Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Licenciatura en Relaciones Internacionales

ESTADOS UNIDOS Y SU POSTURA HACIA CUBA: CAMBIOS Y CONTINUIDADES ENTRE 2001 Y 2017.

Autor: Lucía Rayén Ugarte

Legajo: 26212

Mentor: Francisco Corigliano

Buenos Aires, 29 de diciembre de 2018

Índice

1. Introducción ……3

1.1. Un poco de historia ……5

2. Estado de la Cuestión ……7

3. Marco teórico ……12

4. Definiciones ……14

5. Metodología ……16

6. Desarrollo ……19

6.1 Señales declarativas ……19

6.2 Señales operacionales ……24

6.3 Factores domésticos ……30

6.3.1 Congreso ……30

6.3.2 Sociedad ……32

6.3.3 Grupos de Interés ……34

6.4 Factores Internacionales ……37

6.5 Ideología ……40

7. Conclusión ……42

8. Bibliografía ……46

9. Anexos ……51

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

«Raro don es la justicia. Todo hombre tiene un poco de león, y quiere para sí en la vida la parte del león. Se queja de la opresión ajena; pero apenas puede oprimir, oprime. Clama contra el monopolio ajeno; pero apenas puede monopolizar, monopoliza: No en balde, cuando el libro de los hebreos quería dar nombre a un varón admirable lo llamaba "un justo"».

Martí Pérez, J. (1975). *Obras Completas*. La Habana. Ed. Ciencias Sociales, 9, p. 479.

1. Introducción

Si observamos la frase al comienzo de esta página de José Martí (1975), revolucionario escritor y político cubano, nos señala, entre otras cosas, la doble cara de la naturaleza humana, que busca por un lado ser libre y por el otro oprimir cuando tiene oportunidad. Esta dicotomía se puede observar incluso en países líderes en su compromiso por el desarrollo de otras naciones, como es el caso de Estados Unidos.

Particularmente en lo que respecta a la política exterior de la superpotencia americana, vemos que desde finales de la Segunda Guerra Mundial, los diversos gobiernos aseguraron su compromiso con la promoción y consolidación de los derechos humanos y de la democracia en el exterior. Si bien los motivos de esta promoción se han puesto en tela de juicio en varias oportunidades, es innegable que sus discursos denotan una posición firme con países que violan derechos humanos en el mundo. Es así que, inspirados en este comportamiento que viene desde tiempos de posguerra hasta la actualidad, nuestro tema de investigación será la postura de Estados Unidos hacia un país que viola los derechos

humanos.

El punto de partida de este escrito es el trabajo de Amerikaner (2014), quien propone utilizar el análisis de la retórica y la práctica de la política multilateral de derechos humanos de Estados Unidos para realizar un estudio comparativo y demostrar que hubo un cambio retórico entre George W. Bush (2001-2009) y la primer gestión de Obama (2009-2012), pero en la práctica se evidenciaba una continuidad básica. En nuestro caso, estamos interesados en analizar el período que abarcó a las presidencias de Bush hijo (2001-2009), al igual que la mencionada autora, y ambas gestiones de Obama (2009-2017). A su vez, tenemos gran interés en analizar un caso central para la relación entre Estados Unidos y el resto de América, como lo es Cuba: uno de los casos con una trayectoria histórica de tensiones con la potencia norteamericana muy larga, en donde convergen diferencias económicas, políticas e ideológicas, que hacen de ellos "una piedra en los zapatos estadounidenses".

Como se verá en las siguientes líneas, nuestro objetivo es identificar cambios y continuidades en el discurso y en la práctica de la potencia norteamericana durante dos presidencias que, al menos en la retórica, se diferenciaron ampliamente. Sumado a esto, intentaremos comprender cómo y porqué varía la postura de Estados Unidos, entre enero de 2001 y enero de 2017, con respecto a la violación de derechos humanos y libertades realizada por el gobierno de Cuba sobre sus habitantes. Para esto, recurriremos a plantear un grupo de hipótesis que busquen indagar en qué medida los cambios en las presiones de los sistemas internacional y regional de Bush hijo a Obama, así como las ideas de los propios funcionarios y también las cuestiones domésticas, influyeron en sus respectivas señales declarativas y operacionales hacia Cuba en materia de derechos humanos[1].

En primer lugar, buscaremos comprobar que hubo un cambio en las señales declarativas entre ambas presidencias respecto del nivel de condena a la situación de los derechos humanos en Cuba, siendo menor durante la gestión de Obama. Consideramos que esto está

[1] Según Coral Bell (1989), las señales declarativas derivan de lo que un gobierno dice, mientras que las señales operacionales surgen de lo que un gobierno hace.

directamente relacionados con los distintos sistemas de creencias de Bush hijo, Obama y sus respectivos asesores, tal como observa el enfoque constructivista.

En segundo lugar, queremos probar que existieron algunos cambios en las señales operacionales respecto del nivel de condena a la situación de los derechos humanos en Cuba. Esperamos que estos cambios muestren que Bush hijo buscó perjudicar al gobierno cubano como castigo y que Obama intentó realizar políticas que beneficien a la población cubana. Veremos que estas diferencias en la práctica están directamente relacionados con las presiones procedentes del sistema internacional (el ascenso de China y los BRICS, el agotamiento de la hegemonía norteamericana en las guerras de Irak y Afganistán) y regional (la necesidad de Estados Unidos de recuperar la influencia disminuida en el "patio trasero" continental durante la década de 2000 por el avance de la influencia china y rusa en el continente americano) tal como lo sugiere el enfoque realista estructural. También consideramos que estos cambios estuvieron influidos por las presiones de la opinión pública y de grupos de interés contrarios al bloqueo a Cuba, tal como sugiere el enfoque realista neoclásico.

A su vez, en una segunda dimensión de análisis de la hipótesis anterior, consideramos que, en lo que respecta a las señales operacionales, hubo continuidad entre ambas gestiones respecto a Guantánamo y al embargo económico -a pesar de la discontinuidad inicial de la administración Obama respecto de su antecesora en estas cuestiones puntuales-**,** hecho que está directamente relacionada con el peso del Congreso y del complejo industrial-militar como factores de contrapeso y presión internos, tal como sugiere el enfoque realista neoclásico.

1.1 Un poco de historia

Para comprender mejor nuestro tema de análisis, procederemos a resumir puntos principales

de la historia de la relación bilateral aquí estudiada y, luego, examinaremos los diferentes puntos de vista de académicos al respecto.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, los países que se habían aliado para derrotar al nazismo (Estados Unidos y la Unión Soviética), comienzan un enfrentamiento sin precedentes que durará casi medio siglo, conocido como Guerra Fría. Dicho conflicto será más bien una lucha ideológica entre dos modelos idealistas de desarrollo político, económico y social (comunismo versus capitalismo). Además, para evitar que su poderío sea desafiado, estas superpotencias comienzan un sistema de alianzas políticas, militares y económicas con el resto del mundo, siendo Cuba, como veremos a continuación, un aliado de la URSS.

Por otra parte, a pocos kilómetros de la potencia capitalista, en 1959, triunfa la revolución cubana, dando paso al régimen comandado por Fidel Castro. Luego, se aprueba la Ley de Reforma Agraria por la que los terratenientes pierden los latifundios, hecho que perjudica enormemente a grandes compañías norteamericanas que pierden el poder sobre las tierras. En 1960, el Congreso de Estados Unidos autoriza al presidente Eisenhower a establecer un embargo total sobre todo el comercio entre la potencia norteamericana y la isla. Asimismo, al siguiente año ambos países rompen relaciones diplomáticas. En 1962, después de la expulsión de Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA), el presidente Kennedy ordena el embargo total de Cuba y se prohíbe la ayuda a Cuba, tanto norteamericana como de cualquier otro país. La isla representaba una clara amenaza a la hegemonía de Estados Unidos, e incluso un desafío a la Doctrina Monroe por su alianza con la URSS.

Este mundo bipolar tendrá su final a fines del siglo XX. Y una cuestión llama nuestra atención: el colapso de la Unión Soviética no sólo tuvo un impacto en la geopolítica, sino también en el país caribeño en donde más influencia tuvo. En otras palabras, después de 1990, Cuba se quedará sin tres pilares fundamentales que obtenía por su alianza con la URSS: apoyo económico, apoyo militar y apoyo ideológico (Domínguez, 2005).

Asimismo, Estados Unidos después de 1990 no va a tener motivos para preocuparse en materia de seguridad sobre la isla, sobre las armas soviéticas establecidas o el despliegue de fuerzas militares cubanas en África, por nombrar algunas. A pesar de esta relación conflictiva, se podía esperar que luego de la caída del Muro de Berlín y el cambio en la estructura internacional, las relaciones entre Estados Unidos y Cuba mejorarían. Pero esto no fue así, la relación entre ambos poco cambio tuvo. En general, los gobiernos de los Estados Unidos y de Cuba manejaron sus políticas dentro de los marcos de "sólo sanciones" o "sólo de resistencia" (Domínguez, 2017). Además, es necesario aclarar en muchos asuntos, Cuba y Estados unidos fueron buenos vecinos, durante la Guerra Fría y aún más luego de la caída de la Unión Soviética: cooperación meteorológica, que incluyó intercambio de información sobre huracanes caribeños; acuerdo para prevenir piratería aérea y naval, que sigue vigente; y cooperación para combatir el narcotráfico. Estas son algunas de las áreas en donde coincidieron y que hicieron de estos países vecinos ejemplares (Domínguez, 2010; 2011)

2. Estado de la Cuestión

Una de las maneras a través de la cual se puede entender el comportamiento de Estados Unidos hacia Cuba es la relación que tiene esta superpotencia como líder promotor de derechos humanos en la isla. Esta sección, a su vez, también se puede dividir en ejes como veremos a continuación:

a) "Buen Samaritano"

Como se muestra en muchas páginas oficiales del gobierno estadounidense, la promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos son un eje de la política exterior y no es sólo un imperativo moral, sino que según estas fuentes, esto es lo mejor para los Estados Unidos hacer que el mundo sea más estable y seguro[2]. En otras palabras, está entre los

[2] Consideran a la promoción democrática como un medio para lograr la seguridad, la estabilidad y la

principales objetivos de política exterior “el deseo de un mundo mejor”.

Además, en el caso de la defensa de derechos humanos en Cuba encontramos documentos oficiales del gobierno norteamericano en donde se denuncia a países que violan los derechos humanos y en donde el país de Castro está presente desde que estos documentos comenzaron a emitirse en 1999, y se ha mantenido en la lista durante las dos presidencias aquí estudiadas[3]. Se evidencia en ellos que Estados Unidos expresa su rechazo a las prácticas del gobierno cubano sobre sus habitantes. Estos documentos aseguran que Cuba es un estado totalitario controlado por el presidente Fidel Castro, quien ejerce control sobre todos los aspectos de la vida de los cubanos; donde no hay elecciones; donde el poder judicial está completamente subordinado al Gobierno y al Partido Comunista; y donde los presos sufren de condiciones inhumanas en la cárcel y no tienen derecho al debido proceso. Además, entre otras cosas, afirman que el gobierno niega a los ciudadanos las libertades de expresión, reunión, asociación, prensa, manteniendo una estricta censura de noticias e información al público.

b) Excepcionalismo estadounidense

Como afirmamos anteriormente, Estados Unidos ha tenido un rol protagónico en todos los aspectos luego de la Segunda Guerra Mundial. En particular, esta superpotencia se configuró como un Estado líder y modelo a seguir. Sin embargo, también este mesianismo estadounidense (Scarfi, 2014) acarrea una paradoja. Ignatieff (2009) sostiene que, desde 1945, Estados Unidos ha demostrado un liderazgo excepcional en la promoción de los

---

prosperidad para todo el mundo, hecho que beneficia a los intereses norteamericanos. Además mantiene como eje de política la identificación y denuncia de los regímenes que niegan a sus ciudadanos el derecho a elegir a sus líderes en elecciones que sean libres, justas y transparentes, como es el caso de Cuba.

Para mayor información, dirigirse a: https://www.state.gov/j/drl/democ/

[3] El Departamento de Estado de los Estados Unidos presenta informes sobre todos los países que reciben asistencia y todos los estados miembros de las Naciones Unidas al Congreso de los Estados Unidos, de acuerdo a la Ley de Asistencia Exterior de 1961 y la Ley de Comercio de 1974. Para mayor información dirigirse a https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/

derechos humanos internacionales pero al mismo tiempo se ha resistido a cumplir con los estándares de derechos humanos en el hogar o alinear su política exterior con estos estándares en el exterior.

En esta misma línea, pero en palabras de Moravcsik (2005), la paradoja (del "excepcionalismo" norteamericano) radica en la curiosa tensión entre el rechazo constante de la aplicación de normas internacionales, por un lado, y la venerable tradición estadounidense de apoyo a los derechos humanos, en forma de aplicación judicial de los derechos humanos en el hogar y acción unilateral para promover los derechos civiles y políticos en el exterior. Esta combinación de liderazgo y resistencia es lo que define a la conducta de los derechos humanos en Estados Unidos como excepcional (Ignatieff, 2009) y es lo que ha caracterizado muchas de sus acciones de las últimas décadas.

En particular, con las diversas violaciones de derechos humanas llevadas a cabo por Estados Unidos durante la "guerra contra el terrorismo" se observa claramente que se socava los mismos valores que presume proteger (Hoffman, 2004). Un claro ejemplo de esto lo vemos con el centro de detención en Guantánamo, lugar que ha sido el escenario de prácticas contrarias a los derechos más fundamentales, abusos que fueron reconocidos incluso de forma oficial y que provocaron un rechazo internacional.

c) Estrategia geopolítica

Por otra parte, esta promoción de derechos humanos y la denuncia a países que supuestamente los violan que esto conlleva, puede ser vista como una estrategia meramente geopolítica. En otras palabras, es una estrategia que viene desde la época de la Guerra Fría y hace referencia a la destrucción de los gobiernos anticapitalistas que ponían en duda su poderío (Borón, 2009). Además, como señala Daniele Benzi (2015), América Latina siempre ocupó un lugar especial en la estructura del imperialismo norteamericano y fue la doctrina Monroe la que apuntó primero a limitar la presencia europea y buscó posteriormente asegurar la primacía estadounidense. Esta idea se ilustra perfectamente con

la denominación a América Latina como el “Patio Trasero” de Estados Unidos.

A su vez, están quienes se oponen al accionar de la potencia norteamericana hacia la isla. En esta literatura se observa que Estados Unidos es duramente criticado por su postura hacia Cuba y las diversas sanciones que ha impuesto, como el bloqueo. Sobre esto Morgenfeld (2014) observa que Washington tuvo que ir variando las excusas de las sanciones a Cuba, en función de los cambios de contexto y del creciente repudio internacional contra esas disposiciones que perjudicaron a la economía y la sociedad cubanas.

Sobre este mismo eje se expresan muchos líderes latinoamericanos que se consideran antiimperialistas, como es el caso de los hermanos Castro, de Hugo Chávez o del matrimonio Kirchner. En el caso de Cuba, se ve que los líderes de la Revolución se pronunciaron en contra de esta estrategia de dominación de la potencia norteamericana sobre la isla. Ernesto “Che” Guevara afirmó en su momento que el capitalismo era el genocida más respetado del mundo" e incluso Fidel Castro (2004) sostuvo: "[m]e di cuenta de que mi verdadero destino va a ser la guerra que voy a tener con Estados Unidos".

d) Literatura según presidente

Otra manera de hacerlo es analizar la literatura según los presidentes que estuvieron en el poder. Teniendo en cuenta el marco temporal de nuestro trabajo, analizamos la literatura sobre el papel de George W. Bush y de Barack Obama en la relación de Estados Unidos y Cuba. En ella encontramos consenso, sobre todo en el papel de la política exterior del primer presidente aquí mencionado y gran discusión entre los académicos sobre Obama, especialmente sobre el alcance que tuvieron sus políticas.

Por un lado, se observa cierto consenso en la literatura que afirma que la presidencia de George W. Bush aceleró dramáticamente la brecha entre Cuba y los Estados Unidos. Las "distracciones" de la política exterior estadounidense, como la guerra contra el terrorismo y las intervenciones en Afganistán e Irak, ocultaron desafíos a la hegemonía de los Estados

Unidos en América Latina, sobre todo en términos de un rechazo cada vez mayor de la ideología estadounidense (Estévez López, 2008; Lowenthal, 2010). Asimismo, encontramos que las percepciones del excepcionalismo de los Estados Unidos y el derecho al liderazgo de la región han sido sostenidas por esta potencia, siempre resistentes al cambio. Según su sucesor, su política fue negligente, inefectiva, desinteresada en los desafíos que importan en la vida de las personas, e incapaz de hacer avanzar los intereses de Estados Unidos en la región (Obama, 2008).

Por otro lado, Barack Obama creó la expectativa de que respondería a la nueva dinámica de las relaciones con el continente, incluyendo a Cuba, y a la lógica del deterioro del poder de los Estados Unidos, pero algunos aseguran que ha demostrado que los demócratas están tan mal posicionados para responder a los cambios de época como los republicanos (Buxton, 2011; Lowenthal, 2010). Según Suárez Salazar y Furio (2011), fueron los tiempos de crisis aguda los que hicieron que en la política interna y externa de Obama se acentuaran las continuidades y los cambios en las estrategias con respecto a las promovidas por la administración neoconservadora presidida.

En relación con las líneas anteriores, en la etapa de restablecimiento de relaciones diplomáticas que inició en el período de Obama, dada la relación que han tenido a lo largo de los años, Morgenfeld (2014) asegura que se trata de un nuevo posicionamiento de Estados Unidos hacia América. Durante la presidencia de Obama, como sostiene Prevost (2011), se mantiene hacia Cuba este enfoque de la zanahoria y el garrote de forma selectiva. Al apoyar las fuerzas para la subversión interna en la Isla, el presidente aplaca a los tradicionales círculos de derecha en territorio cubano, mientras que al mismo tiempo hace algunos gestos conciliatorios que respondan a las presiones de los elementos más progresistas dentro y fuera de Cuba que buscan una política más “inteligente” de los EE.UU. hacia la Isla. Como dice un sector de la literatura, Barack Obama se presentó como un presidente que es capaz de utilizar de manera más inteligente, tanto la zanahoria como el garrote (Morales, 2009; Valdés-Ugalde y Duarte, 2013).

No obstante, otros sostienen que el restablecimiento de relaciones diplomáticas y el intento de que esto produzca una mejora en el tratamiento de los derechos humanos no ha resultado. Según Abrams (2015), esta situación no trajo una mejoría en la situación de los derechos humanos en Cuba, sino que sólo produjo beneficios a un grupo acotado de la población, pero no a los habitantes cubanos en general. Además, Morales (2009), enfatiza en lo absurdo que resulta que:

> "(…) un individuo como Obama, considerado inteligente, renovador y con cierto espíritu negociador, decidiese mantener el bloqueo contra Cuba, con lo desprestigiado que ha resultado ser este instrumento, cuestionada su eficiencia, criticado, tanto interna como externamente, a nivel hemisférico e internacional y tan sometido por Cuba a un tratamiento que le ha impedido cumplir sus propósitos, tanto en su funcionamiento, como en la intención de utilizarlo como un instrumento político de presión" (p. 51).

3. Marco teórico

Tal como expresamos en líneas anteriores, buscamos comprender en qué medida los cambios en las presiones de los sistemas internacional y regional de Bush hijo a Obama influyeron en sus respectivas señales declarativas y operacionales hacia Cuba en materia de derechos humanos. Como ha explicado Juan Gabriel Tokatlian, las continuidades en política exterior "la imponen un conjunto de fuerzas, factores y fenómenos internos y externos que limitan la capacidad de acción e innovación de una persona con poder, por más de que él o ella sea el Presidente de Estados Unidos" (cit. en Romano, 2010, p. 379).

Para comprender la influencia de estas variables, no nos alcanza con el enfoque del realismo estructural, dado que en la política norteamericana hacia los derechos humanos en Cuba no sólo intervienen factores externos, sino también internos, tales como la influencia de los grupos de presión en el Congreso y en la opinión pública. Para analizar la interacción entre condicionantes externos e internos en nuestro tema de investigación -la dinámica de la política exterior de las administraciones Bush hijo y Obama respecto de la situación de los

derechos humanos en Cuba- nos centraremos en una variante más sofisticada del realismo: el realismo neoclásico. A su vez, agregamos el enfoque teórico del constructivismo, el cual pone el acento en el sistema de creencias e ideas de las clases dirigentes.

a) Realismo neoclásico

El realismo neoclásico comienza su abordaje del mismo modo que el realismo estructural, es decir, el ambiente internacional ejerce un rol central en configurar las preferencias de los estados. No obstante, toma distancia al afirmar que el estado no es necesariamente un actor racional y unitario que actúa como una correa de transmisión entre los incentivos del sistema y las políticas llevadas a cabo por el gobierno (Merke, 2012), sino que intervienen en el proceso variables del nivel doméstico.

En otras palabras, tendremos en cuenta una teoría fundada en la explicación de la política exterior y con base en la distribución del poder en el sistema internacional, que tiene en cuenta las percepciones, capacidades y operatividad doméstica del "ejecutivo de política exterior" (Mijares, 2015).

Esta teoría ayuda a responder preguntas como: ¿por qué a veces el poder ejecutivo no puede actuar a partir de la información que posee del sistema internacional y por lo tanto falla en adaptarse a la dinámica que el sistema le impone? ¿Qué rol ejercen los actores domésticos en restringir las opciones de política exterior? (Merke, 2012). En el caso de nuestro trabajo, nos permitirá entender entonces la política exterior de Estados Unidos, país que buscó durante décadas permanecer como un hegemón líder en promoción democrática y derechos humanos, se ve influenciada por percepciones y las capacidades del presidente, su grupo asesor o los grupos de interés, por ejemplo.

b) Constructivismo

El constructivismo, por otra parte, nos ayudará a entender la actitud de la sociedad estadounidense y la ideología de los grupos políticos más poderosos que influyeron en la

política exterior hacia Cuba. Esta teoría, que tiene como exponente a Alexander Wendt y sus obras *Anarchy is What States Make of It* (1992) y *Social Theory of International Politics* (1999). Entre las ideas principales de sus estudios, destacamos que Wendt ve a este mundo como una construcción social, construcciones elaboradas por lo que los constructivistas llaman "agentes". Para ser más específicos, los constructivistas se centran en el papel de las ideas, normas, conocimientos, cultura y argumentos en la política, destacando en particular el papel de las ideas y entendimientos colectivos o en la vida social (Finnemore y Sikkink, 2001).

Asimismo, se consideró el constructivismo como un término medio que pretende distanciarse de formas más radicales de idealismo, el cual sostiene que solamente las ideas importa y, por otro lado, de versiones radicales materialistas, aquellas que explican la realidad sólo en función de factores materiales. (Sánchez, 2015). Como expresan Finnemore y Sikkink (2001), "(a) la interacción humana está formada principalmente por factores ideacionales, no simplemente materiales; (b) los factores ideacionales más importantes son creencias ampliamente compartidas o "intersubjetivas", que no son reducibles a individuos; y (c) estas creencias compartidas construyen los intereses e identidades de los actores intencionados" (p. 392).

Con relación a nuestro trabajo, el constructivismo nos ayudará a entender el comportamiento de los agentes políticos, construidos socialmente por los significados colectivos, interpretaciones del mundo en que viven.

4. Definiciones

El eje de este trabajo es analizar los cambios y las continuidades de la postura en política exterior de Estados Unidos hacia Cuba. Según Christopher Hill (2003), la política exterior es "la suma de las relaciones externas oficiales conducidas por un actor independiente

(usualmente un Estado) en relaciones internacionales" (p. 3[4]). Además, consideramos que los actores que las llevan a cabo son miembros del gobierno y lo hacen en su carácter de representantes del mismo.

Dentro de su accionar, podemos hacer una distinción entre lo discursivo y la práctica. Según la analista australiana Coral Bell (1989), las señales declarativas derivan de lo que un gobierno *dice*, mientras que las señales operacionales surgen de lo que un gobierno *hace*. En particular, nuestro énfasis estará puesto en hacer un análisis de discurso para las señales declarativas y, para las operacionales, tendremos en cuenta las principales acciones realizadas por Estados Unidos con respecto a Cuba, como el restablecimiento de las relaciones diplomáticas. En otras palabras, no sólo veremos la política exterior a través de los lentes de la práctica, sino también sobre lo que los principales funcionarios americanos expresan. En el discurso no sólo se observan las intenciones, sino como se ha demostrado en otros estudios hay una íntima relación entre el discurso, la ideología y la política, en el sentido que la política normalmente es tanto discursiva como ideológica, y las ideologías son principalmente reproducidas por el texto y por el habla (Van Dijk, 2005).

Por otra parte, como analizamos en la sección anterior, la denuncia de Estados Unidos hacia Cuba está basada principalmente en dos ejes, democracia y derechos humanos. En este trabajo, nos centraremos en analizar la postura de Estados Unidos hacia Cuba en el último eje nombrado. Al respecto, entendemos a los derechos humanos como derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición (ACNUDH). Implican también "obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos"[5].

---

[4] Traducción propia.

[5] ¿Qué son los derechos humanos? Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). Consultado el 20 de noviembre de 2018 en https://www.ohchr.org/sp/issues/pages/whatarehumanrights.aspx

Estados Unidos recurre a estos argumentos y a los expresados en la Carta Interamericana de Derechos Humanos para denunciar a la isla por sus abusos contra la población.

Otro eje de análisis será uno relacionado con las libertades. Entendemos al término libertad como aquella facultad de elegir de manera autónoma y sin coacción las expresiones de cada individuo. En ese sentido, la libertad de los individuos se extiende al pensamiento, la decisión y la expresión de las ideas (Gónzalez Pérez, 2012). En general, se habla de libertades, y no de libertad. Éstas se igualan a los derechos humanos y es la sociedad la que debe permitir el desarrollo de las libertades que garantizan los derechos. Estados Unidos tiene consagrado en su propia constitución el respeto por las libertades de sus ciudadanos. En la primera enmienda se establece que "[e]l Congreso no podrá hacer ninguna ley con respecto al establecimiento de la religión, ni prohibiendo la libre práctica de la misma; ni limitando la libertad de expresión, ni de prensa; ni el derecho a la asamblea pacífica de las personas, ni de solicitar al gobierno una compensación de agravios (Constitución de los Estados Unidos de América, 1787)

5. Metodología

En nuestro trabajo, utilizaremos una metodología similar a Amerikaner para explicar política bilateral de Estados Unidos para el caso de Cuba, pero para el período enero 2001- enero de 2017. Es decir, realizaremos un estudio comparativo y longitudinal, con metodología cualitativa y cuantitativa para entender la postura discursiva y pragmática hacia los casos ya mencionados en materia de derechos humanos.

Con relación a las señales declarativas, haremos análisis de contenido de un grupo de discursos, declaraciones y notas periodísticas para entender la postura de Estados Unidos con respecto a estos países. Retomaremos aquellos discursos, declaraciones, comunicados y entrevistas presidenciales y del secretario de Estado (encargado de la política exterior),

disponibles en las páginas oficiales del gobierno estadounidense[6]. Tendremos en cuenta solo aquellos comunicados que estén en estas páginas y que hagan referencia sobre Cuba al menos en un apartado, es decir, que dediquen al menos un párrafo para denunciar o para comentar sobre la situación de la isla. Para evitar subjetividades, a todas las declaraciones se les aplicará un breve cuestionario y se obtendrá una calificación, para que, de esta forma, tengamos un parámetro para compararlos.

En base a una revisión bibliográfica de cuáles son los derechos que más se los acusa de violar a Cuba, elaboramos un cuestionario para establecer un puntaje que caracteriza los discursos. En el peor de los casos, el discurso tendrá un puntaje de 9. Y en caso de no tener un tono denunciante ni denunciar ningún derecho violado, el discurso tendrá un puntaje de 0. Esperamos, por ejemplo, que el tono de denuncia hacia Cuba haya disminuido en puntaje a lo largo de los años.

A través de variables *dummies*, buscaremos saber si Estados Unidos: acusó a Cuba de violar derechos humanos, las libertades fundamentales de cada individuo, la libertad de expresión, la libertad de prensa, el derecho a elecciones libres y competitivas y si denuncia la existencia sobre presos políticos en la isla. Por ejemplo, si acusó de manera explícita o implícita al gobierno cubano de violar la libertad de expresión de los individuos, se asignará un 1 a la casilla de "¿Acusó de violar la libertad de expresión?".

También con puntaje 0 (no denuncia nada), 1 (leve), 2 (moderado), o 3 (fuerte), evaluaremos el tono de denuncia. Este puntaje variará según dos ideas principales: si acusa de violar derechos o libertades y la manera en que lo hace. Con respecto a la forma, buscaremos en cada discurso palabras despectivas o con connotación negativa sobre los dirigentes o el régimen en general, por ejemplo "dictador" "cruel", "despotismo", "represor", "abuso", "tirano", "opresión" (y sus derivados), entre otras. Sobre el puntaje asignado, veremos que los discursos o discursos que obtengan 0 serán aquellos que no

[6] Ver Anexo 1.

denuncian nada, 1 el que denuncia y que aplica 1 palabra despectiva, 2 el que denuncia y aplica 2 o 3 de expresiones con connotación negativa y 3 el que denuncia y usa más de 3 de las palabras nombradas anteriormente.

Para las señales operacionales, consideramos que, a diferencia del nivel general del trabajo de Amerikaner (2014), en nuestros casos es necesario analizar acciones más concretas. Para obtener estos datos, procederemos a la lectura de notas periodísticas y trabajos académicos que relaten decisiones tomadas a cabo por Estados Unidos en cuanto a la relación con Cuba, que implicaron la tratativa de cuestiones de derechos humanos. Ejemplo de esto sería la visita de Obama a Cuba y la reanudación de las relaciones diplomáticas.

Como ya adelantamos, veremos a lo largo del trabajo que la estructura de poder a nivel internacional, junto con las ideas arraigadas en cada grupo político, las presiones de la sociedad civil, del Congreso y de los grupos de interés, hace que la postura de Estados Unidos varíe entre ambas presidencias.

Para los factores domésticos, retomaremos parte de lo planteado por Amerikaner (2014), ya que utilizaremos las llamadas "tres arenas" de Skidmore (cit. en Amerikaner, 2014) para organizar el estudio: el Congreso, los grupos de interés y el público, aunque lo complementaremos también con la influencia de las ideas de los presidentes y sus grupos asesores. Partiremos de una explicación de la influencia de cada una de estas partes en la política exterior estadounidense, pero nos centraremos en entender la influencia de estos actores en la relación con Cuba. Por ejemplo, intentaremos entender la influencia del lobby cubano para el restablecimiento de las relaciones diplomáticas o cómo Obama no pudo cerrar Guantánamo por oposición del Congreso.

En el caso de los factores internacionales, analizaremos en qué nivel influye la anarquía del sistema internacional y la predominancia del poder estadounidense a nivel mundial y en su propio continente, para entender sus decisiones a nivel regional. Para ello, haremos una revisión bibliográfica acerca del rol de líder mundial de los Estados Unidos y de su papel de

líder regional, y las respectivas presiones que el cambio de siglo trajo consigo.

Con respecto a las ideas de cada presidente y su grupo asesor, haremos una revisión bibliográfica para identificar sus características principales en materia de política exterior. Es preciso aclarar que entendemos "ideología" de la misma manera que Amerikaner (2014), es decir, como el conjunto de ideas y creencias que posee un grupo político. Veremos luego cómo influye tanto en las señales operacionales como en las declarativas de Bush hijo y Obama.

Para el armado de nuestra base de datos de los discursos recurriremos a las páginas oficiales de las administraciones de George W. Bush y Barack Obama, y también de sus respectivos secretarios de Estado. Para la revisión bibliográfica de los factores domésticos e internacionales emplearemos artículos de *Council on Foreign Relations, Foreign Policy, Latin American Perspectives, International Affairs, Revista de ciencia política,* entre otras. También incluiremos notas periodísticas de El Mundo, de la BBC, El País y del periódico The New York Times.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

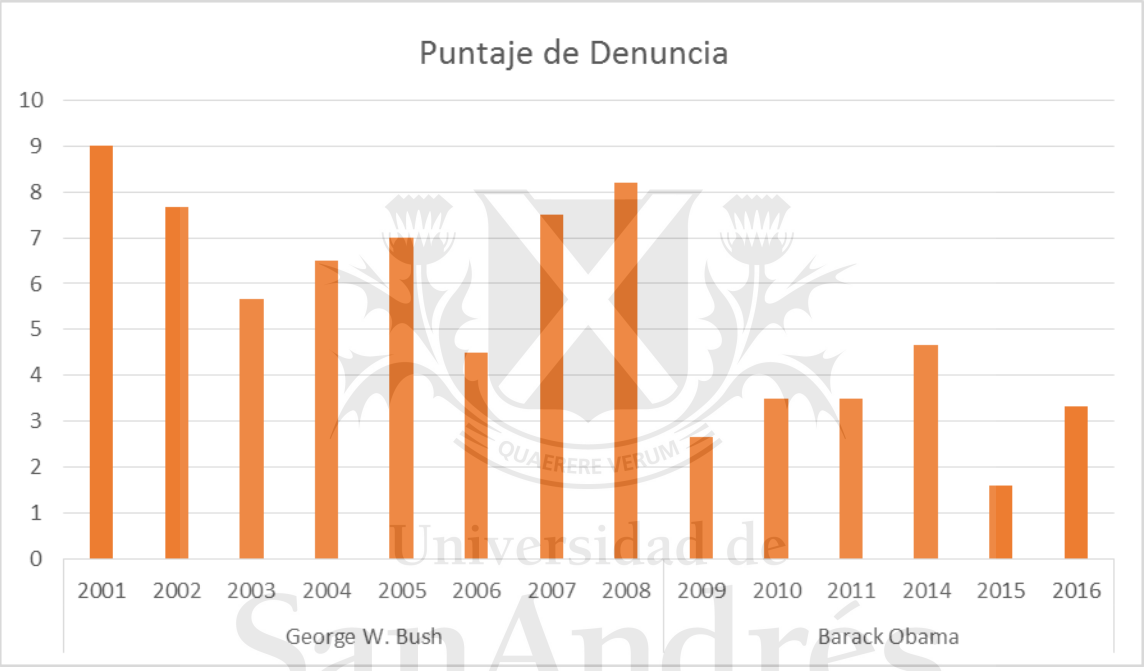
6. Desarrollo

6.1 Señales declarativas

Dividiremos nuestro análisis de señales declarativas en cuatro ejes: uno que resuma los principales puntos de la postura de denuncia en general, otro que reúna los resultados de los tonos de denuncia empleados por las distintas administraciones, el siguiente que hable de los cambios y continuidades de la denuncia de los derechos humanos y libertades del pueblo cubano, y el último que relacione la retórica aquí estudiada con los principales características ideológicas del grupo asesor de cada presidente.

a) Denuncia en general

Lo primero que observamos de nuestros resultados es que, efectivamente, hubo un cambio en la denuncia de Estados Unidos hacia Cuba entre las administraciones de George W. Bush y Barack Obama[7]. En cuanto a puntaje general de denuncia de ambos presidentes, podemos afirmar que el presidente republicano tenía una tendencia a hacer fuertes acusaciones al régimen cubano, utilizando términos despectivos y mencionando minuciosamente, en general, todas las cuestiones violadas.



Fuente: elaboración propia con resultados obtenidos de nuestra base de datos.

Si vemos un fragmento de un discurso de Bush observaremos el fuerte tono de denuncia con el que se dirige hacia Cuba:

> Today, after nearly a half-century of repression, Cuba still suffers under the personal despotism of Fidel and Raul Castro.(…) The day will come when Cubans freely receive information from many sources. The day will come when popular blogs are no longer

[7] Ver Anexo 2.

> blocked, and broadcasts from the United States are no longer jammed. The day will come when Cuban leaders live up to the international human rights documents they have signed -- instead of making a mockery of them. The day will come when Cubans can speak their dissent and change their jobs and leave their country and return to it. And the day will come when they can worship the God Almighty without fear. (Applause.) The day will come when all political prisoners are offered unconditional release. And these developments will bring another great day -- the day when Cubans choose their own leaders by voting in free and fair elections[8].

En cambio, los discursos de Obama se centraron en la intención de trabajar haciendo de lado las diferencias. No obstante, en algunos discursos o declaraciones detalló más extensamente cuáles son estas diferencias. Pero en general podríamos decir que tiende a englobar todo en "diferencias en cuanto a democracia y derechos humanos". En las siguientes líneas lo podremos analizar mejor a través de un ejemplo:

> Challenges remain – and very real differences between our governments persist on issues of democracy and human rights – but I believe that engagement is the best way to address those differences and make progress on behalf of our interests and values[9].

b) Tono de denuncia

Por otra parte, lo que más llama la atención de nuestra base de datos es que varía el tono en que Bush y Obama marcan las diferencias o las denuncias que le hacen a la isla liderada por Castro. En las declaraciones de la administración de Bush, las palabras "represor", "opresor" "tirano cruel", "dictadura", por nombrar algunas, estaban presentes en la mayoría de ellas.

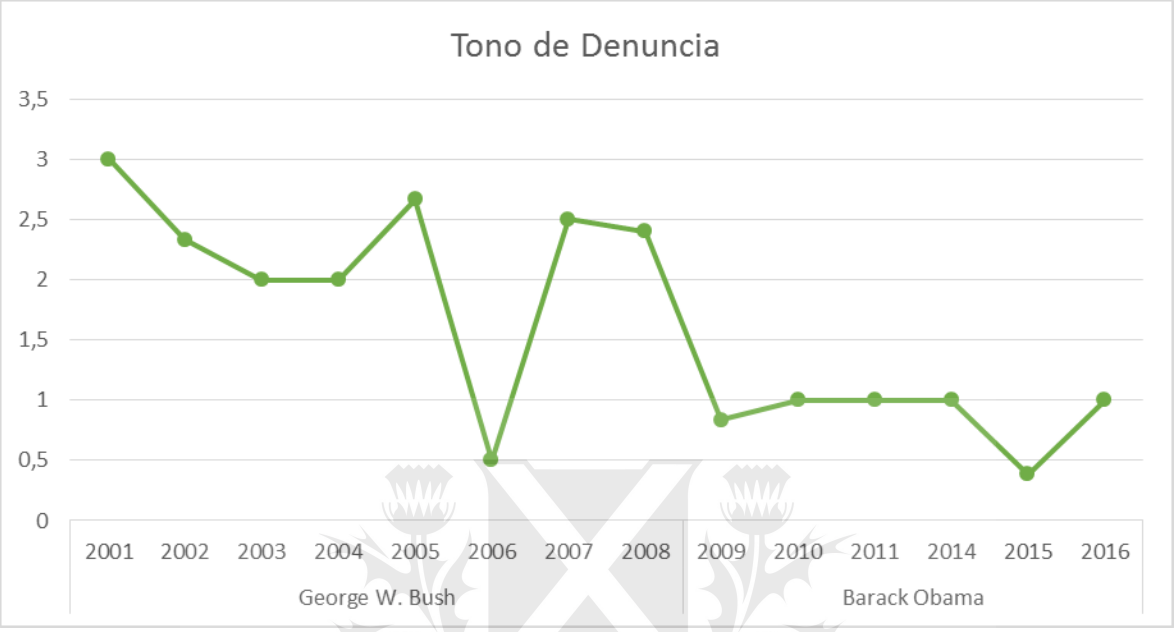
En cambio, durante la presidencia de Obama la manera de denunciar, generalmente, era únicamente nombrar aquellas cuestiones que querían acusar como la violación de derechos

---

8 Bush, G. W. (21 de mayo de 2008). "President Bush Discusses Cuba, Marks Day of Solidarity". Washington D.C.

9 Obama, B. (14 de octubre de 2016). "Statement by the President on the Presidential Policy Directive on Cuba". Washington D.C.

humanos.



Fuente: elaboración propia con resultados obtenidos de nuestra base de datos.

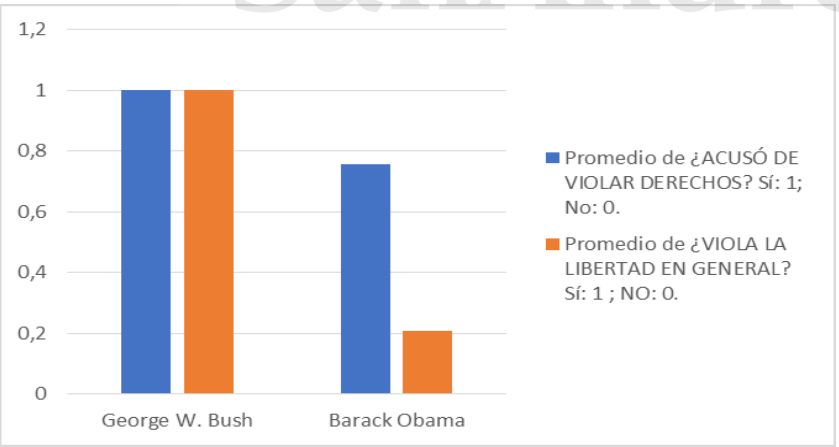
Si bien en ambas administraciones hubo valores máximos y mínimos notables, también es cierto que los máximos en la administración de Obama estuvieron lejos de igualar a los de Bush y lo mismo sucede con los mínimos. En este sentido, podemos comprobar que la administración Bush había tenido dificultades para alentar a los líderes extranjeros para que respetaran los derechos humanos, ya que su gobierno era percibido como arrogante e hipócrita. En cambio, desde su llegada a la presidencia, Obama trabajó duro para restaurar la credibilidad del país (Amerikaner, 2014) con una retórica más "amigable" con el respeto de los derechos humanos y el propio reconocimiento de los errores norteamericanos.

c) Libertades y derechos humanos

Además, como muestra el trabajo de Amerikaner (2014), en la retórica de la administración Bush se observa que evitaba utilizar en público la expresión "derechos humanos" y, en cambio, la reemplazó por conceptos genéricos como "libertad humana" y "creatividad

humana". En el caso de la administración de Obama se observa en sus discursos que al aceptar el premio Nobel de la Paz hubo un punto de quiebre en las actitudes de Estados Unidos hacia los derechos humanos internacionales. Asimismo, mencionó el término "derechos humanos" en más ocasiones que su predecesor y solía referirse al propio pasado turbulento de su propio país a la hora de dirigirse a la cuestión de los derechos humanos internacionales.

Lo que nos demuestra nuestro análisis es que la administración de George Bush sí acusó de violar los derechos humanos, tanto como la de Obama. Sin embargo, con respecto a las violaciones de las libertades de los cubanos fue la primera administración la que más denunció, 3 veces más. Si nos remitimos al trabajo de Amerikaner (2014), encontramos cierta conexión. Si bien son discursos distintos, la autora señala que durante una de sus declaraciones, George W. Bush utilizó la palabra 'freedom' 37 veces y la palabra 'liberty' 18 veces. En este sentido, también señala que hubo gran la ausencia del término "derechos humanos", haciendo referencia a esta tendencia del presidente por priorizar la libertad sobre el resto de las denuncias. En cambio, Obama, a través de su retórica hizo mayor hincapié en el uso del término "derechos humanos", colocando a los Estados Unidos dentro de una comunidad de naciones que se esforzaba por respetar los derechos humanos a pesar de su historia.



Fuente: elaboración propia con resultados obtenidos de nuestra base de datos.

6.2 Señales operacionales

Como ya señalamos anteriormente, en 1960 Estados Unidos impuso duras sanciones económicas y políticas. Aunque, contrario a lo que se puede esperar, durante décadas la cooperación no se cortó sino que la hubo en materia meteorológica, en acuerdos migratorios; también para impedir narcotráfico, piratería aérea y naval, entre otras.

Más allá de esta relación de buenos vecinos limitada, como ya adelantamos, los gobiernos de los Estados Unidos y de Cuba, desde la década del 60, manejaron sus políticas dentro de los marcos de "sólo sanciones" o "sólo de resistencia" (Domínguez, 2017). Por otra parte, como en este trabajo analizamos cambios y continuidades dentro de la posición hacia la isla, procederemos a explicar las principales acciones llevadas a cabo, enmarcadas dentro de dos ejes: uno que reúne a aquellas operaciones que no cambiaron de un gobierno a otro, o que tuvieron poca variación y otro que concentra todas las que sí variaron de un gobierno a otro.

a) Temas que no cambiaron o que tuvieron poca variación.

En cuanto a señales operacionales más duras, podemos analizar algunas cuestiones. En primer lugar, que existen dos temas que no cambiaron o, al menos, no tuvieron grandes variaciones: la existencia de la base naval Guantánamo y el embargo económico.

A la Bahía de Guantánamo se la considera como símbolo de abuso en todo el mundo por parte de Estados Unidos. Dentro de los ensayos académicos, no quedan dudas de que el régimen jurídico aplicado a los detenidos en dicha Bahía "socava gravemente el estado de derecho y una serie de derechos humanos fundamentalmente reconocidos, que son la esencia de las sociedades democráticas" (ONU, p. 10, 2006). En el contexto de la "guerra contra el terrorismo", los expertos aseguran que sirvió como pretexto para violar leyes internacionales y se toma a Guantánamo como uno de los tantos ejemplos de violaciones por parte de

Norteamérica.

Retomando lo que adelantamos en el resumen de los puntos principales de la historia bilateral, Estados Unidos impuso las primeras sanciones económicas a Cuba en 1960, como una respuesta a la nacionalización de parte de Cuba, de los bienes y empresas extranjeros, en su mayoría propiedad de ciudadanos estadounidenses. Las medidas tomadas por la Casa Blanca en sus comienzos incluían suspender la compra de azúcar cubano, los envíos de petróleo y la prohibición de la venta de armas a la isla. Con el pasar de los años, las medidas se fueron ampliando, llegando incluso a establecer las empresas que hacían negocios con la isla tenían que elegir entre Cuba y Estados Unidos.

En el caso del embargo, se observa que se ha ampliado hasta convertirse en un conjunto completo de sanciones económicas, financieras y comerciales, el cual ha provocado debates frecuentes e intensos en foros internacionales. La Asamblea General de la ONU ha condenado repetidamente el embargo estadounidense por considerarlo contrario a la Carta de las Naciones Unidas y al derecho internacional e incluso aprobó una resolución en la que pedía a Estados Unidos que pusiera fin al embargo contra Cuba (Amnistía Internacional, 2009). Además, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también ha reiterado su posición respecto al "impacto que generan tales sanciones económicas sobre los derechos humanos de la población cubana, por lo cual insiste en que el embargo debe terminar" (cit. en Amnistía Internacional, 2009).

Bush durante su primera presidencia ya había anunciado que no iba a cambiar la política hacia Cuba, al sostener que las sanciones comerciales contra el gobierno de Fidel Castro continuarán hasta que haya un nuevo gobierno y que éste sea plenamente democrático. En el caso de Obama, se podría decir que se limitó los efectos prácticos de dicho bloqueo emitiendo nuevas regulaciones en varias áreas, como los viajes y el comercio; no obstante, por más que retóricamente planteaba su deseo de eliminar el embargo, esas medidas se efectuaron bajo la forma de órdenes ejecutivas presidenciales pero es el Congreso es el que controla realmente el embargo, ya que tiene un marco legal.

En definitiva, Obama tuvo intenciones de cerrar el centro de detención y de acabar definitivamente con el castigo económico a la isla, pero el Capitolio de Estados Unidos puso una serie de trabas para evitar dichos procesos, afectando de manera negativa a la isla.

b) Temas que sí sufrieron cambios.

En segundo lugar, queremos mencionar algunos asuntos que sí tuvieron variación o cambio. Durante la primera presidencia de Bush se creó la Comisión de Asistencia para una Cuba Libre, un comité asesor presidencial. Entre las recomendaciones que emitían, podemos afirmar que eran medidas destinadas a recrudecer el bloqueo económico, fomentar los grupos opositores en la isla y la propaganda en contra del gobierno cubano. En otras palabras, al año siguiente de su creación, se emitieron una serie de recomendaciones que apuntaban a impedir las relaciones entre ambas poblaciones, y dicho gobierno las implementó. Principalmente, estas restricciones afectaban a los posibles viajes de los ciudadanos estadounidenses a Cuba: por ejemplo, los intercambios culturales y académicos se hicieron casi imposibles además de que los cubanoamericanos podrían visitar a su familia en Cuba sólo una vez cada tres años. En este sentido, es posible afirmar que George W. Bush fue el presidente más belicoso hacia la isla desde la era de Ronald Reagan. Como era de esperar, Fidel Castro (2005) se manifestó en contra y aseguró que había que reírse frente a esa comisión porque era "una pandilla de comemierdas" que, según él, e no merecían el respeto del mundo[10].

Obama por su parte no siguió con esta política dura hacia Cuba, ni creó ninguna Comisión para desestabilizar al gobierno cubano. En cambio, una de las cuestiones claves que trató Obama fueron las modificaciones que realizó a las regulaciones estadounidenses para permitir viajes de cubano-americanos a Cuba e incluso la facilidad de envío de remesas a la isla. Además, poco después de comenzar su presidencia, asistió a la V Cumbre de las

[10] (24 de diciembre de 2005). Fuera de sí, Fidel Castro dijo que Condoleezza Rice "está loca". Infobae. Consultado el 20 de junio de 2018 en https://www.infobae.com/2005/12/24/229790-fuera-si-fidel-castro-dijo-que-condoleezza-rice-esta-loca/

Américas, en abril de 2009, y quiso sentar las bases de una nueva política de «buena vecindad» bajo el eslogan «A new partnership for the Americas». Contrario al comportamiento duro de su predecesor, para el goce de los medios ahí presentes y el disgusto de los republicanos, Obama le estrechó la mano a Hugo Chávez recibiendo una copia del libro de Eduardo Galeano, *Las venas abiertas de América Latina*, que el presidente venezolano le había traído (Benzi, 2012).

Además, encontramos en este grupo de acciones al restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países, noticia anunciada al final del segundo mandato de Obama. En diciembre de 2014, Barack Obama y Raúl Castro anunciaron que iban a comenzar conversaciones para restablecer las relaciones diplomáticas entre ambos países, que estuvieron interrumpidas por más de sesenta años. En las reuniones secretas previas al anuncio tanto el Papa Francisco y el gobierno canadiense desempeñaron roles como mediadores, hecho que trajo buena aceptación en el público sobre la nueva postura de la potencia norteamericana, que por décadas se opusieron a la intervención de terceros. En consecuencia, el gobierno panameño invitó a Cuba a la Cumbre de las Américas 2015 y por primera vez Obama iba a asistir a la misma Cumbre a la que el presidente de Cuba sería parte. Tanto Obama como Castro estuvieron de acuerdo e incluso se celebró una larga y cordial reunión paralela en la Cumbre. (Domínguez, 2017).

Según Jorge Domínguez (2017), luego de este acuerdo algunos cambios parecían fáciles, tales como cambiar el letrero frente a los respectivos edificios de la Sección de Intereses en La Habana y Washington, discutir sobre determinados temas como medio ambiente o incluso podríamos mencionar al intercambio de prisioneros[11]. No obstante, a los diplomáticos de ambos países les costó negociar un acuerdo para regular las normas que regirían el comportamiento de sus respectivos diplomáticos, un presagio de los desafíos para

[11] Ambos países intercambiaron prisioneros. Cuba liberó al preso estadounidense Alan Gross acusado de espionaje y Estados Unidos a tres presos cubanos igualmente acusados de espionaje.

las negociaciones intrínsecamente más complejas que se avecinaban[12]. En este mismo sentido, en ciertos temas ambas partes diferían fuertemente, como los derechos humanos, o las respectivas reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios que un gobierno había infligido a la otra.

Lo cierto es que Obama logró lo que ningún presidente pudo desde la Revolución Cubana. Una imagen que lo demuestra es la llegada del presidente estadounidense en 2016 a la Habana, luego de 88 años desde que un presidente americano en el cargo visitara a la isla, con la mano tendida hacia su antiguo rival. También es cierto que no solo depende de las intenciones del ejecutivo para un cambio completo en las relaciones y, como adelantamos, en muchos aspectos fue, es y será difícil lograr un acuerdo y un giro verdadero en sus políticas. A pesar de ello, Obama defendió su enfoque de respeto diplomático y contacto económico y cultural como medio para alentar el progreso y las condiciones de vida en la isla (Bassets, 2016).

La siguiente cuestión es la eliminación de Cuba de la lista de países que auspician al terrorismo, según Estados Unidos. Durante la administración de Bush, se añadió a la isla por el apoyo que le daban a ELN y a las FARC, pero en 2015 se completó la eliminación de Cuba de la lista[13]. Este era un punto para trabajar en la gestión de Obama si querían restablecer completamente la relación, por lo que se envió al Congreso una recomendación para que se le saque esa calificación a Cuba, destacando que el gobierno de Cuba había ofrecido garantías de que no apoyaría actos de terrorismo internacional en el futuro.

---

[12] Para Estados Unidos modificar algunas de sus sanciones económicas a Cuba resulta más fácil que para Cuba beneficiarse de otros cambios a menos que cambie su propio marco de política económica. Un ejemplo claro lo vemos en la situación en, los Estados Unidos han autorizado la exportación de bienes al sector privado de Cuba, pero Cuba aún tiene que cambiar sus regulaciones para permitir dicho comercio (Domínguez, 2017).

[13] La inclusión de Cuba en esta lista representaba tanto un problema como una paradoja, ya que Washington estaba acercándose a un país con supuestos vínculos con el terrorismo internacional (BBC Mundo, 29 de mayo de 2015).

Por último, durante sus últimos días en la Casa Blanca, Obama decidió poner fin con carácter inmediato a la política de "pies secos, pies mojados"[14]. Dicha suspensión era una demanda clave de La Habana, que asegura que esta política alentaba la emigración ilegal. Con este cambio, los cubanos que lleguen a Estados Unidos serán considerados inmigrantes ilegales salvo que soliciten el estatus de refugiados políticos. La administración de Obama señaló que, a cambio de ello, el gobierno de Cuba se había comprometido a aceptar de vuelta a los ciudadanos de su país con orden de expulsión en Estados Unidos, algo que no sucedía hasta ese momento (BBC, 2017).

Si analizamos dichas prácticas, podemos ver que durante las administraciones de Bush hijo no hubo ninguna acción que beneficiara a Cuba. Al contrario, mantenían las sanciones o acciones que servían como "castigo" y a éstas se sumó la clasificación de Estado *sponsor* del terrorismo, agrandando aún más la brecha entre ambos países. En cambio, durante las presidencias de Obama, fueron muchas las acciones que se llevaron a cabo para que esa brecha se reduzca. Entre ellas, la reducción de restricciones de viajes y envíos de remesas, la reforma migratoria, la eliminación de Cuba de la lista de países patrocinadores de terrorismo y, aún más importante, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas anunciadas durante su segundo mandato. No obstante, hay cierto sector de la literatura que asegura que la situación está lejos de mejorar. Según Morales (2015), todas estas medidas tienen como objetivo reforzar el sector privado emergente en Cuba con el que Obama quería forzar un cambio político en la isla y no el sector estatal que es el dominante. Redobla la acusación afirmando que la situación de bloqueo ha empeorado con medidas punitivas contra Cuba, tales como las multas a la banca canadiense y a la francesa de más de ocho mil millones de dólares porque hicieron negocios con el país de los Castro.

---

[14] Durante décadas, esta política permitió que, prácticamente todo cubano que alcanzara territorio estadounidense podía quedarse en el país, aunque hubiera entrado de forma ilegal. La norma no aplicaba tradicionalmente a las personas interceptadas en alta mar, ya que eran devueltas a Cuba.

6.3 Factores domésticos

6.3.1. Congreso

Otro actor importante que influye en los cambios o continuidades de la política exterior estadounidense es el Congreso, cuya importancia radica en que es el actor político en que tiene el control sobre el desembolso de fondos y la supervisión de los programas del ejecutivo. Por lo tanto, esto último puede obstaculizar las políticas cuando se busca pasar de la retórica a la práctica.

Como se puede esperar, en el caso de las políticas hacia Cuba tiene un poder muy importante. Por ejemplo, el embargo económico es la principal cuestión fundamental para eliminar si se quiere mejorar las relaciones y ésta únicamente puede eliminarse en el Capitolio, porque está consagrado en una ley.

Como nos muestran tanto la retórica como la práctica, George W. Bush mantuvo una política de línea dura hacia Cuba. Esta política igualmente trajo consigo desacuerdo con los demócratas y varios republicanos en el Congreso, quienes consideran que el enfoque hacia Castro ha sobrevivido durante más de cuatro décadas y es obsoleto e ineficaz (Bumiller, 2002). En esta misma línea, estos funcionarios en desacuerdo culpan a la presión de miembros del congreso que forman parte de los cubano-americanos más derechistas. Jeff Flake (representante republicano) aseguró que las políticas de Bush eran un obstáculo para el verdadero cambio hacia la libertad; Max Baucus (Senador demócrata) calificó de absurda y grotesca la "obsesión con Cuba" de Bush e incluso otras fuentes conservadoras y centristas anti-Castro coincidían con que las tácticas de Bush obstaculizan, en vez de promover, los objetivos de Estados Unidos (Landau, 2004). No obstante, Bush dijo que sólo consideraría levantar el embargo y las restricciones de viaje si Castro se enfrentara a una amplia variedad de cambios democráticos y económicos. Incluso amenazó con vetar cualquier intento del Congreso para aliviar las restricciones comerciales a la isla. Este presidente se mantuvo firme en su convicción de no ceder ante estas presiones del Congreso y en la de no financiar

el comercio a lo que él consideraba como una tiranía.

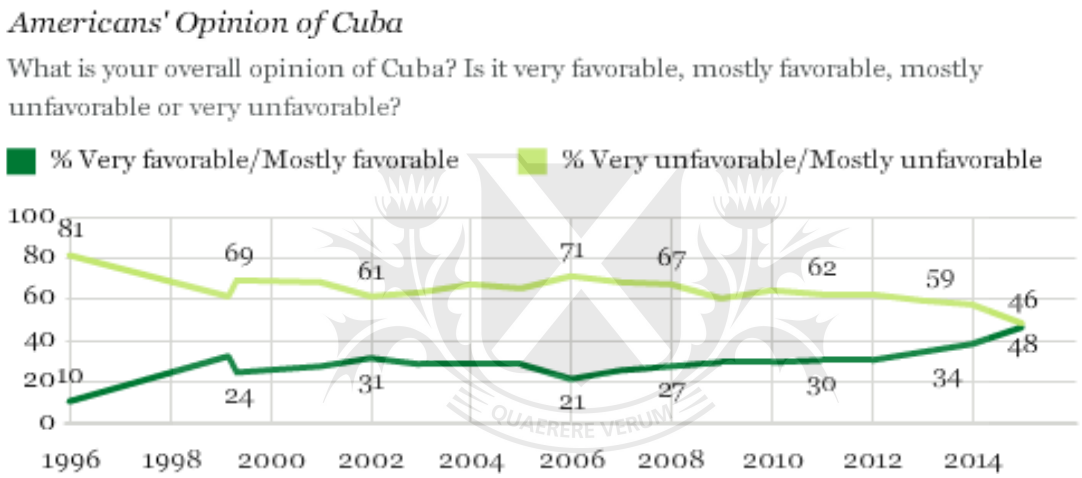
En lo que respecta a las políticas de normalización de relaciones con Cuba Barack Obama tuvo su principal oposición en el Congreso. Por su parte, el senador republicano Marco Rubio, de origen cubano y uno de los principales opositores a que se levanten las restricciones a la isla, aseguró que la decisión tomada por el presidente era vergonzosa e incluso prometió usar su influencia en la Cámara Alta para que no se concrete. Su colega republicano Lindsey Graham agregó que tratará de apoyar medidas que limiten los recursos para realizar los cambios políticos, como el dinero para establecer una embajada en la capital cubana (Sparrow, 2014).

Como vimos en las señales operativas, durante su mandato Obama y especialmente luego del anuncio del restablecimiento de las relaciones bilaterales, se limitó los efectos prácticos de dicho bloqueo emitiendo nuevas regulaciones en varias áreas, entre ellas los viajes y el comercio. Si retrocedemos a líneas anteriores, veremos que esto se aplica en el permiso a los viajeros estadounidenses visitar Cuba para fines específicos sin necesidad de pedir una autorización especial. Pero reiteramos la idea de que el Congreso es el que controla realmente el embargo, aunque el presidente efectúe medidas bajo la forma de órdenes ejecutivas presidenciales como pasó.

Por otra parte, en otro aspecto de las relaciones donde el Congreso significó una traba es el cierre de Guantánamo. Muchos legisladores se oponen a que los presos de Guantánamo sean juzgados por tribunales civiles en territorio estadounidense, debido a las garantías procesales que se les concedería a los acusados. Además, hay intensa oposición a transferir a los detenidos a cárceles de máxima seguridad en EE.UU. ya sea por temor a que, ya dentro del país, puedan escapar y convertirse en un problema de seguridad o porque dentro de las prisiones norteamericanas pudiesen ser blanco de un ataque para facilitar la fuga de los detenidos.

6.3.2. Sociedad:

Según una encuesta en 2008[15] realizada por Pew Research Center, Fidel Castro termina su largo mandato como presidente de Cuba con una opinión internacional mezclada sobre la cuestión de si su liderazgo ha sido bueno o malo para su país. Si bien los estadounidenses tienen una visión abrumadoramente negativa de Castro, las actitudes en muchos países latinoamericanos son mucho más favorables para el líder cubano de larga data.



Fuente: GALLUP

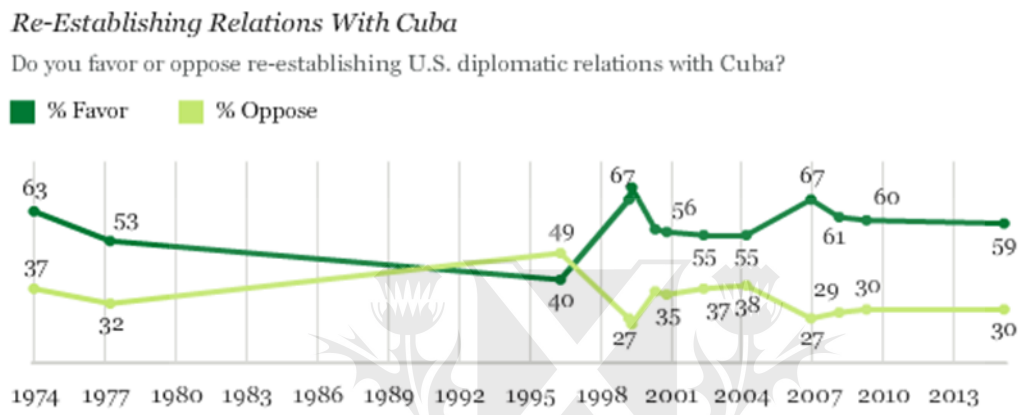
En la línea de la opinión norteamericana sobre la isla, se puede afirmar que por décadas fue negativa pero en los últimos años toma un nuevo rumbo. Por una parte, dentro de la dimensión temporal de nuestro trabajo (2001-2017), según GALLUP[16], cerca de dos tercios de los estadounidenses veían a Cuba de forma negativa en la mayoría de los años entre 2001 y 2008, momento en el cual el presidente George W. Bush mantenía una postura dura en lo que respecta la relación bilateral entre ambos.

---

[15] Para mayor información dirigirse a: http://www.pewglobal.org/2008/02/19/global-views-on-castro-and-cuba/

[16] Para mayor información dirigirse a https://news.gallup.com/poll/181625/americans-opinion-cuba-highest-nearly-years.aspx?g_source=link_NEWSV9&g_medium=related_tile1&g_campaign=item_189245&g_content=Americans%27%2520Opinion%2520of%2520Cuba%2520Highest%2520in%2520Nearly%252020%2520Years

Por otra parte, cuando Obama asumió como presidente en 2009, las actitudes desfavorables sobre Cuba se redujeron al 60% y las favorables tomaron el valor de 29%. Durante su mandato, con su intención de mejorar el rumbo de la relación conflictiva que caracterizaba a los dos países, las calificaciones favorables de Cuba han subido 25 puntos.



Fuente: GALLUP

Por otra parte, el porcentaje en contra del reestablecimiento de las relaciones con la isla durante la presidencia de Bush fue disminuyendo, empezando con un 35% en contra en 2001 y aumentando a lo largo de su primera presidencia, pero que desde 2004 hasta 2007 el porcentaje disminuye de 38% a 27%. Durante las presidencias de Obama este porcentaje se mantuvo relativamente constante entre 29 y 30%. En cambio, el apoyo al restablecimiento aumentó durante el último período de Bush, lo que nos indica un fuerte rechazo de la población hacia la política de "mano dura" hacia Cuba. En este sentido, durante los mandatos de Obama el apoyo a favor se mantuvo entre 59% y 60%.

Otra encuesta también fue realizada por Pew Research Center[17]. En ella se destacan ciertas

[17] Pew Research Center (29 de julio de 2015). Apoyo al restablecimiento de los lazos con Cuba sigue creciendo. *Progreso Semanal*. Consultado el 15 de mayo de 2018 en https://progresosemanal.us/20150724/apoyo-al-restablecimiento-de-los-lazos-con-cuba-sigue-creciendo/

cuestiones que explicaremos en las siguientes líneas. En primer lugar, que un total de 63% de norteamericanos aprobaron la decisión de la administración Obama de 2014 de restablecer lazos diplomáticos con Cuba después de más de 50 años. Asimismo, hay un apoyo amplio para eliminar el embargo comercial contra Cuba, con un 66% a favor de que se acabe. En segundo lugar, dentro de la opinión de las personas encuestadas, 74% de los demócratas junto con 67% de los independientes apoyan el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre los dos países. Se mantienen niveles similares de apoyo a la eliminación del embargo comercial. La idea que subyace a este apoyo es que este nuevo camino permitiría a compañías norteamericanas hacer negocios en Cuba y a compañías cubanas hacer negocios en EE.UU.

En tercer lugar, 33% de los republicanos conservadores aprueban la reanudación de las relaciones diplomáticas pero 55% la desaprueban. En cambio, 54% de republicanos moderados y los liberales lo aprueban, mientras que un 33% lo desaprueba. Además, los republicanos conservadores favorecen menos el fin del embargo (40%) que los moderados y liberales del partido (61%).

En definitiva, podemos observar que, tanto la opinión favorable sobre Cuba como el apoyo al restablecimiento fue creciendo con el paso de los años. A su vez, que los demócratas e independientes tienden a apoyar la reanudación de las relaciones y el fin del embargo económico más que los republicanos. Sin embargo, cuando se les preguntó si Cuba sería más democrática durante los próximos años 60% de los norteamericanos encuestados esperan poco cambio; dentro de este grupo, 41% de los demócratas sostienen que será más democrática, en comparación con sólo 24% de los republicanos.

6.3.3. Grupos de interés:

Como señalamos anteriormente, algunos de los condicionantes de la política exterior norteamericana vienen de la mano de los grupos de interés, cuyos lobbistas forjan vínculos

personales con funcionarios electos y ejercen influencia sobre las acciones políticas de estos miembros del Congreso (Malhi, 2014). Asimismo, podríamos resumir que dentro de las principales actividades políticas de estos grupos se encuentran las siguientes: influenciar y movilizar a los ciudadanos, financiar campañas electorales, ejercer presión sobre los poderes legislativo y ejecutivo a través de cartas, visitas y llamadas telefónicas, acudir a los tribunales y finalmente intentar convencer a los actores internacionales para que ejerzan presión sobre Estados (Potters y Sloof, 1995, p. 407).

Con respecto a nuestro trabajo, observamos que dentro de los grupos de interés que más influyen en la política norteamericana es el lobby cubano americano. Dicho grupo contó con fuerte presencia en el Congreso (apoyando al embargo de Estados Unidos contra Cuba e incluso presiona al gobierno comunista para el cambio político) y en administraciones presidenciales, desde principios de los 80.

Para ampliar lo dicho en las líneas anteriores, se observa que, durante décadas, la política de bloqueo económico fue defendida por sectores del exilio cubano, cuyos votos han sido cruciales en el estado de la Florida y quienes han influido en varios políticos que han terminado adoptando puntos de vista similares. Pero como se evidencia en tanto en las señales retóricas como operacionales, la actitud de Estados Unidos hacia Cuba cambió entre la presidencia de Bush hijo y Obama. En las siguientes líneas, veremos que para que esto suceda fue necesario un cambio en el peso de este grupo de lobbistas que ejercieron presión y que surgieron otros que inclinaron la balanza hacia el otro extremo.

Por un lado, según Sung-Chang y Grenier (2004) la tasa de crecimiento de la población de origen cubano en Miami (donde se estableció principalmente), relacionadas con una ideología anticastrista, dejó de aumentar en la década de 1990 por primera vez desde la revolución. Además, las encuestas realizadas en el mismo período mostraron que la proporción de los cubanoamericanos que abogaban por un cambio en la política exterior de los Estados Unidos hacia Cuba aumentó significativamente su peso, en particular entre los inmigrantes más recientes y las generaciones más jóvenes que nacieron en los Estados

Unidos[18].

Por otro lado, varios grupos de interés han entrado en escena. Dentro de ellos, el lobby agrícola desempeñó un papel decisivo en la formulación e implementación de la Ley de Mejora de la Exportación y Reforma de Sanciones Comerciales, que autorizó la venta de algunos productos agrícolas y médicos a la isla en 2000, previo a que el George W. Bush asuma como presidente. Asimismo, otros sectores de Estados Unidos vinculados a los negocios también comenzaron a ejercer presión para suavizar el embargo a fin de aumentar el volumen de comercio entre ambos países. Las actividades de estos grupos de agronegocios aumentaron con el crecimiento económico de Cuba, gracias a las reformas que se iniciaron tras la transferencia del poder de Fidel Castro a Raúl Castro.

Además, las elecciones de 2008 debilitaron a los grupos que habían estado configurando la política de los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe en el pasado reciente. Los de línea dura en la comunidad cubano-estadounidense de Florida perdieron terreno, mientras que los cubano-americanos nacidos y criados en los Estados Unidos y los votantes latinos de otros orígenes (grupos que generalmente apoyan las propuestas de las administraciones de Obama sobre inmigración y hacia sus países de origen) ganaron influencia. El cabildeo agrícola de los Estados Unidos ha perdido peso durante este período de preocupación fiscal, y los pedidos de proteccionismo de los sindicatos se han debilitado por la necesidad urgente de aumentar las exportaciones de los Estados Unidos para reactivar la economía de los Estados Unidos. (Sung-Chang y Grenier, 2004).

Para finalizar este apartado, podemos resumir entonces que durante años se ha asumido que los estadounidenses de origen cubano comparten una identidad política basada en la fuerte oposición al gobierno de Fidel Castro. En las presidencias de Bush estos grupos van a ser los que predominen e impongan su visión política, quedando en evidencia con la aparición de este presidente en una recaudación de fondos de cubano-estadounidenses que apoyan la continua presión contra La Habana. Esto último también resalta el papel fundamental de este

[18] Ver Anexo 3.

grupo en la victoria del presidente en 2000 y un ejemplo de la intersección entre la política nacional y la política exterior. Pero como demuestran nuevos análisis, las creencias políticas de los cubanoamericanos varían según la generación y la "ola" de inmigración que los llevó a la Estados Unidos (Sung-Chang y Grenier, 2004). En otras palabras, la oposición a Castro sigue siendo la norma, pero existe una nueva tendencia con actitudes más conciliatorias en el trato con el estado cubano.

6.4 Factores internacionales:

Como se vio en el trabajo de Amerikaner (2014), en el plano interno, el gobierno norteamericano requiere de un apoyo político considerable y consenso para cambiar una política existente. De este modo, la continuidad de algunas de las políticas más polémicas hacia Cuba (como el embargo económico y la continuidad de Guantánamo) del gobierno de Bush y administración Obama se debe al poder externo que proyecta el país y su debilidad estatal interna. Según Skidmore (cit.en Amerikaner, 2014), esta debilidad se debe al grado de descentralización del poder y la capacidad de los intereses domésticos para influir sobre los resultados del juego político. En apartados anteriores, vimos que Estados Unidos posee un alto grado de descentralización y los grupos de interés suelen ser poderosos.

En lo que concierne a la posición de Estados Unidos a nivel mundial, observamos que el derrumbe de la Unión Soviética y la desaparición de los regímenes comunistas en países europeos alteraron la estructura del sistema internacional: la potencia norteamericana deja de tener un rival militar en el sistema internacional[19]; el comunismo dejó de ser un instrumento eficaz de legitimación de regímenes políticos y de conductas internacionales; y con Cuba política, militar y económicamente debilitada, pierde también Estados Unidos su miedo a

[19] Si bien diversos países, incluidos Rusia y China, poseen armas nucleares y cohetes de alcance intermedio o intercontinental, el equilibrio político-militar que caracterizó la estructura el sistema internacional entre 1945 y 1990 fue reemplazado por la preeminencia militar de Estados Unidos.

que la URSS y Cuba "exportaran la revolución".

Adentrados en el comienzo del siglo XXI, se observa que hubo dos alteraciones importantes en el nuevo sistema internacional, una de carácter estructural y la otra en el ámbito de las relaciones internacionales observables en ese sistema (Domínguez, 2005). El cambio estructural en el nuevo sistema internacional durante la primera década de este siglo fue el surgimiento de China como una de las potencias más importantes del mundo. El principal impacto de China ha ocurrido sobre la economía mundial e incluso más importante para este estudio es su incidencia sobre América Latina. En 2007, las exportaciones a China representaron la cuarta parte de las exportaciones cubanas y del lado de las importaciones, 15% de las importaciones cubanas provenían de China[20].

El segundo cambio en el sistema internacional ocurrió durante esta primera década del siglo en el nuevo marco estructural. En concordancia por lo expresado por Domínguez (2010), los "momentos unipolares" duran poco y su duración es incluso más corta cuando el líder de la superpotencia genera el rechazo de la comunidad internacional y facilita la coordinación en su contra. Unido a esto, vemos que no fue la guerra en Iraq el único factor en el deterioro de la influencia mundial de Estados Unidos. Lo fue también su rechazo a la cooperación internacional con relación a múltiples temas, desde su su falta de disposición de promover el control internacional de armamentos hasta su renuencia a enfrentar los estragos del cambio climático.

En particular, muchos países en América Latina y el Caribe sintieron que la mentalidad de la Guerra Fría se mantuvo en Washington y mantuvieron una insistencia ideológica en los beneficios del "consenso de Washington". Además, muchos de estos países comenzaron a profundizar la integración subregional, a través de nuevas instituciones formales, del

[20] El dramático auge de las exportaciones sudamericanas a China durante esta primera década del siglo en curso explica gran parte del acelerado crecimiento económico de casi todos los países de la región, ya que la demanda china contribuyó al aumento de los precios de las exportaciones primarias, que son los productos que Sudamérica principalmente exporta (Domínguez, 2005).

creciente comercio e inversión regional. Este fue el caso del presidente venezolano, Hugo Chávez, quien empeñado en reestructurar el sistema internacional a favor del Sur Global, buscó influencia subsidiando los precios de la gasolina y ofreciendo otra asistencia económica importante en toda la región e intensificando su retórica antiamericana.

Desde su campaña presidencial, Obama marca distancia de las políticas de Bush. “La gente en la región había rechazado ampliamente las políticas de George W. Bush, pero más por el estilo, una combinación de abandono y arrogancia, que por un conflicto profundo y sustancial. Obama pretendía hacerlo mejor” (Lowenthal, 2010, p. 111, traducción propia). Al reformular la política de los Estados Unidos hacia la mezcla diversa de países de América Latina y el Caribe, se comenzó a actuar acorde a ella: Estados Unidos estaría más abierto al compromiso, incluso con adversarios; más dispuestos a la cooperación multilateral, más respetuoso con el derecho internacional y la opinión internacional. En este sentido, Alfredo Guerra Borges (2009) sostiene que la conversión de Estados Unidos al regionalismo claramente persigue contrarrestar la amenaza de la competencia de los bloques regionales de Europa y Asia y, con mayor razón consolidar su hegemonía en su propio hemisferio, en el «'Extremo Occidente'.

En los primeros meses, el gobierno de Obama reorientó la política estadounidense en América Latina y el Caribe de la "guerra contra el terror" a los desafíos más destacados en la región, incluidos el crecimiento económico, la creación de empleos, la energía, la migración y la gobernanza democrática. Su gobierno también entendió que el progreso en temas clave que afectaran las relaciones de Estados Unidos con América Latina y el Caribe como la inmigración o el narcotráfico, dependía de ambas partes.

Por último, es preciso mencionar que hubo algunos factores internacionales, como la reducción de la influencia de Venezuela en Cuba debido a las dificultades económicas y políticas que este país está tratando de superar, el aislamiento de los Estados Unidos en las Cumbres Hemisféricas e incluso la mediación de terceras partes como el Vaticano, que fueron determinantes para crear el ambiente internacional apropiado y la presión necesaria

sobre los gobiernos de los Estados Unidos y Cuba para mejorar sus relaciones.

6.5 Ideología:

En general, se observa que las administraciones republicanas y las demócratas han diferido a lo largo de los años en su manera de hacer política. Por un lado, los republicanos han preferido la diplomacia cañonera y el uso de "palos", como embargos, y el patrocinio de fuerzas de poder. Por otro lado, los demócratas han preferido atraer a los disidentes con "asistencia de registro y desarrollo" (Buxton, 2011). Y cada grupo marca su impronta en la forma de encarar la política exterior y, en lo que respecta a nuestro trabajo, vemos que la ideología de los grupos políticos más poderosos de la política estadounidense influye en la postura hacia Cuba.

Por su parte, el equipo de política exterior del presidente republicano George W. Bush resaltó las desventajas de la diplomacia (Amerikaner, 2014). Asimismo, cuando Bush hijo fue elegido como presidente, no tenía experiencia previa en política exterior ni tampoco una concepción rudimentaria básica acerca del papel de Estados Unidos en el mundo o de su política exterior específica. Como sugiere Mann (cit. en Political Book, 2010), para fortalecer esa debilidad, este presidente trató de rodearse de un equipo del gabinete de miembros experimentados y de confianza en los que podría confiar para ayudarlo a forjar un camino.

En este sentido, la administración de Bush comprimió el cambio complejo y político en un crudo esquema de un "bueno" y un "malo", en el que el primero debía ser alimentado y recibir asistencia, mientras que el "autoritario" último debía ser debilitado a través de embargos y sanciones (Buxton, 2011), como sucede con Cuba. Además, el foco de política exterior de la gestión de Bush hijo estará puesto en Oriente Medio a partir del 11 de septiembre de 2001, lo que nos indica el reducido interés estadounidense por estrechar lazos y mejorar relaciones con países latinoamericanos durante 2001-2009. Se observa en las

acciones de esta gestión una característica valorada por muchos republicanos: una política exterior agresiva reivindique el liderazgo de Estados Unidos (Perfil, 2015).

En cambio, Amerikaner (2014) señala que Obama fue capaz de reunir a los grupos del Partido Demócrata que más se oponían a la política de Bush para formar su grupo asesor, quienes tendrán el objetivo estratégico de política exterior de reducir los costos y riesgos que suponía la presencia norteamericana en el extranjero. Asimismo, proponían mirar más allá de las libertades y derechos individuales, característica de la administración antecesora, para fortalecer las capacidades institucionales. Según James Mann, este grupo intentó demostrar a un mundo que rechazaba a Washington que comprendían las necesidades de otras sociedades, los límites del poder estadounidense y que insistirían en una acción multilateral para lograr sus objetivos (cit. en Gelb, 2012).

En las señales declarativas aquí estudiadas, se observa claramente esta diferencia. En la gestión del presidente republicano encontramos un fuerte tono de denuncia y una seguridad en los métodos de castigo impuestos a Cuba. Mientras que en la administración del presidente demócrata se muestran declaraciones más conciliadoras con su rival y con intenciones de diferenciarse de su antecesor respecto a su tono agresivo.

En las operacionales, observamos dos ejes distintos: vemos en la parte pragmática de la gestión de Bush la característica de “dureza” de los funcionarios republicanos, y también la propia distinción de considerar que los gobiernos que no cumplían con los estándares de libertad y derechos humanos debía ser debilitado a través de embargos y sanciones (Buxton, 2011), como pasa en la relación con Cuba. En las acciones de la administración de Obama, por otro lado, observamos que efectivamente hubo un intento de distinguirse de George W. Bush, con fuerte tendencia al diálogo (incluso con un rival histórico), y de adaptarse a un mundo que cada vez más rechazaba a Washington. Sin embargo, podemos afirmar que las ideas en la gestión Obama tendrán sus límites de influencia, ya que fueron las presiones internas y externas las que determinaron el camino de las políticas.

7. Conclusión

Como pudimos observar a lo largo de este trabajo, la relación entre Cuba y Estados Unidos está lejos de catalogarse como cordial y tranquila. La trayectoria histórica nos muestra variedad de tensiones, en donde convergen tanto diferencias económicas, políticas e ideológicas, y donde los distintos presidentes de Estados Unidos han puesto su impronta, aliviando tensiones o intensificándolas. Asimismo, pudimos entender no sólo los cambios entre las administraciones de George W. Bush (2001-2009) y Barack Obama (2009-2017), sino también ver diferencias entre lo que cada gobierno decía y lo que hacían.

En cuanto a las señales declarativas, concluimos que disminuyó el puntaje total de denuncia entre las administraciones de George W. Bush y Barack Obama, siendo menor en la gestión Obama. Además, observamos que varía el tono en que los presidentes estadounidenses aquí estudiados marcan las diferencias o las denuncias que le hacen a la isla liderada por Castro. En las declaraciones de la administración de Bush, las palabras "represor", "opresor" "tirano cruel", "dictadura", entre otras, estaban presentes en la mayoría de ellas. Durante la presidencia de Obama la manera de denunciar se basaba en nombrar aquellas cuestiones que querían acusar como la violación de derechos humanos, sin calificaciones negativas hacia los gobernantes de Cuba. Además, en el caso de Bush la denuncia se centró en la violación de las libertades de los cubanos por parte del régimen castrista. Esta misma justificación retórica basada en la libertad es la misma que utilizaron en el Tercer Mundo durante la Guerra Fría los diversos gobiernos norteamericanas (Leffler, 2009). Consideramos que todo esto está directamente relacionado con los distintos sistemas de creencias de Bush hijo y su equipo, con tendencia a imponer duras sanciones contra sus enemigos, y de Obama y su equipo, con fuerte deseo de diferenciarse de su antecesor y mostrarse más conciliador con sus rivales.

En lo que respecta a las señales operacionales, vimos que durante las administraciones de Bush hijo no hubo ninguna acción que beneficiara a Cuba: mantenían las sanciones o

acciones que servían como “castigo” al régimen castrista y le sumaron, incluso, la clasificación de Estado patrocinador del terrorismo, agrandando aún más la brecha entre ambos países. En cambio, durante las presidencias de Obama, fueron muchas las acciones que se llevaron a cabo para que esa brecha se reduzca como la reducción de restricciones de viajes y envíos de remesas, la reforma migratoria, la eliminación de Cuba de la lista de países patrocinadores de terrorismo y, aún más importante, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas anunciadas durante su segundo mandato. Sin embargo, es necesario aclarar que existe una prolongación de las principales medidas que condicionan la relación bilateral, como el embargo o el funcionamiento de Guantánamo, que denota una continuidad básica respecto a su predecesor.

En definitiva, observamos que efectivamente nuestras hipótesis se cumplen: hubo un cambio en las señales declarativas entre ambas presidencias respecto del nivel de condena a la situación de los derechos humanos en Cuba; existieron cambios en las señales operacionales respecto del nivel de condena a la situación de los derechos humanos en Cuba; y que, dentro de las señales operacionales, existió una continuidad entre ambas gestiones respecto a Guantánamo y al embargo económico. Para entender el porqué de estos resultados, recurrimos a explicar los factores domésticos e internacionales, resumidos en las siguientes líneas.

En primer lugar, observamos que, tanto la opinión favorable sobre Cuba como el apoyo al restablecimiento, fue creciendo con el paso de los años. Según la encuesta realizada por GALLUP, cerca de dos tercios de los estadounidenses veían a Cuba de forma negativa en la mayoría de los años entre 2001 y 2008, momento en el cual el presidente George W. Bush mantenía una postura dura en lo que respecta la relación bilateral entre ambos. En cambio, cuando Obama asumió como presidente en 2009, las actitudes desfavorables sobre Cuba se redujeron al 60% y las favorables tomaron el valor de 29%.

En segundo lugar, en las presidencias de Bush los grupos de presión con integrantes

estadounidenses de origen cubano, de fuerte ideología anticastrista, fueron los predominantes y los que impusieron su visión política, como venían haciendo desde hacía décadas. Pero las elecciones de 2008 debilitaron a estos grupos que habían estado configurando la política de los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe. Los de línea dura en la comunidad cubano-estadounidense de Florida perdieron terreno, mientras que los cubano-americanos nacidos y criados en los Estados Unidos y los votantes latinos de otros orígenes ganaron influencia.

En tercer lugar, observamos que el Congreso puso trabas en las políticas de Barack Obama y no de Bush. Si bien en las presidencias de George W. Bush miembros del capitolio presionaron para que no haya una línea dura hacia la isla, el presidente republicano amenazó con vetar cualquier intento del Congreso para aliviar las restricciones comerciales a la isla. En lo que respecta a las políticas de normalización de relaciones con Cuba Barack Obama tuvo su principal oposición en el Congreso: no pudo cerrar Guantánamo ni tampoco levantar el embargo a la isla.

En cuarto lugar, observamos presiones procedentes del sistema internacional – tales como el ascenso de China y los BRICS, el agotamiento de la hegemonía norteamericana en las guerras de Irak y Afganistán- y también presión a nivel regional, como es la necesidad de Estados Unidos de recuperar la influencia disminuida en el "patio trasero" continental durante la década de 2000 por el avance de la influencia china y rusa en el continente americano. En este sentido, observamos que George W. Bush y sus políticas generaron el rechazo de la comunidad internacional y facilitaron la coordinación en su contra. Ante esto, se hizo evidente la incapacidad del gobierno de los Estados Unidos para adaptarse a los cambios y reorientar los enfoques y las instituciones para promover el interés nacional de los Estados Unidos en un entorno regional. Además, podría decirse que Obama intentó superar estos desafíos, acercarse a América Latina y disminuir el fuerte rechazo a la ideología americana, hecho que se demuestra en su intento de cambio radical de políticas hacia Cuba.

En último lugar, vimos que la ideología de cada gestión influyó principalmente en las señales declarativas, pero comprobamos que en las señales operacionales esta incidencia tuvo sus límites durante la presidencia de Obama. En dicho período, fueron las presiones internas, provenientes principalmente del Congreso y del complejo industrial-militar, las que no permitieron que el equipo desarrolle las políticas planificadas, como indica el enfoque realista neoclásico.

En resumen, pudimos comprobar nuestras hipótesis y también comprendimos lo difícil que pueden resultar los cambios de políticas, aún más hacia un país con el que comparten una relación conflictiva desde mitad del siglo XX y con el cual difieren en temas que son ejes principales de la política exterior estadounidense. A esto se le suma el *accountability* a la que se enfrenta un gobierno democrático como el de Estados Unidos, que dificulta aún más los cambios de políticas porque requieren de un gran consenso. Esta investigación podría complementarse con futuros trabajos que estudien en profundidad la influencia del partido demócrata y republicano sobre cada uno de los presidentes aquí estudiados y sus políticas hacia Cuba. Asimismo, si tenemos en cuenta que, poco después de comenzar su mandato, Donald Trump anunció que facilitaría el cumplimiento de la ley que rige el embargo contra Cuba y la prohibición referente al turismo; y responsabilizaría al régimen de Cuba por abusos de los derechos humanos y opresión ignorados bajo la política del gobierno [de] Obama (cit. en Berkeley Cohen y Ahmed, 2017), sería interesante analizar en un futuro los cambios y las continuidades de postura entre las administraciones aquí estudiadas y la gestión de Trump hacia Cuba.

QUAERERE VERUM
Universidad de
San Andrés

Bibliografía

Abrams, E. (1 de julio de 2015). Ignoring Human Rights in Cuba. Council On Foreign Relations. Consultado el 25 de noviembre de 2017 en https://www.cfr.org/blog/ignoring-human-rights-cuba

Amerikaner, J. (2014). Estados Unidos y su participación en el Régimen Internacional de los Derechos Humanos (2001-2012): cambios y continuidades. Universidad Torcuato Di Tella.

Amnistía Internacional. (2009). El embargo estadounidense contra Cuba. Su impacto en los derechos económicos y sociales. Consultado el 20 de septiembre de 2018 en https://amnestyusa.org/pdfs/amr250072009spa.pdf

Ayuso, S. (13 de enero de 2017). Obama pone fin a la política de "pies secos, pies mojados" para los cubanos. El País. Consultado el 10 de octubre de 2018 en https://elpais.com/internacional/2017/01/12/estados_unidos/1484257647_081706.html

Bassets, M. (21 de julio de 2016). Obama: "Restablecer relaciones con Cuba ha tenido un efecto transformador". El País. Consultado el 10 de octubre de 2018 en https://elpais.com/internacional/2016/07/09/estados_unidos/1468091602_556713.html

BBC. (13 de enero de 2017). Qué significa que Obama haya terminado con la política de "pies secos, pies mojados" que amparaba a los cubanos que llegaban a Estados Unidos. BBC Mundo. Consultado el 1 de diciembre de 2017 en https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38604690

Bell, C. (1989). *The Reagan paradox: American foreign policy in the 1980s*. Rutgers University Press.

Benzi, D. (2012). Una mirada a la política exterior estadounidense hacia América Latina y el Caribe desde la asunción de Obama.¿ Continuidad sin cambios?.

Berkeley Cohen, H. y Ahmed, A. (16 de junio de 2017). Trump revierte el deshielo con Cuba y frustra las esperanzas de los isleños. The New York Times. Consultado el 1 de diciembre de 2018 en https://www.nytimes.com/es/2017/06/16/trump-cuba-reacciones

Bernabé, M. (30 de septiembre de 2015). 'Lejos de mejorar, la situación de bloqueo a Cuba ha empeorado'. El Mundo. Recuperado de: https://www.elmundo.es/internacional/2015/09/30/560ac263e2704e007c8b4599.html

Borón, A. A., & Vlahusic, A. (2009). *El lado oscuro del imperio: la violación de los derechos humanos por Estados Unidos*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Luxemburg.

Bumiller, E. (21 de mayo de 2002). EMBARGO REMAINS UNTIL CUBA ALTERS POLICY, BUSH SAYS. The New York Times. Consultado el 6 de noviembre en https://www.nytimes.com/2002/05/21/world/embargo-remains-until-cuba-alters-policy-bush-says.html.

Buxton, J. (2011). Forward into history: understanding Obama's Latin American policy. *Latin American Perspectives*, 38(4), 29-45.

Chun, S., & Grenier, G. (2004). Anti-Castro Political Ideology among Cuban Americans in the Miami Area: Cohort and Generational Differences.

De la Hoz Reyes, R. (2016). New institutionalism and the study of the public policies. *Justicia*, (30), 107-121.

Domínguez, C. J. I. (2017). Reshaping the Relations between the United States and Cuba. *In Debating US-Cuban Relations* (pp. 57-79). Routledge.

Domínguez, J. I. (2003, February). Cuba and the Pax Americana: US-Cuban Relations Post-1990. *In international conference on East Asia, Latin America and the New Pax Americana, Weatherhead Center for International Affairs,* Harvard University.

Domínguez, J. I. (2010). La política exterior del presidente Barack Obama hacia

América Latina. *Foro Internacional*, 243-268.

Estévez López, A. (2008). El excepcionalismo estadunidense y los derechos humanos: los retos de Obama tras el desastre de George W. Bush. *Norteamérica*, 3(2), 69-89.

Finnemore, M., & Sikkink, K. (2001). Taking stock: the constructivist research program in international relations and comparative politics. Annual review of political science, 4(1), 391-416.

Gelb, L. (20 de julio de 2012). Generation 0. "The Obamians" by James Mann. The New York Times. Consultado el 20 de diciembre de 2018 en https://www.nytimes.com/2012/07/22/books/review/the-obamians-by-james-mann.html

González Pérez, L. R. (2012). La libertad en parte del pensamiento filosófico constitucional. *Cuestiones constitucionales*, (27), 135-164. Recuperado el 17 de diciembre de 2018, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932012000200005&lng=es&tlng=es.

Guerra-Borges, A., & Ugarteche, Ó. (2009). *Fin de Época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*. Siglo XXI.

Hoffman, P. (2004). Human rights and terrorism. *Human Rights Quarterly*, *26*(4), 932-955.

Ignatieff, M. (Ed.). (2009). *American exceptionalism and human rights*. Princeton University Press.

Ignatieff, M. G., & Amy, B. A. (2003). *Human rights as politics and idolatry. Los derechos humanos como política e idolatría*.

Koçak, C. (2016). Interest Groups and US Foreign Policy towards Cuba: the Restoration of Capitalism in Cuba and the Changing Interest Group Politics. Class, Race and

Corporate Power.

Landau, S. (1 de mayo de 2004). Las draconianas medidas anti-cubanas de George W. Bush. *Rebelión.* Consultado el 20 de noviembre de 2018 en https://www.rebelion.org/hemeroteca/cuba/040521landau.htm

Leffler, M. (23 de octubre de 2009). Think Again: Bush's Foreign Policy. *Foreign Policy*. Consultado el 20 de noviembre de 2018 en https://foreignpolicy.com/2009/10/23/think-again-bushs-foreign-policy/

Lindsay, J. M. (2011). George W. Bush, Barack Obama and the future of US global leadership. *International Affairs*, 87(4), 765-779.

Lowenthal, A. F. (2010). Obama and the Americas: Promise, Disappointment, Opportunity. *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 4, 110-124.

Malhi, J. S. (2014). Congress and Interest Groups: A Study on Influence in Public Policy Formation.

Merke, F. (2012). Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy. *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, 2(3), 252-256.

Mijares, V. M. (2015). Realismo neoclásico:¿ El retorno de los estudios internacionales a la ciencia política? *Revista de ciencia política* (Santiago), 35(3), 581-603.

Morales, E. (2009). Una hipótesis sobre la estrategia de Obama hacia Cuba. *Espacio Laical*,(4), 49-53.

Moravcsik, A. (2005). The paradox of US human rights policy. *American exceptionalism and human rights*, *147*, 149-50.

Morgenfeld, L. A. (2015). Estados Unidos-Cuba: un giro histórico que impacta sobre América Latina y el Caribe.

Political Books (15 de noviembre de 2010). Review: Rise of the Vulcans by James Mann. Consultado el 20 de diciembre de 2018 en http://politicalbooks.org/2010/11/rise-of-vulcans-james-mann/

Prevost, G. (2011). La administración Obama y Cuba: De vuelta a la administración Clinton. *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos.*

Redacción Perfil. (8 de agosto de 2015). El Partido Republicano y la política exterior norteamericana. Perfil. Consultado el 20 de diciembre de 2018 en https://www.perfil.com/noticias/internacional/el-partido-republicano-y-la-politica-exterior-norteamericana-20150808-0224.phtml

Sánchez, L. E. (2015). ¿De qué se habla cuando se habla de Constructivismo? Revisión de sus clasificaciones y categorías. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Scarfi, J. P. (2014). *El imperio de la ley: James Brown Scott y la construcción de un orden jurídico interamericano*. Fondo de Cultura Económica.

Sparrow, T. (19 de diciembre de 2014). Qué armas tiene el Congreso de EE.UU. para frenar el acercamiento a Cuba. BBC Mundo. Recuperado de: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/12/141218_eeuu_congreso_cuba_eeuu_relaciones_obama_tsb

Suárez Salazar, L. (2011). Obama's "smart strategies" against Latin America and the Caribbean: Continuities and changes. *Latin American Perspectives*, 38(4), 73-92.

The Constitution of the United States. (1787). Recuperado de http://constitutionus.com/

Valdés-Ugalde, J. L., & Duarte, F. (2013). Del poder duro al poder inteligente: La nueva estrategia de seguridad de Barack Obama o de la sobrevivencia de la política exterior de Estados Unidos. *Norteamérica*, 8(2), 41-69.

Anexos

Anexo 1

Páginas oficiales del Gobierno de EEUU		
	Presidente	**Secretarios de Estado**
George W. Bush	www.georgewbush-whitehouse.archives.gov	www.2001-2009.state.gov
Barack Obama	www.obamawhitehouse.archives.gov	www.2009-2017.state.gov

Fuente: elaboración propia con resultados obtenidos de nuestra base de datos.

Anexo 2

Presidente	Promedio total de puntaje	Promedio tono de denuncia
George W. Bush	7,05	2,19
Barack Obama	2,59	0,68

Fuente: elaboración propia con resultados obtenidos de nuestra base de datos.

Anexo 3

Table 3: **Cuban American Hardline Ideology by Wave Cohorts**

Wave of Arrival	Favor Continuing the US embargo of Cuba	Oppose sale of medicine to Cuba	Oppose sale of food to Cuba	Oppose dialogue between Cuban exiles and the Cuban government	N
Before 1959	62.5%	34.3%	44.2%	42.0%	35
1959–1964	71.3%	41.9%	55.7%	57.1%	172
1965–1973	76.7%	47.0%	62.5%	61.0%	211
1974–1979	62.1%	41.9%	51.7%	62.5%	31
1980	67.1%	36.5%	43.3%	53.0%	85
1981–1989	63.3%	37.3%	44.1%	45.4%	59
1990–2000	40.7%	14.9%	22.9%	33.3%	127
US Born	57.1%	24.8%	31.1%	32.0%	109

Fuente: 2000 Cuban Polls, Florida International University.

Universidad de San Andrés QUAERERE VERUM