton condicionó al presidente para que legitimara la Ley Helms-Burton.

Sin embargo, en el contexto actual los grupos y sectores conservadores muestran notables diferencias respecto a cómo percibir la política hacia Cuba. Estas diferencias aparecen de forma especial dentro de las ramas de gobierno y de modo específico, dentro de las dos cámaras del Congreso. En ese sentido, se pueden identificar al menos tres posiciones definidas, las cuales están condicionadas por la distribución regional de

los grupos conservadores, la relación de estos con diferentes sectores económicos y grupos de presión, así como también según la realidad electoral de los estados y distritos a los cuales pertenecen. Las tres posiciones se distribuyen entre:

- Legisladores conservadores de ambos partidos, miembros de grupos como los Libertarios, Conservadores Fiscales y sectores del Tea Party, pertenecientes a estados del sur y articulados con sectores económicos de la agroindustria, el transporte y el turismo. Son contrarios a las políticas de la administración demócrata, pero fervientes creyentes de que el gobierno federal no debe detener los procesos del libre comercio y la libertad de empresa; por tanto, apoyan cualquier política que favorezca estos postulados, máxime cuando ello representa una importante posibilidad para que las industrias de sus estados propicien el crecimiento económico local y puedan insertarse en nuevas áreas, como Cuba. Pertenecen a estados y distritos donde el voto cubano de corte republicano no representa un riesgo para sus aspiraciones de reelección.
- Un segundo grupo de legisladores conservadores, miembros de los dos partidos, que se oponen al cambio de política hacia Cuba en la medida que poseen vínculos históricos con los sectores de extrema derecha cubano-americana. Entre ellos se cuentan miembros del Tea Party, Conservadores Fis-

cales, Sociales, Religiosos, así como Neoconservadores y Realistas Políticos (entre los que persiste el criterio de que Cuba debe permanecer en la *Lista de Países Terroristas*). Asimismo son grupos articulados con sectores económicos que no tienen perspectivas o interés de inserción dentro del mercado cubano o que al menos no muestran intereses notables en dicho sentido. Pertenecientes a Estados y distritos donde existe aún una elevada concentración de votantes de origen cubano tradicionalmente republicanos, así como de otros donde el tema Cuba no representa una preocupación prioritaria para los electores. Debemos sumar dentro de esta tendencia a legisladores que sin poseer una relación directa con esta problemática tienden a oponerse a una nueva política tan solo por el hecho de que es una estrategia derivada del ejecutivo demócrata.

- Un tercer grupo en el cual se encuentran conservadores de ambos partidos que no tienen una posición definida sobre la política hacia Cuba, en gran medida, porque no consideran que tal tema representa un aspecto esencial para sus Estados y distritos. Por tanto, tienen las mismas probabilidades de apoyar la política de la administración, oponerse a ella y abstenerse ante un proceso de votación.

La presencia de estas tres tendencias indica que se ha desarrollado un *modelo de competitividad político-burocrática*<sup>6</sup> entre los sectores que apoyan el cambio de política y los que niegan la efectividad de la misma o su pertinencia en la coyuntura actual. Este proceso de competitividad pone de manifiesto que la percepción de estos grupos sobre la política de las diferentes administraciones con respecto a Cuba, desde la segunda mitad del siglo XX hasta la etapa actual, no responde a principios homogéneos, por lo que no se puede enmarcar en los presupuestos del Modelo de Actor Racional Unificado, desde el cual la política de todo Estado es considerada el producto de un elevado consenso entre los diversos sectores políticos e ideológicos, como si la estrategia formulada e implementada careciera de oposiciones y resistencias producto de la competitividad.

Para realizar una aproximación acertada a este asunto resultan útiles las interpretaciones realizadas por autores como Graham Allison, quienes consideran que la lógica de las organizaciones y las burocracias que se articulan al interior del sistema político y las ramas de gobierno condicionan notablemente las estrategias que se adoptan al más alto nivel del Estado. Para Allison, «durante el proceso de toma de decisiones los líderes gubernamentales pueden perturbar

<sup>6</sup> Este modelo marcó de modo notable la producción científica de la politología estadounidense, pues representó en sí mismo un desafío al positivismo procedente del realismo político.

<sup>7</sup> Graham T. Allison: *Essence of the Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown, Boston, 1971, p. 254.

especialmente, pero no controlar esencialmente el comportamiento de estas organizaciones». <sup>7</sup> El sistema político estadounidense a lo largo de su existencia ha diversificado el número de instituciones y las funciones de las mismas, lo cual ha provocado un menor control por parte del ejecutivo. Este elemento pone sobre relieve un desequilibrio fundamental entre la macroestructura y las microestructuras del sistema político.

En lo que respecta a la política estadounidense de modo general, en las últimas décadas el presidente y su gabinete experimentaron un fortalecimiento de sus capacidades y facultades respecto a los otros poderes clásicos, sobre todo en temas de política exterior, aunque también se ha debilitado en la medida que no puede garantizar un control óptimo de las organizaciones e instituciones que se subordinan a su mando, así como del accionar de los partidos dentro del Congreso. Estas no solo compiten entre sí por posiciones de privilegio y volumen de presupuesto, sino también con las estructuras superiores a las que deben obediencia. Aunque algunos autores consideran que la personalidad de los gobernantes influye de modo notable en las dinámicas internas del subsistema institucional, tal condición no puede desconocer la acumulación histórica que forman la identidad y la subcultura de las organizaciones y sus burocracias, las que establecen límites de acción a las oficinas del presidente, el vicepresidente y demás representantes del gabinete.

### **Dos estrategias con un mismo objetivo**

Es importante precisar que pese a la competitividad expresada dentro de las estructuras y sujetos del sistema estadounidense con respecto a la influencia en la toma de decisiones sobre la política hacia Cuba, desde casi todas estas posiciones se percibe que la intencionalidad y objetivo final persigue el cambio profundo del sistema político cubano y la deconstrucción de la semiótica revolucionaria como referente de transformación de la cultura política. Si en algo coinciden los diversos criterios entre republicanos y demócratas es en la necesidad de que la política que se implemente favorezca los procesos de norteamericanización de la democracia, suscribiendo esta dentro de los postulados de la lógica liberal tradicional, lo que no quiere decir que este criterio de finalidad sea compartido en su totalidad, pues también existen otros sectores, aunque minoritarios, que manifiestan que las relaciones con Cuba deben estar desprovistas de condicionamientos, en gran medida porque la sociedad cubana debe definir su proyecto político sin interferencia externa. No obstante, las dos posiciones que prevalecen en referencia a las estrategias son:

- La tradicional, que insiste en la profundización de los postulados del Bloqueo como mecanismos de presión con el objetivo de establecer el desgaste social y generar crisis políticas que culminen en un proceso de cambio de régimen. Esta forma de considerar las relaciones entre ambos países no solo

maneja la variable del distanciamiento como fórmula para eliminar todo contacto político, gubernamental, social, cultural y religioso, sino que además condiciona a la comunidad cubana residente en los Estados Unidos a la hora definir posiciones extremas con respecto a su país de origen.

- La que ve un fracaso en la política de distanciamiento e insiste en que la perspectiva de las relaciones con Cuba debe cambiar en la medida que se han transformado los contextos y las características de la realidad regional e internacional. Dentro de esta posición se considera por demás que el Bloqueo más que afectar a Cuba, quebrar su sistema político y generar crisis de ingobernabilidad, lo que ha generado es el efecto contrario: el distanciamiento de los Estados Unidos de su espacio vital de influencia y una creciente oposición mundial, incluso entre sus aliados, respecto a lo contraproducente que resulta el bloqueo para el ejercicio del comercio de terceros países con Cuba. Ello sugiere la urgencia de implementar medidas que se sustenten en los enfoques de la diplomacia pública, la ayuda al desarrollo y la asistencia para potenciar mecanismos democráticos.

Ambas poseen profundas divergencias en el método, mas no en el objetivo final. Si dentro del primer enfoque, basado en el distanciamiento y la presión, prevalecen las mediaciones ideológicas como fundamento que guía la estrategia, en la otra perspec-

tiva, dirigida a propiciar la aproximación, encontramos un acentuado pragmatismo que evalúa no solo las capacidades de los Estados Unidos para lograr una finalidad, sino también las condiciones que ofrece Cuba como mercado económico en el que las empresas estadounidenses pueden influir de modo notable.

Resulta interesante analizar los criterios de interacción entre la sociedad civil cubana y las estructuras gubernamentales que prescriben estas posiciones.

Los enfoques coinciden en la concepción liberal de la democracia, al considerar que tanto lo civil como lo político pertenecen a espacios separados y que en su interacción dicotómica se establece el equilibrio de todo sistema sociopolítico. De este modo, la sociedad civil cubana es vista como un espacio que debe establecer límites a las prerrogativas del gobierno político y por consiguiente operar bajo las normas de la autorregulación social, económica y cultural, mientras que la sociedad política debe ofrecer las garantías indispensables para el desarrollo propio de los procesos sociales sin mayor interferencia. La participación política resumida en el voto es considerada como la máxima expresión de interacción entre la sociedad civil y la sociedad política. Pero aunque esta coincidencia en el enfoque de la sociedad civil es plausible en los criterios de aquellos que defienden la estrategia del distanciamiento, como también en quienes opinan que esta ha resultado un fracaso, hay matices

ces importantes que deben ser valorados.

Quienes persisten en la estrategia del distanciamiento a través de los mecanismos del Bloqueo y la racionalidad de Guerra Fría conciben a la sociedad civil cubana como el espacio natural para el ejercicio de la oposición y manifiestan que en la composición de la misma solo deben ser consideradas las organizaciones y sujetos que se oponen a la autoridad gubernamental, proponiendo no solo el cambio de régimen, sino también al desmontaje del sistema político cubano y el proyecto socialista. Esta percepción desconoce y excluye al conjunto de organizaciones, asociaciones, grupos culturales, religiosos y de diverso tipo que no ejercen una oposición y valoran como importante la viabilidad del proyecto revolucionario cubano.

Por otra parte, los sectores que apoyan el cambio de estrategia sugieren que la sociedad civil, si bien es el espacio de antítesis frente a la sociedad política, no solo está compuesta por sectores que ejercen una oposición a la autoridad gubernamental, sino además por grupos y asociaciones pertenecientes a la clase media y al emergente sector privado de pequeña y mediana empresa, que en la medida que logre ser empoderado, tendrá una mayor independencia para exigir cambios políticos y para competir ante las inversiones y el capital foráneo. Esta concepción incluye el acompañamiento de la diplomacia pública como referente de empoderamiento de la sociedad civil, los que

se concreta en los programas de desarrollo económico local, el otorgamiento de créditos, el asesoramiento y capacitación de nuevos emprendedores y el otorgamiento de becas a líderes sociales con el fin de convertirlos en referentes y productores de opinión pública.

### **La comunidad cubano-americana**

Otra de las variables que deben estar presentes en este análisis es la referida a los cambios experimentados por los sectores de la comunidad hispana en los Estados Unidos, pues es un grupo que además de lograr un mayor protagonismo en procesos presidenciales, generando un sustantivo apoyo para los demócratas, también ha mantenido un constante incremento de sus índices de respaldo a un cambio de política hacia Cuba. El impacto de la participación política de esta comunidad en las elecciones presidenciales de 2008 y 2012 puso de manifiesto que en Estados como la Florida la sobreestimación de la importancia del voto cubano-americano había disminuido, no solo por el incremento de hispanos procedentes de otros países de la región, lo que tendía a diluir el peso electoral de aquel, sino porque incluso se observaba un giro en las cohortes de cubano-americanos más jóvenes, que se distanciaban de las generaciones de sus padres y abuelos en cuanto a su preferencia por los demócratas. Un factor esencial dentro de este fenómeno ha sido la variación hacia el crecimiento de cubano-americanos, o estadounidenses de origen

cubano, hacia el apoyo de la estrategia de distensión y la mejoría de las relaciones bilaterales. Una explicación efectiva sobre este corrimiento del voto de origen cubano se encuentra en la intencionalidad de los grupos de adultos jóvenes y adultos de mediana edad de priorizar la agenda de su inserción en la sociedad estadounidense, dirigiendo sus preocupaciones fundamentales hacia temas como el estado de la economía, el empleo, la educación, las políticas públicas, la seguridad social, el desarrollo de sus localidades y la realización de un proyecto de vida sustentable, mientras que temas referidos a política exterior tienden a quedarse en un segundo plano.

Por demás, los estadounidenses de origen cubano manifiestan una inclinación menos prejuiciosa que sus padres y abuelos con respecto al proyecto social cubano, y su interés mayor está en una mirada hacia la realidad de su país de origen y las oportunidades económicas y de inversiones que puedan encontrar dentro del proceso de transformación de los mecanismos económicos de la isla. Una expresión de estas tendencias se encuentra en el resultado de las elecciones para la gubernatura del Estado de la Florida entre el demócrata Charlie Chris y el gobernador republicano, aspirante a la reelección en ese momento, Rick Scott. En cada una de las campañas, se utilizó el tema cubano como uno de los elementos fundamentales de la agenda de debate. Mientras que el candidato republicano insistía en la necesidad de continuar con la políti-

ca de Bloqueo y distanciamiento, y la inclusión de Cuba en la lista de países terroristas, el bando demócrata sugería la importancia de un cambio de estrategia por las posibilidades que ello tenía para el Estado en materia de inversiones, dinamización de la economía local y creación de puestos de trabajo.

El resultado final del 4 de noviembre de 2014 determinó la reelección de Rick Scott como gobernador de la Florida, pero por tan solo una diferencia marginal en cuanto a puntos porcentuales. Sin embargo, en el condado de Miami-Dade, donde existe la mayor concentración demográfica de cubanos residentes y nacionalizados, la opción demócrata obtuvo el 58 por ciento de los votos, mientras que el partido republicano solo alcanzó el 39 por ciento. Si bien este resultado pone de manifiesto una tendencia tradicional de preferencia demócrata en los principales núcleos urbanos de la Florida, no deja de resultar significativo que la mayoría de quienes apoyaron a Charlie Chris eran cubanos de segunda y tercera generación, así como emigrados de las últimas décadas, interesados todos en un cambio de política hacia su país de origen.

Lo coyuntural de este proceso electoral deja conclusiones que pueden ser percibidas como tendencias objetivas, coherentes con el cambio de política y la estrategia de aproximación y regulación de la situación bilateral:

- En primer lugar, desmiente el mito de que el voto cubano-americano

es en su gran mayoría republicano, cuando en realidad se observa una distribución que tiende hacia el equilibrio proporcional entre aquellos que prefieren a los demócratas y quienes aún consideran a los republicanos como la mejor opción.

- En segundo orden, fragmenta la suposición de que los cubano-americanos son proclives en su mayoría a apoyar el bloqueo como mecanismo de presión contra su país de origen.
- Asimismo, determina el surgimiento de un nuevo sector dentro de los cubanos residentes en los Estados Unidos, que percibe los procesos derivados de la actualización del modelo económico cubano y demás transformaciones como positivas para el logro de una mejor aproximación a su país de origen.
- Por último, pone en entredicho el mito de que los sectores de extrema derecha de la comunidad cubana son quienes dominan la política exterior de los Estados Unidos hacia Cuba, indicando que cuando los intereses de Estado encuentran convergencia con los proyectos de predominio estadounidense, resultan mínimas las resistencias dentro del sistema sociopolítico que pueden oponerse a dichas medidas y aspiraciones.

Un elemento final a considerar está en el desarrollo de los grupos de presión articulados con las políticas dirigidas al cambio de estrategia. Durante la última década del siglo XX y la primera del XXI, la FNCA

predominó como el grupo de presión fundamental en lo referente al ejercicio del *lobby* dentro de las ramas de gobierno de los Estados Unidos. El ejercicio de su actividad en el Congreso fue sustancial no solo para dirigir la percepción de los congresistas hacia un enfoque negativo de las relaciones con Cuba, sino también para funcionar como el único referente de diálogo entre la comunidad cubana y las estructuras políticas, ejerciendo una representatividad impositiva sobre el resto de los emigrados, mediante la falsa creencia de la homogeneidad social con respecto al tema cubano. Sin embargo, en los últimos años, y coincidiendo con las dos administraciones de Barack Obama, han proliferado organizaciones como Cuba Now y Cuban Study Group, que manifiestan su apoyo a un cambio de política, aunque insertados en las corrientes de la finalidad del cambio político en la isla.

Lo fundamental es que ambos grupos, unidos a los esfuerzos de grupos de presión estadounidenses vinculados a importantes sectores de la economía, como la Coalición Agrícola para mejorar las relaciones con Cuba y la Cámara de Comercio de los Estados Unidos, representan un nuevo reto para la FNCA y tienden a incidir de un modo directo como alternativas al predominio ejercido por los sectores tradicionales de extrema derecha.

Un caso interesante está representado en el Cuban Study Group. En ocasiones definido como un *think tank*, lo cierto es que tiene la capaci-

dad de desdoblarse en las dos funciones, con el fin de generar insumos para la toma de decisiones de la administración y de legisladores dentro de Congreso. Este grupo representa una tendencia importante del empresariado de origen cubano a favor del restablecimiento de las relaciones, pues considera que es fundamental empoderar a la sociedad civil cubana, pero ejerciendo un pragmatismo económico fundamental. El hecho de que importantes empresarios de la comunidad cubanoamericana como Carlos Saladrigas y Alfonso Fanjul se articulen a este grupo incide de modo directo en la evaluación que realiza la administración respecto a la variante más adecuada en sus relaciones con Cuba. En perspectiva, es previsible que estos sectores adquieran mayor influencia en detrimento de las posiciones tradicionales, incrementando su capital político y adquiriendo influencia dentro de las propuestas de ley y las posibles opciones a seguir en torno al proceso de regularización de las relaciones bilaterales.

Es preciso preguntarse si la política anunciada a partir del 17 de diciembre de 2014 representa un giro definitivo o pudiera resultar coyuntural, recordando que al presidente Barack Obama le restan tan solo dos años en la presidencia.

En las últimas elecciones de medio término para elegir senadores y representantes al Congreso, la representación republicana de los cubanoamericanos se fortaleció de modo sustancial, considerando que junto a

la presencia de dos senadores republicanos, por demás influyentes en los grupos más conservadores del republicanismo, Marcos Rubio (Florida) y Ted Cruz (Texas), se encuentra el demócrata de New Jersey, Robert Menéndez, quien ha obstaculizado todas las propuestas presentadas en el legislativo para relajar las sanciones existentes contra Cuba. Junto a estos y a los tres representantes republicanos que continuamente han logrado la reelección, se sumaron dos nuevos congresistas republicanos. En el primero de los casos resultó electo Carlos Curbelo, derrotando al demócrata Joe García, quien apenas había cumplido su primer ciclo legislativo, y en el segundo, se sumó un congresista de origen cubano procedente de West Virginia. El hecho de que el partido republicano haya logrado la mayoría en las dos cámaras del congreso posibilita que cada uno de estos miembros del congreso obtenga importantes puestos dentro de los comités y subcomités que operan en la rama legislativa. Ello sugiere que, como han manifestado en la mayoría de los casos, torpedearán continuamente las políticas que intenten favorecer la estrategia adoptada por la administración Obama. Sin embargo, ¿es suficiente para revertir la decisión del ejecutivo?

Todo parece indicar que la nueva estrategia de relaciones con Cuba puede detenerse en algunos casos o experimentar un relajamiento en su ritmo de avance, pero el margen para que estos legisladores operen como un contrapeso de la aproximación

parece estrecharse cada vez más, en la medida que existe un consenso bipartidista con tendencia al crecimiento que apoya la medida del ejecutivo. Ello parece indicar que la política hacia Cuba se ha desplazado de la agenda partidista para sustentarse en las corrientes de pensamiento ideológico, lo que permite el desarrollo de proyectos de ley dirigidos a desmontar algunos elementos del Bloqueo contando con el apoyo de sectores bipartidistas, que cooperan en temas específicos mientras manifiestan sus tradicionales divisiones en otras políticas que sí inciden en las contradicciones ideológicas, como son los casos del Obamacare, la resistencia a aprobar una ley de control de armas y las controversias generadas por la Reforma Migratoria.

Es previsible que, como se ha manifestado con anterioridad, esta tendencia se fortalezca, lo cual tendrá importantes repercusiones en el desarrollo de las elecciones presidenciales de 2016. Por el momento se percibe un importante consenso entre los posibles aspirantes demócratas, mientras que en el partido republicano las divergencias son notables, distribuyéndose entre posibles candidatos como Marcos Rubio, Jeb Bush y Ted Cruz, opuestos a un cambio de política, y donde se muestra a la vez una figura conservadora como Rand Paul, quien, por su filiación con los sectores libertarios, promueve y apoya el levantamiento del bloqueo, pues obstaculiza el libre comercio y los procesos de la libre empresa. No obstante, de salir electo un candida-

to republicano, pudiera generarse un estancamiento y ciertos detenimientos, pero todo parece indicar que no se retornaría a un estatus similar al de la década neoconservadora de George W. Bush.

### Reflexiones finales

El 17 de diciembre condicionó la formulación de un complejo diálogo al interior del sistema sociopolítico estadounidense, al considerar las diferentes posiciones que se muestran en el seno de los principales partidos políticos, así como también en otros grupos, sectores académicos, medios de comunicación, económicos y financieros. La suposición de que el presidente Barack Obama asumió el enfoque de la aproximación como parte de un voluntarismo político de carácter individual no solo resulta desacertado, sino que invisibiliza el consenso emergente dentro de las corrientes políticas que apoyan tal decisión, sea por el rechazo a la política tradicional fracasada, sea por intereses pragmático de corte comercial y económico, sea por las opciones de fortalecer el retorno de los Estados Unidos hacia América Latina, con el objetivo de recuperar el terreno perdido durante los primeros años del siglo XXI, incluyendo la primera administración de Obama.

Debe considerarse la importancia geopolítica de Cuba y su influencia en sectores de la izquierda latinoamericana, así como en grupos y partidos políticos pertenecientes a los diversos espectros ideológicos, inte-

resados en que Washington mejore las relaciones con la isla caribeña, pues ello les permitiría un mejor margen de acción para impulsar la agenda estadounidense dentro de la región. Podemos considerar que la intencionalidad que ha mostrado la administración para solucionar las discrepancias e iniciar un diálogo responde a la aspiración de los Estados Unidos de lograr el cambio de régimen por otras vías, lo que incide en que la opción de la normalización entre ambos Estados se inscriba en el largo plazo, aunque, como bien se expresó en las rondas de conversaciones bilaterales, la intencionalidad principal se dirige al establecimiento de relaciones diplomáticas, con sus respectivas embajadas.

Tal proceso no indica que desaparezcan los períodos de disenso entre ambos países. Si nos remitimos a las teorías de las relaciones internacionales, es probable que un centro de poder mantenga conflictos y contradicciones de diferente intensidad con los Estados-Nación pertenecientes a su área de influencia, en gran medida, porque en la dimensión de la interestatalidad persiste la racionalidad del realismo político como premisa, incluso en los procesos de negociaciones. Ello indica que mientras los presupuestos de la Seguridad Nacional continúen predominando en la construcción y autopercepción del Estado como principal sujeto de las relaciones internacionales, es previsible que la capacidad de normalizar las relaciones se maneje en un margen vulnerable.

No obstante, como se ha expresado en el artículo, no parece previsible que en términos macrotendenciales se manifieste un retorno o que el proceso de aproximación sea reversible y experimente un deterioro pronunciado, en especial porque existen potencialidades para el desarrollo de un consenso que establezca un corrimiento profundo hacia una mayor cooperación en temas como la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado, la seguridad migratoria, la preservación del medioambiente marino, junto a otros de carácter comercial y económico, incluyendo algunos de carácter turístico, de comunicaciones y de transporte aéreo y marítimo.

Las variables enunciadas en el artículo sugieren que la evolución del voto cubano-americano de las cohortes más jóvenes en favor de los demócratas y en pos de un mejoramiento de las relaciones, la creciente proliferación de grupos de presión antibloqueo, la formación de espacios críticos dentro del conservadurismo con respecto a la estrategia del distanciamiento, unido a los intereses de Estado, permiten considerar que cada uno de estos fenómenos pueden consolidarse en el mediano plazo, favoreciendo la proyección post 17 de diciembre, pese incluso al avance experimentado por legisladores de extrema derecha cubanoamericana dentro del Congreso, los cuales cada vez encontrarán mayores dificultades para retrotraer la política estadounidense hacia Cuba a los tiempos de la Guerra Fría.