

# De Obama a Trump. La nueva política de Estados Unidos hacia Cuba



**Ernesto Domínguez López**  
Centro de Estudios Hemisféricos y sobre  
Estados Unidos de la Universidad de La Habana  
e-mail: [ernestodl@cehseu.uh.cu](mailto:ernestodl@cehseu.uh.cu), [edominguezlopez76@gmail.com](mailto:edominguezlopez76@gmail.com)

## Introducción

La relación entre Cuba y Estados Unidos puede ser considerada un proceso de larga duración, desarrollado durante siglos. Uno de sus rasgos más significativos es la mutabilidad de sus expresiones concretas y de la configuración de las coyunturas por las cuales ha atravesado a lo largo del tiempo.

No obstante, es posible establecer que, como mínimo a partir de comienzos del siglo XIX, existe un eje en torno al cual se articulan las formas determinadas de la relación: la interacción entre el proyecto de formación y evolución de un estado-nacional soberano en Cuba y el desarrollo del proyecto nacional estadounidense. Definir la nación y la nacionalidad estadounidenses resulta extremadamente difícil cuando observamos la historia y las peculiaridades de los procesos de formación de identidades en el país norteamericano. Asumiendo, por ejemplo, la definición desarrollada por Benedict Anderson (Anderson, 1993), resulta difícil determinar los rasgos comunes asignados a una comunidad imaginada en Estados Unidos que puedan ser asumidos por todos los grupos étnicos y sociales que constituyen la sociedad norteamericana.

La evidencia histórica demuestra, pese a ello, que el proyecto estadounidense incluye, desde épocas tempranas, la aspiración de construir una esfera de predominio de sus intereses a escala regional que evolucionó para proyectarse globalmente, en particular a partir del período marcado por las dos guerras mundiales del siglo XX. Partiendo de este punto, en cualquier momento dado, la interacción entre los dos proyectos implica una contradicción sostenida en el tiempo en tanto que los objetivos de ambos se mantengan vigentes. La formación de una estructura de poder regional centrada en Estados Unidos como realidad histórica demostrada impuso e impone a cada proyecto y fuerza promovida por políticos cubanos la necesidad de definirse respecto al carácter e intensidad de la relación que propone mantener con Washington.

Por otra parte, los contactos entre los dos países desbordan ampliamente lo político. Entre ambos se han desarrollado vínculos económicos, sociales e ideointelectuales de diversa naturaleza, inextricablemente integrados con la política, o más exactamente, con los procesos políticos a ambos lados del estrecho de la Florida. Reducir cualquier análisis a una sola de esas dimensiones significa no tomar en cuenta una serie de variables capaces de modificar los comportamientos de los actores involucrados. Siguiendo una lógica similar, la relación no termina en lo bilateral, sino que es la combinación de procesos internos en ambos países, los aspectos específicos de la relación y los procesos regionales y globales que proveen contexto, pero también se inscriben como texto.

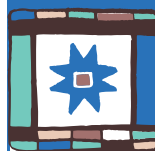


En gran medida, esta perspectiva está en línea con la propuesta presentada hace medio siglo por Immanuel Wallerstein y Terence Hopkins y revisitada posteriormente por Christopher Chase-Dunn, según la cual las variables para el estudio de procesos desde el análisis de sistemas-mundo se pueden agrupar en tres tipos: internas, relacionales y contextuales (Hopkins y Wallerstein, 1967; Chase Dunn, 1998: 311). El análisis de sistemas-mundo permanece como una perspectiva teórico-metodológica en debate, pero en su desarrollo ha introducido una serie de ideas y herramientas de evidente utilidad. El estudio también se enriquece cuando aplicamos los enfoques complejos, que se centran en la multiplicidad de los tipos de relación, las interconexiones e interdependencia entre factores y variables, y las dinámicas propias de los sistemas complejos (Morin, 1994).

Partiendo de estas consideraciones iniciales podemos establecer que la relación tiene una naturaleza profundamente compleja y multidimensional, visible en cada uno de períodos y cambios registrados. De la interacción de épocas coloniales, a la conformación de relaciones de dependencia, al conflicto explícito entre los dos países durante décadas, una simple gráfica que represente la tipología específica de la interacción mostraría amplias fluctuaciones, así como considerables variaciones de la intensidad de los conflictos en las etapas de confrontación.

La revolución cubana de 1959 marcó un punto de inflexión cuya importancia es difícil de sobrestimar. La salida de Cuba de la estructura de poder regional centrada en Estados Unidos en el contexto de la guerra fría, unida a la radical transformación de la estructura social, económica y política en el país caribeño, sirvió de detonador para un conflicto de décadas de duración, llevó a cientos de miles de cubanos a residir en el país norteamericano, particularmente en el área de Miami, con notable influencia sobre la política y la economía local, nacional y bilateral, y trajo consigo un grupo de políticas signadas por la hostilidad. La más significativa, aunque no la única, es la temprana instalación, ampliación y sostenimiento de un complejo sistema de sanciones, particularmente económicas, que se agrupan bajo la denominación de bloqueo (en el discurso político y las expresiones cotidianas en Cuba) o embargo (en la terminología y el discurso político estadounidense).

El período entre 1989 y 2017 trajo consigo una serie de grandes transformaciones que introdujeron otras tantas modificaciones en las condiciones e incluso en algunas de las manifestaciones concretas de la relación bilateral. El colapso del socialismo en Europa del Este, el predominio del pensamiento neoconservador en Estados Unidos durante una gran parte de ese período, reformas económicas y cambios sociales en Cuba y la crisis de 2007-2009 y los procesos electorales de 2008-2016 destacan especialmente.



El objetivo de este trabajo es proponer una reflexión sobre las dinámicas más recientes en la relación, en particular los cambios en la política de Estados Unidos hacia Cuba entre 2014 y 2017, para contribuir a la interpretación de esos procesos, sus dimensiones y sus actuales y potenciales repercusiones. Un estudio detallado de todas las variables involucradas resulta imposible de cumplir en el espacio de un artículo, por eso se centra la atención en algunas de alto impacto.

La hipótesis de partida es que la política introducida por la administración Obama es parte de un ajuste global de la política exterior estadounidense basada en una evaluación del potencial real estadounidense, los imperativos del sistema internacional y los balances políticos internos de ambos países, como factores fundamentales. La nueva orientación introducida por la administración Trump responde con claridad a los intereses de grupos específicos respaldados por las dinámicas políticas internas, dentro del esfuerzo por desmontar el “legado” de su predecesor en Casa Blanca.

## Obama y el ajuste de la política hacia Cuba

La elección de Barack Obama como presidente de Estados Unidos en 2008 se produjo en medio de una situación sumamente complicada. Intentando sintetizar los principales problemas que debía enfrentar la administración, es posible señalar al menos cuatro aspectos clave: la crisis estructural develada por la recesión económica de 2007-2009; la transformación del sistema internacional a partir de procesos como la multipolarización en la arena global y la emergencia de gobiernos de izquierda en América Latina; las profundas transformaciones socio-demográficas en su país; la intensa polarización política que comenzaba a hacerse visible en Estados Unidos. La palabra clave de la narrativa de campaña de Obama fue “cambio”, con la cual mostró que había interpretado la voluntad de una considerable masa de ciudadanos estadounidenses, además de la necesidad de introducir modificaciones en una multiplicidad de ámbitos.

El balance de la gestión de su administración entre 2009 y 2016 resulta algo ambiguo cuando observamos los proyectos que avanzaron, los que quedaron a medias, los que nunca se intentó ejecutar. Este es un estudio que no se corresponde con los objetivos de este trabajo, pero considero importante señalar que las insuficiencias y obstáculos no salvados, la combinación de cambios formulados desde perspectivas liberales (en la acepción estadounidense del término) con la persistencia de núcleos neoconservadores, el discurso en favor de las clases medias y las minorías entrelazado con la protección de



intereses corporativos, fueron todos parte integral del proceso de toma de decisiones, y más ampliamente de todo el proceso de conformación e implementación de políticas.

El cambio de la política hacia Cuba había empezado a perfilarse lentamente desde 2009 con la eliminación de algunas sanciones adicionales introducidas por George W. Bush. Pero el anuncio en diciembre de 2014 del restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre los dos países y el inicio de un proceso negociador orientado hacia la “normalización” de las relaciones (Obama, 2014) tomó por sorpresa a la gran mayoría –por no pecar de absoluto- de los especialistas en ambos países. Por ello la búsqueda de una explicación para el proceso resulta particularmente interesante.

Un grupo de variables se relaciona con la política exterior estadounidense, en particular la formulación de un nuevo diseño estratégico, más acorde con las realidades del siglo XXI. En medio de la implementación preferencial de políticas coercitivas agrupadas bajo denominaciones como “guerra contra el terrorismo”, en algunos círculos se fue abriendo paso una crítica de la política exterior estadounidense, tratando de buscar alternativas a la estrategia global desplegada desde el comienzo de la centuria. El unipolarismo característico de la administración Bush había sido criticado por un número de importantes autores, tanto dentro de Estados Unidos (Kissinger, 2002; Nau, 2002; Nye, 2002; Brzezinski, 2007) como en el extranjero (Sampson y Woolcock, 2003; Slaughter, 2004; Newman, Thakur y Tirman, 2006; Alexandrov, 2008).

Obama y su equipo de gobierno intentaron un enfoque diferente, que se puede ubicar dentro de la línea del llamado *Smart Power*, definido por Joseph Nye (Nye, 2004; Armitage y Nye 2007). La idea básica es la combinación de los fundamentos e instrumentos del *hard power* –sanciones económicas, acciones militares o la amenaza de implementar uno o ambos métodos- con los del *soft power* –esencialmente cooptación vía expansión de patrones de comportamiento y sistemas de referencia para el funcionamiento de sociedades, sistemas políticos y estructuras económicas asociados directamente con los valores estadounidenses. En no poca medida, la noción de combinación de poderes puede explicarse desde el modelo propuesto en la década de los ochenta por Susan Strange (Strange, 1988).

La política tradicional de cambio de régimen aplicada a Cuba durante más de medio siglo mediante diversos mecanismos coactivos, en primer lugar las sanciones económicas, había resultado claramente inefectiva para la promoción del interés estadounidense. De hecho, se había convertido en parte de las fuentes de legitimación del modelo político y social cubano, y limitaba las posibilidades de las empresas



estadounidenses para beneficiarse de potenciales espacios de inversión y comercio. El *hard power* aplicado a Cuba durante décadas no cumplió los objetivos marcados y se transformó en un factor irritante en las relaciones regionales, especialmente entre finales del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI. Por demás, las variantes de cambio de régimen aplicadas en otros escenarios habían arrojado resultados controvertidos, incompletos y hasta contraproducentes a mediano-largo plazo.

Partiendo de estas consideraciones, un ajuste de política resultaba coherente con la línea planteada por Nye, cuya expresión más completa puede expresarse como una visión que combina objetivos claramente definidos con un grado elevado de pragmatismo y flexibilidad. Es decir, ajustar las políticas concretas a las circunstancias de cada escenario de acción, utilizando una amplia variedad de instrumentos.

El sentido del cambio puede interpretarse como el intento de construir un sistema de influencia directa sobre la isla que permita a Estados Unidos cumplir varios objetivos de manera simultánea y complementaria: reducir la influencia cubana sobre movimientos políticos y sociales de la región; facilitar la reorganización de la estructura de poder controlada centrada en Washington; limitar y de ser posible excluir definitivamente cualquier asociación estratégica con competidores globales; eliminar los obstáculos en las relaciones con diversos gobiernos latinoamericanos generados por el conflicto con La Habana. Como corolarios esperados del proceso evidentemente tendrían el sistema político cubano, la restauración de un capitalismo periférico en el archipiélago y su reinserción en un puesto subordinado de la pirámide jerárquica de poder regional. Con esto se eliminaría gran parte de las disidencias dentro del área de influencia estadounidense, incluyendo los impactos a nivel interno, regional y global que estas pueden tener. Todo esto expresado a través de un discurso centrado en la promoción de democracia, los derechos humanos y el empoderamiento del pueblo en Cuba, vía la potenciación de la empresa privada (Domínguez, 2016). Obviamente, todos estos conceptos definidos según la interpretación predominante en Estados Unidos.

El componente más claro del cambio es la intención de potenciar el uso del *soft power* en la relación con Cuba. Siguiendo la matriz de Strange, se asocia esencialmente con lo que ella llama estructura de conocimiento (Strange, 1988: 119). Se puede entender como el control de los procesos de significación para la formación de patrones de consumo (material e inmaterial), lo cual incluye la construcción de sistemas de referencia, modos de comportamiento y en general visiones del mundo acordes con un modelo común que pueda ser



manejado desde el centro de poder dominante. En otras palabras, se trata del uso de mecanismos para la cooptación, lo cual se reflejaría en la extensión de la legitimidad de la estructura de poder y la consecuente construcción de hegemonía. Para ello son vitales los medios de comunicación, las industrias del entretenimiento, los sistemas educativos, las instancias evaluadoras en todos esos ámbitos, todos los cuales son otros tantos formadores de opinión.

La preeminencia de las sanciones y las amenazas y acciones violentas durante casi sesenta años dejaba poco espacio para estos mecanismos, por lo que su aplicación demandaba un cambio de orientación. Por otra parte, los decisores políticos que participan en la articulación de estas estrategias y políticas específicas se ven en situación de precisar las temporalidades de los resultados esperados: el ejercicio del *hard power* busca resultados rápidos; el *soft power* claramente busca resultados sostenibles en el tiempo, aunque demanda un mayor lapso para alcanzarlos.

Esta nueva línea de política se apoyaba además en una interpretación no tradicional de las características, preferencias y papel de la población cubana establecida en Estados Unidos, en particular la comunidad radicada en el área de Miami. Los flujos migratorios posteriores a 1995 y los cambios demográficos naturales dentro de esa población introducen variaciones muy significativas en su configuración interna y sus vínculos con Cuba, incluyendo una evidente fractura del enclave étnico que había servido de mecanismo de inserción para la anterior migración a partir de 1959 (Domínguez, Machado y González, 2016). La interacción entre estas transformaciones y los procesos contemporáneos en Estados Unidos y Cuba generó tendencias novedosas, como un crecimiento del apoyo al Partido Demócrata y a una normalización de relaciones, incluyendo el levantamiento de las sanciones entre amplios sectores de la comunidad, según demuestran los estudios realizados en los últimos años (Domínguez y González, 2017).

De tal manera que, en el balance de fuerzas internas en Estados Unidos, el factor de más larga duración y más radicalmente opuesto a un acercamiento diplomático y la eliminación de las sanciones, la elite de la comunidad cubana radicada en Florida meridional, estaba transitando por un proceso de debilitamiento de su base electoral y por tanto, de reducción de su capacidad para determinar resultados en las votaciones en el estado. A ello hay que sumar el crecimiento de la población latina de otros orígenes, en particular los puertorriqueños en Florida central. Esto no significa que los políticos en activo y las elites hayan cambiado sus posiciones, sino que los instrumentos que pueden utilizar para promover políticas de poder duro hacia Cuba se reducen visiblemente (Domínguez y González, 2017). En un momento



en el cual comienzan a aparecer otros actores con intereses definidos y divergentes, como algunos grupos empresariales, los sectores agrícolas y otros con influencia sobre el sistema de toma de decisiones, se puede concluir que la política de Obama respondió también a una modificación de los equilibrios en torno a un tema donde se habían formulado con anterioridad propuestas cercanas a la política implementada a partir de 2014 (Crahan, 2016).

Para Cuba, la decisión de participar en las negociaciones y buscar un *modus vivendi* con Estados Unidos es resultado también de varios factores. El primero de ellos, la necesidad de resolver los principales problemas que afectan la economía y la sociedad cubanas, en primer lugar las sanciones estadounidenses y más ampliamente la hostilidad desde Washington. Esta constituye la mayor amenaza externa para el proyecto nacional y el sistema político y social cubanos. Esto es coherente con la voluntad del gobierno cubano durante décadas de explorar vías para un posible acuerdo bilateral (LeoGrande y Kornbluh, 2014). Es necesario recordar además que en el país antillano se desarrollaba un proceso de reformas económicas, cuyas líneas generales quedaron recogidas en la política conocida como los Lineamientos para la Política Económica y Social de la Revolución (Partido Comunista de Cuba, 2011). De hecho, las nuevas condiciones que comenzaron a perfilarse desde finales de 2014 representaban tanto una oportunidad como nuevos desafíos para la política de ajustes y el funcionamiento de la economía cubanas (Barrera y Domínguez, 2017).

Luego, los acontecimientos que se hicieron visibles a partir de diciembre de 2014 hay que comprenderlos como el reconocimiento por parte de Washington del fracaso de una política específica y como la expresión del interés de La Habana por eliminar las trabas más importantes para el desarrollo del país, situado dentro de un proceso de alcance global de reorganización del sistema internacional. El ejecutivo estadounidense buscó ajustar el diseño estratégico de su política exterior a ese contexto, condicionado por la evolución de las dinámicas políticas internas y los imperativos emanados de los cambios estructurales y la crisis. Los referentes teóricos aportados por la escuela liberal (Nye) y el realismo político (Kissinger) aparecen como los más apropiados para explicar la manera en que se desarrolló la conformación del nuevo diseño de política exterior, siempre que los respaldamos con la revisión de los balances de fuerzas internos en torno a los puntos de la agenda de políticas, incluyendo los mecanismos parlamentarios y los procesos de negociación entre distintos actores implicados. Para el caso cubano, la evolución de la comunidad cubanoamericana es probablemente el más importante, por eso lo destaco en este texto, aunque dista de ser el único.





## La elección de Trump y el nuevo enfriamiento

El proceso electoral de 2016 en Estados Unidos trajo consigo la proclamación de Donald Trump, un multimillonario, como nuevo presidente. La constante variación de su discurso y sus acciones durante la campaña y en los primeros meses de su mandato trajeron consigo una creciente incertidumbre entre académicos, políticos y ciudadanos en general sobre el curso que seguiría la nueva administración. Su política exterior se mostró errática desde el comienzo, y una ininterrumpida sucesión de escándalos y conflictos públicos llenó los espacios noticiosos, acompañadas por constantes cambios en su gabinete y su equipo.

En ese contexto se hizo difícil pronosticar qué políticas serían implementadas, aunque algunas líneas se podían señalar con relativa claridad. En primer lugar, un esfuerzo coherente por desregular la economía estadounidense aún más, y reducir los impuestos para las corporaciones y las personas de más altos ingresos. Segundo, el objetivo de desmontar las normas y políticas introducidas por la administración anterior. Todo ello con especial énfasis en la espectacularidad y la potenciación de la imagen del presidente ante su base y sus aliados más cercanos.

La política hacia Cuba no fue una excepción. Después de paralizar de hecho el proceso de negociaciones y ordenar una revisión de la política hacia Cuba, el 16 de junio de 2017 el presidente Trump hizo público un memorando con las líneas directrices de su política hacia la isla. La presentación se convirtió en un espectáculo, desarrollado en el teatro Manuel Artime, en la ciudad de Miami, confiriéndole un valor simbólico adicional al acto, evidentemente orientado a la satisfacción de la elite cubanoamericana. A pesar de ello, los cambios en esencia se redujeron a prohibir los viajes pueblo a pueblo individuales, eliminar la auto clasificación de los viajeros, prohibir el desarrollo de negocios con empresas gestionada por el Grupo de Administración de Empresas, adscrito al Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias cubano y ampliar la lista de personas que no pueden recibir remesas ni visas para viajar a Estados Unidos. En el texto se hace explícito que las licencias concedidas siguen vigentes y que no se afectan los proyectos en curso, no se rompen las relaciones diplomáticas ni se habla de volver a incluir a Cuba en la lista de países promotores del terrorismo (The White House, 2017). El memorando fue complementado por la publicación en noviembre de 2017 de un listado de entidades cubanas restringidas para las empresas y personas estadounidenses (Bureau of Economic and Business Affairs, 2017).

A finales de septiembre de 2017 se produjo un nuevo enfriamiento de la relación, a partir de la retirada del 60% del personal de la embajada



estadounidense en La Habana, que llevó a la suspensión indefinida del procesamiento de visas para ciudadanos cubanos en esa sede, seguido de una advertencia de no viaje a Cuba y la expulsión de hasta dos tercios del personal cubano en Washington (Departamento de Estado, 2017). Esas acciones se justificaron a partir de una serie de incidentes en los que supuestamente un número de funcionarios estadounidenses sufrió daños auditivos y cerebrales de diversa magnitud y carácter a través de medios no precisados. Al momento de redactar estas líneas no se había hecho pública ninguna evidencia de la participación activa o pasiva del gobierno cubano en ninguna clase de ataque, ni tampoco evidencia de los ataques en sí mismos. Lo interesante de este caso es que Estados Unidos adoptó medidas claramente en línea con el interés de hacer retroceder la relación bilateral a un estado de mayor conflictividad, pero simultáneamente no se rompieron las relaciones de manera formal ni se introdujeron sanciones adicionales de manera oficial.

De este resumen se pueden extraer algunos corolarios interesantes. En primer lugar, la visibilidad mediática del anuncio estuvo claramente diseñada para atraer la atención a las formas más que al contenido. En segundo, llama la atención lo relativamente limitado de las nuevas restricciones. En tercer lugar, no se introdujo ningún nuevo enfoque en realidad, sino que se recurrió a anunciar la implementación más estricta de sanciones existentes en la ley y en políticas aplicadas anteriormente por otras administraciones. Todo esto nos lleva a preguntarnos por qué se produce este acto en realidad. Aunque encontrar una respuesta única es poco probable, al menos por el momento, es posible adelantar argumentos de peso si revisamos el proceso electoral en sí mismo y las dinámicas políticas y sociales a las que respondió.

Donald Trump ganó la presidencia en los colegios electorales, a pesar de ser superado por Hilary Clinton por dos puntos porcentuales en el voto popular (The American Presidency Project, 2016). Una primera idea que se puede extraer de ese resultado es que la nueva administración se conformó a partir de un proceso con abundantes fuentes para la polémica, incluyendo posibles cuestionamientos a su legitimidad y a la fiabilidad del sistema electoral. Este es un escenario que fue hecho posible por las características del sistema, su forma indirecta de representar la voluntad de los ciudadanos, que a su vez emanan del carácter federal del Estado norteamericano, con sus inestables balances entre los estados, los ciudadanos y el gobierno federal. Y de aquí se puede extraer también un corolario inmediato: un mandato iniciado en esas condiciones es vulnerable a las variaciones en las configuraciones de fuerzas, las alianzas coyunturales y las distintas formas de negociación, demandas divergentes provenientes de distintos sectores con capacidad para sustraer una parte vital del apoyo social y electoral. En otras palabras, una administración

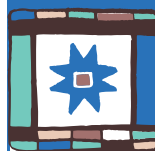


obligada a navegar entre compromisos y promesas potencialmente contradictorios.

Hay que considerar también el carácter y los ejes conductores de la campaña. Si los comicios de 2008 habían sido sobre el cambio en medio de una crisis, y los de 2012 en torno a la continuidad de una administración que buscaba por encima de todas las cosas la concertación para renovar los pilares del modelo de desarrollo vigente y al mismo tiempo lograr un relativo nivel de aglutinamiento de los distintos componentes de la población en torno a un proyecto nacional común, los de 2016 tuvieron un sentido totalmente diferente. El tono fue impuesto, indudablemente, por la candidatura de Donald Trump, quien rompió con los patrones tradicionales de comportamiento de candidatos y políticos, y se proyectó como un enemigo del *establishment* político, incluyendo a la elite del Partido Republicano al que representó. Incluso su candidato a la vicepresidencia, Mike Pence, gobernador de Indiana, se presentó como un político relacionado con los sectores radicales que habían extendido su influencia sobre el Grand Old Party (GOP); en particular el Tea Party.

La revisión de los datos aportados por los distintos sondeos preelectorales y las encuestas a boca de urna –en este sentido es recomendable revisar las publicaciones de sitios como Real Clear Politics y Gallup, demasiado numerosas para citarlas todas- muestra que el período estuvo marcado por una considerable fluctuación de los comportamientos de los electores que favoreció, dentro de los marcos establecidos por el sistema electoral, a los candidatos que se consideró representaban fuerzas de cambio, aunque cambios muy diferentes entre sí. En comparación, McCain y Clinton aparecían en 2008 y 2016 como expresiones de continuidad, mientras que en 2012 se combinaron la popularidad del presidente en ejercicio entre sectores importantes de la población con la incapacidad de Romney para ofrecer algo distinto a los votantes descontentos. Y no se debe descartar el impacto del rechazo al tipo de cambio que –aparente o realmente- representaba Barack Obama, y la incapacidad de Clinton para movilizar a los electores de su antecesor en los estados decisivos. Todo puede interpretarse como diversas expresiones de un proceso de realineamiento político en curso, correspondiente con una transición también en curso del *complexus* cultural estadounidense hacia una nueva coyuntura histórica todavía no definida (Dominguez, 2017).

Un aspecto relevante para entender algunas de las dinámicas post electorales proviene también de los rasgos del sistema electoral estadounidense. La existencia del colegio electoral, institución establecida en la constitución desde 1787, históricamente ha introducido una distorsión positiva –aunque en principio puede ser también negativa– en la razón voto electoral/voto popular. El primero



de ellos es emitido por un colegio de votantes compromisarios que son elegidos entre los propuestos por cada candidatura para cada estado. La votación es por tanto indirecta.

Las diferencias se refuerzan porque cada territorio tiene un número diferente de votos electorales, desde 3 en lugares como Alaska o Montana, hasta 55 en California, según la redistribución decenal vigente hasta 2020, derivada de los resultados del censo de 2010. Esto es muy importante, pues los escaños en los colegios se adjudican siguiendo el principio de “el ganador se lo lleva todo”, excepto en los pequeños estados de Maine y Nebraska. Es decir, la manera que se realiza la elección premia al ganador de los estados, no al ganador de la mayoría de los votos electorales.

Además, en la mayor parte de los estados se conoce con alto nivel de certeza quien será el ganador, por lo que se les presta relativamente poca atención. La decisión real, y el grueso de los recursos de las campañas, se concentran en un número reducido de territorios en los cuales el ganador es incierto, territorios que están abiertos. Estos son los llamados estados pendulares. Una de las consecuencias más significativas de este modelo es que las políticas federales tienden a ser influidas desproporcionadamente por los intereses de las elites y sectores de más peso en los estados pendulares, como consecuencia lógica de los compromisos establecidos a priori y los intereses de reelección. Todo este entramado hace que el voto ciudadano varíe en valor real de territorio en territorio, y crea espacios adicionales de influencias para las elites locales.

Entre los estados pendulares destacan algunos de especial importancia. Uno de ellos, Ohio, desde 1964 ha sido ganado siempre por el ganador final de los comicios presidenciales, lo cual le atribuye un carácter casi de talismán. Pero más importante para este trabajo es el caso de Florida, con 29 votos compromisarios desde 2010, asiento de más de la mitad de la población de origen cubano –más de un millón- y base de apoyo de la tradicional elite política y económica de esa comunidad. Esto resulta de interés porque esa elite, de larga tradición republicana y que ha logrado a varios senadores y representantes, incluyendo un candidato a la nominación republicana –Marco Rubio-, trató de proyectar la imagen de que Trump ganó Florida gracias al voto cubano opuesto a la política de acercamiento con La Habana. Esta es una afirmación difícil de mantener, si tomamos en cuenta los estudios que se han realizado al respecto (Sopo y Grenier, 2016; Grenier y Gladwin, 2016), pero fue utilizado por el senador Marco Rubio y representantes como Mario Díaz-Balart, y más ampliamente por la elite cubanoamericana, para reforzar sus posiciones ante el ejecutivo.

También resultó clave el comportamiento de los estados que componen el llamado “muro azul”, que agrupan los antiguos cordones industriales del Medio Oeste, impactados por la deslocalización industrial, la terciarización y el desempleo friccional. En particular Michigan, Wisconsin y Pennsylvania. Esos tres estados habían votado por los candidatos demócratas en las elecciones presidenciales desde 1992, y en el caso de Wisconsin desde 1988. Los 46 compromisarios de sus colegios habrían bastado para la victoria de Clinton. En esos tres territorios se registraron tres de los cuatro márgenes de menos de 1,0 puntos porcentuales, con 0,2 en Michigan, y 0,7 en Wisconsin y Pennsylvania. La suma de la diferencia en los tres fue 77 744 votos, de un total emitido en ellos de 13 890 836 (The American Presidency Project, 2016). O sea, un 0,06 % de los ciudadanos que concurrieron a las urnas en todo el país, distribuidos en tres estados que aportaron el 10,2 % del total de los sufragios, terminaron determinando el resultado final. El otro gran estado de esa región es el ya mencionado Ohio, donde también se expresan esos fenómenos estructurales, pero su histórico comportamiento pendular lo coloca en otra categoría.

En este punto resulta interesante introducir el concepto de *clase media industrial*. Si bien en la tradición marxista se ha asociado a los trabajadores industriales con la clase obrera, en Estados Unidos los trabajadores fabriles, con empleos seguros, beneficios sociales e ingresos altos, se transmutaron, al menos a nivel de percepciones, en otros tantos miembros de la clase media. Tal idea es tan fuerte que los sondeos de Gallup indicaron consistentemente que una significativa mayoría de los estadounidenses, entre 61% y 63%, se consideraba de clase media hasta finales de la primera década del siglo XXI. Estas cifras se contrajeron en al menos 10 puntos porcentuales a partir la crisis de 2007-2009 (Newport, 2016). Este fue el núcleo de la población blanca que se proyectó en abierta oposición al *establishment* de Washington, y fue atraída por el discurso heterodoxo y la imagen de Donald Trump. Todo esto lleva a considerar que la política de la administración se orientaría a mantener la imagen de promotora los intereses de esos sectores contra las “élites liberales” y los acuerdos internacionales que les son perjudiciales. Esto comprende todos los “malos acuerdos”, según los definió Trump, establecidos por la administración precedente, que en su discurso se catalogan de perjudiciales para Estados Unidos y los estadounidenses, en especial esa base electoral. Sin tener interés directo para ese sector, la política hacia Cuba se articula aquí como unos de los “malos acuerdos”.

Por otra parte, el escenario político estadounidense se ha visto consistentemente marcado, desde las décadas finales del siglo XX, por una creciente polarización política (Esteban y Ray, 1994; Abramowitz y Saunders, 2008; Großer y Palfrey, 2014; Pew Research Center, 2014). Esto significa que la toma de decisiones, el debate político, el proceso legislativo, están marcados por una creciente conflictividad emanada



de la contradicción permanente y la reducción de la capacidad para crear consensos entre los componentes de la clase política, las distintas elites de poder y los sectores sociales y grupos étnicos que componen la ciudadanía estadounidense, con énfasis en una serie de temas que incluyen la inmigración, el aborto, el papel y tamaño del gobierno federal, los impuestos, las relaciones raciales y la política exterior, entre otros (Pew Research Center, 2014).

Además de las evidentes dificultades para hacer avanzar una agenda de políticas públicas coherente, esta realidad implica una fuerte ideologización del debate, dentro de los marcos conformados por el sistema mismo. Y le da más peso a cada voto individual, así como a las presidencias de los comités en las dos cámaras del Congreso, Los senadores y representantes que dirigen los comités y subcomités tienen una función clave en la determinación de los proyectos que son discutidos cuándo son discutidos, y cuándo se llevan a votación en plenaria. En un momento en que el presidente Trump trataba de mostrar resultados, y trataba de mostrar que cumple con las promesas de campaña, en primer lugar la liquidación de las políticas de la administración de Barack Obama, la fuerza de esos actores en la negociación con el ejecutivo se tornó aún más significativa. Esto se vio potenciado a su vez por los cuestionamientos al presidente y su círculo interno emergidos como resultado de la campaña y de sus primeros meses en la Casa Blanca.

Como parte de este sistema de factores hay que ubicar también el debate sobre la política exterior. Como parte del ajuste estratégico que mencionaba anteriormente, la administración de Obama desarrolló un proceso de reforzamiento de la preeminencia hemisférica de Estados Unidos, claramente funcional para la reestructuración de su política exterior dentro la nueva configuración del sistema internacional. La formación de la Alianza del Pacífico, el derrocamiento de algunos gobiernos, la derrota electoral de los chavistas en Venezuela y las crecientes dificultades experimentadas por otras formaciones políticas y mandatarios pueden ser considerados otros tantos éxitos de la estrategia estadounidense, o al menos circunstancias favorables a ella. También trató de consolidar a largo plazo al país como principal beneficiario de la globalización en su etapa contemporánea, aplicando políticas más multilaterales y participando en acuerdos internacionales sobre temas fundamentales, desde cambio climático hasta zonas de libre comercio, en una posición de liderazgo.

Pero la perspectiva de la administración Obama sobre política exterior, sus diseños estratégicos y sus políticas prácticas no implicaron la aceptación generalizada por las elites de poder estadounidenses. De hecho podemos identificar la existencia en ese mismo contexto de críticas y visiones contrarias muy acusadas. Las más importantes se



pueden asociar con la subsistencia de un proyecto de construcción de hegemonía basado en el uso sostenido de la capacidad militar y otros instrumentos coercitivos por parte del gobierno estadounidense, lo cual se traduce en el interés por controlar directamente las zonas de mayor valor económico y geoestratégico, a tono con la llamada Doctrina Bush, y más ampliamente con el pensamiento de los grupos neoconservadores y otros muy activos en este ámbito.

Esta posición fue asumida por un número de políticos y publicistas que utilizaron múltiples medios para promover sus puntos de vista (Stephens, 2014). También se podía identificar una variante que podemos clasificar como una especie de neo-aislacionismo. El aislacionismo estuvo presente desde la época más temprana de la existencia de Estados Unidos, y esencialmente se planteaba como objetivos el aislarse de los conflictos entre las potencias europeas y al mismo tiempo consolidar la posición del país como potencia hegemónica en el hemisferio occidental, aunque posteriormente incluyó algunos intereses en Asia oriental. Se presentó con diversos matices, incluyendo expresiones de idealismo y excepcionalismo. Hablar de aislacionismo en el siglo XXI es algo más complicado, dada la evolución del sistema-mundo contemporáneo, pero en su forma actual implica, al menos a nivel discursivo, una concentración de la atención del gobierno federal en los problemas internos del país, el abandono de escenarios demasiado costosos y, muy importante, una retirada de los mega acuerdos multilaterales de libre comercio. Donald Trump fue durante su campaña electoral un vocero de una posición que puede ser incluida bajo esta denominación, y que incluyó en su discurso inaugural (Trump, 2017).

Por tanto, el debate sobre política exterior en Estados Unidos se estructuraba en primer lugar en torno a la definición del enfoque y los métodos más eficaces para la promoción de los intereses de las elites y del Estado en un sistema de relaciones internacionales crecientemente complicado y complejo. Los proyectos seguían tres ejes fundamentales: la reconstrucción de la hegemonía mediante la consolidación de las capacidades coercitivas y coactivas de la potencia nortea; la formación de un sistema de gobernanza global con Estados Unidos como centro fundamental pero incorporando a otros actores en posiciones de poder relativo, recurriendo a acuerdos y organizaciones multilaterales, siguiendo las líneas marcadas por la globalización; el restablecimiento de un sistema de equilibrio de poderes con bajos niveles de concertación general, con un continuo recurso a la competencia entre actores y manteniendo a Estados Unidos como la primera potencia mundial, pero concentrando la atención en los temas y puntos esenciales. Esto era, al momento de escribir estas líneas, un debate inconcluso, con múltiples posibilidades. La probabilidad de que alguna de las tres variantes señaladas se impusiera completamente era baja, y múltiples combinaciones eran posibles. Pero lo fundamental es que se imponía la necesidad de un ajuste del



diseño e implementación de la política exterior, ante la evolución de los imperativos geopolíticos y geoestratégicos y el posicionamiento de las elites dentro de y respecto al sistema internacional.

Es dentro de los marcos delineados por estos factores que debemos colocar la nueva política hacia Cuba. Si observamos el comportamiento de las variables manejadas hasta aquí, algunas destacan como las de mayor peso en la decisión tomada: el papel de los políticos cubanoamericanos, la polarización política, el enfoque anti-Obama y la débil legitimidad del ejecutivo. La voluntad de destruir el “legado de Obama” y la capacidad negociadora de los principales congresistas de origen cubano, en primer lugar Marco Rubio aparecen como los factores determinantes, potenciando la configuración del sistema de fuerzas y actores políticos al que me he referido brevemente. Insisto sobre estos temas porque, fuera de esto, las circunstancias que llevaron a la administración anterior a tomar una decisión racional, en realidad no han cambiado. Si añadimos el factor económico, las compañías estadounidenses solo pueden perjudicarse con un enfriamiento de las relaciones, como también los pequeños negocios cubanos emergidos en los años más recientes, particularmente en los sectores de hospitalidad y restauración. En otras palabras, solo se puede explicar, en las condiciones actuales, por el interés de satisfacer a un sector muy concreto de la base electoral y un grupo específico de políticos en ejercicio (The Conversation, 2017).

## Conclusiones

El cambio de la política de Estados Unidos hacia Cuba implementado por la administración de Barack Obama respondió a una combinación de factores internos, bilaterales e internacionales que hacían poco racional la continuidad de un modelo evidentemente inefectivo para los intereses estadounidenses. Puede ser interpretada como parte integral del ajuste de la política exterior correspondiente a una nueva perspectiva estratégica que delinearon la Casa Blanca y sus principales departamentos entre 2009 y 2016. Luego, resulta coherente tanto con la orientación general de la política de Washington en ese período como con los imperativos emanados del sistema internacional y de los procesos regionales y nacionales contemporáneos.

La nueva administración Trump se vio comprometida a endurecer esa política por un cúmulo de circunstancias derivadas de la manera en que se produjo la elección, los intereses que interactúan en ese escenario y los altos niveles de polarización y conflicto a nivel de elites y de masas. Al mismo tiempo, lo relativamente limitado de las restricciones y su falta





de novedad real indican que hay fenómenos de alcance estructural que están previniendo o al menos dificultando una nueva ruptura completa. Ello no quiere decir que tal ruptura no sea posible, o que se pueda pronosticar con certeza un regreso a la línea trazada por Obama. Pero si significa que la probabilidad de que esto suceda parece reducida.

No obstante, esas medidas tienen efectos muy directos, en particular por las anunciadas en septiembre de 2017. En primer lugar, puede contener y posiblemente reducir el flujo de visitantes estadounidenses a Cuba. Estos viajes tienen efectos positivos sobre la imagen de Cuba entre los estadounidenses y favorecen el apoyo al diálogo bilateral. Además, esos viajeros representan cientos de miles de consumidores para los proveedores cubanos y estadounidenses de servicios de hospitalidad, restauración, transporte y otros conectados al turismo. Ello incluye a los negocios privados en desarrollo en Cuba, que Washington declara querer potenciar. Una disminución del número de visitantes dañaría directamente a este sector emergente. Las formas más concretas de la nueva orientación de la política hacia Cuba, a partir de los anuncios de septiembre y noviembre de 2017, se produjeron inmediatamente después que el territorio cubano fuera afectado por el huracán Irma, que dañó considerablemente la economía nacional, especialmente el turismo. También coincidieron con la etapa inicial del proceso electoral que concluiría con la formación de un nuevo gobierno en la isla. Resulta plausible que esas medidas estuviesen orientadas a maximizar sus efectos en ese contexto particular sin asumir la responsabilidad de una ruptura de relaciones.

En otro nivel podemos hablar de efecto demostración. Las fluctuaciones de la política estadounidense hacia Cuba afectan la toma de decisiones por parte de otros actores económicos y políticos internacionales. Con la política de Obama, este efecto favoreció un interés creciente por participar en operaciones económicas en Cuba por parte de empresarios europeos, asiáticos y latinoamericanos. Esa tendencia parece revertirse con la administración Trump.

Finalmente, la evidencia apunta a que la política exterior de Washington bajo la presidencia de Trump se distanció de los cauces marcados por la idea del *smart power*, sin necesariamente retornar completamente a los criterios neoconservadores, ni formular un aislacionismo real. Su comportamiento en el primer año del mandato pareció carecer de un diseño coherente y estar generado mayormente por reacciones coyunturales e intereses específicos disociados, al menos aparentemente, de una planificación global. La política hacia Cuba cabe perfectamente dentro de esa descripción. A lo cual hay que agregar que el bajo nivel de prioridad del tema para la mayor parte de los actores refuerza, como históricamente ha sucedido, las posibilidades de los legisladores y grupos de poder cubanoamericanos y sus asociados.



La reflexión precedente lleva a concluir que la relación bilateral entre Estados Unidos y Cuba se encontró en un período de bifurcación, en el cual coexisten varias alternativas que en su conjunto definen los futuros posibles a mediano plazo. Esto significa altos niveles de incertidumbre. Y significa que se puede proponer como corolario que estamos observando una transición compleja de la transición, condicionada por las transformaciones a ambos lados del estrecho de la Florida. Es importante también recordar que el eje central de la relación, es decir, la contradictoria interacción entre los dos proyectos nacionales, sigue estando presente, colocando un signo de interrogación junto al concepto de *normal* utilizado en ese contexto. Los procesos internos en los dos países, la manera en que estos sean interpretados por decisores políticos, enmarcados dentro de la evolución del sistema internacional, determinarán cuál de las alternativas viables se concretará realmente.

## Bibliografía

- Abramowitz, A. I.; Saunders, K.L., "Is Polarization a Myth?", en *The Journal of Politics*, Vol. 70, No. 2 (abril), 2008, Chicago. pp. 542-555.
- Alexandroff, A. S., (ed.), *Can the World Be Governed? Possibilities for Effective Multilateralism*, Kitchener, Wilfrid Laurier University Press, 2008.
- Anderson, B., *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y difusión del nacionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Armitage, R. L.; Nye Jr, J.S., *CSIS Commission on smart Power. A Smarter, more Secure Agenda*, Washington D.C., Center for Strategic & International Studies, 2007.
- Barrera Rodríguez, S.; Domínguez López, E. "L'entreprise d'État à Cuba. Tensions et changement" en Destremau, Blandine; Graber, Nils; Leleu, Jérôme (eds) *Cuba: les temporalités et tensions du changement. Cahiers des Amériques Latines*. No 84, París, l'IHEAL (Institut des hautes études de l'Amérique latine), 2017.
- Brzezinski, Z., *Second Chance. Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, New York, Basic Books, 2007.
- Chase-Dunn, C. (1998). *Global Formation. Structures of the World-Economy*. Updated edition. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers
- Crahan, M. E. (2016). *Academics and Think Tanks: Have They Influenced Normalization of U.S. Relations With Cuba?* En Margaret Crahan y Soraya M. Castro Mariño (eds.) *Cuba-US Relations: Normalization and its Challenges*. New York: Institute of Latin American Studies Columbia University
- Domínguez López, E., "Factors Determining Dialogue: Cuba in the U.S. Strategic Plan for the 21st Century", en Crahan, Margaret; Castro Mariño, Soraya M. (eds.) *Cuba-US Relations: Normalization and its*

- Challenges*. New York, Institute of Latin American Studies-Columbia University, 2016.
- Domínguez López, E., “La teoría del realineamiento y la evolución del sistema político estadounidense”, en *Universidad de La Habana*, No 284 -julio-diciembre, 2017, La Habana, pp. 84-105.
- Domínguez López, E.; González Delgado, D. “Los factores del proceso de cambio: rupturas y persistencias entre los cubanos del norte”, en *Revista de Estudios Estratégicos*, No 04, (Primer Semestre), 2017, La Habana, pp. 81-104.
- Domínguez López, E.; Machado Cajide, L.; González Delgado, D. “Nueva inmigración y comunidad cubana en Estados Unidos en los albores del siglo XXI” en *Migraciones Internacionales*, Vol 8, No 4, 2016, Tijuana, pp. 105-136.
- Esteban, J. y Ray, D., “On the measurement of polarization”, en *The Econometric Society*, Vol. 62, No. 4, 1994, Cleveland, pp. 819-851.
- “Fewer Americans Identify as Middle Class in Recent Years” Gallup PRINCETON, N.J. 28/04/2015. Disponible en: [http://www.gallup.com/poll/182918/fewer-americans-identify-middle-class-recent-years.aspx?g\\_source=middle%20class&g\\_medium=search&g\\_campaign=tiles](http://www.gallup.com/poll/182918/fewer-americans-identify-middle-class-recent-years.aspx?g_source=middle%20class&g_medium=search&g_campaign=tiles). (Último ingreso: 13/10/2016).
- Grenier, G.; Gladwin, H., 2016 *FIU/Cuba Poll*, Miami, FIU Steven J Green Institute for International and Public Affairs, Florida International University, 2016.
- Großer, J.; Palfrey, T. R., “Candidate Entry and Political Polarization: An Antimedial Voter Theorem” en *American Journal of Political Science*, Vol. 58, No. 1, (enero), 2014, Michigan, pp. 127-143.
- Hopkins, T. K.; Wallerstein, I. “The comparative study of national societies”. en *Social Science Information*. Vol. 6, No. 5., 1967, London, pp 25-58.
- “Inaugural Address”, The American Presidency Project, 20/01/2017. Disponible en: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=120000>, (último ingreso: 7/02/2017)
- Kissinger, H., *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century*, London, The Free Press, 2002.
- LeoGrande, W. M.; Kornbluh, P., *Back Channel to Cuba. The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2014.
- Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución. Partido Comunista de Cuba, 09/05/2011.
- “List of Restricted Entities and Subentities Associated With Cuba as of November 9, 2017”, Bureau of Economic and Business Affairs - Department of State, 09 de Noviembre de 2017. Disponible en: <https://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/cuba/cubarestrictedlist/275331.htm> (último ingreso: 10/11/2017)
- Morin, E., *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa, 1994.
- “National Security Presidential Memorandum on Strengthening the Policy of the United States Toward Cuba”, The White House,



16/06/2017). Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/16/nationalsecurity-presidential-memorandum-strengthening-policy-united> (último ingreso: 17/06/2017)

Nau, H. R., *At Home Abroad. Identity and Power in American Foreign Policy*, Ithaca, Cornell University Press, 2002.

Newman, E.; Thakur, R; Tirman, J., *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change*. Tokyo, New York, Paris, United Nations University Press, 2006.

"No, Cuban-Americans Did Not Cost Hillary Florida", Giancarlo Sopo's Blog, 14/11/2016. Disponible en: <https://giancarlospoblog.com/2016/11/14/no-cuban-americans-did-not-cost-hillary-florida/>. (Último ingreso: 12/07/2017)

Nye, J. S., *The Paradox of American Power. Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2002.

Nye, J. S., *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs, 2004.

"Political Polarization in the American Public", Pew Research Center, 12/06/2014). Disponible en: <http://www.people-press.org/2014/06/12/political-polarization-in-the-american-public/>. (último ingreso: 10/11/2016)

Sampson, G. P.; Woolcock, S. (eds.), *Regionalism, multilateralism and economic integration: The recent experience*, Tokyo, New York, Paris, United Nations University Press, 2003.

"Senior State Department Officials on Cuba", Department of State, 27/09/2017. Disponible en: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/09/274518.htm>. (Último ingreso: 30/09/2017)

Slaughter, A.M., *A New World Order*, Princeton, Oxford, Princeton University Press, 2004.

"Statement by the President on Cuba Policy Changes", The White House, 17/12/2014. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes>. (Último ingreso: 7/12/2015)

Stephens, B., *America in Retreat. The Isolationism and the Coming Global Disorder*, New York, Sentinel, 2014.

Strange, S., *States and Markets*, London, New York, Pinter Publishers, 2008.

"The American President Project., "Election of 2016", Presidential Election Data, 2016. Disponible en: <http://www.presidency.ucsb.edu/showelection.php?year=2016>. (último ingreso: 12/01/2017).

"Trump nods to Cuban exiles, rolls back ties: Experts react", The Conversation, 16/06/2017. Disponible en: <https://theconversation.com/trump-nods-to-cubanexiles-rolls-back-ties-experts-react-79559> (Último ingreso: 21 de junio de 2017)

