

## **CUBA Y EL GOBIERNO DE TRUMP: RETORNO AL CONFLICTO E IMPLICACIONES PARA LA RELACIÓN TRIANGULAR CON EUROPA**

**Arturo López-Levy**

13 de junio de 2019

### **Introducción: el enfoque de las relaciones asimétricas**

La asimetría de poder entre Cuba y Estados Unidos (EE.UU.) es el factor estructural más importante de sus relaciones bilaterales (López-Levy, 2016). Una explicación desde las Relaciones Internacionales tiene que incluir variables políticas, económicas, culturales e ideológicas. Pero esas variables y sus configuraciones causales quedan en el aire sin los condicionantes de la asimetría del poder y de la geografía. Por descontado, la cercanía geográfica es un factor permanente: Cuba y EE.UU. son más que vecinos porque ninguno de los dos países se puede mudar. Entre Cojimar y Key West hay apenas 90 millas. En relación al poder, la economía de Cuba representó entre 2015 y 2017 un promedio del 0,12% del PIB global<sup>1</sup>, mientras que la estadounidense es doscientas veces más grande. Si se comparan los presupuestos militares o diplomáticos, la brecha es todavía mayor.

---

<sup>1</sup> 96.851 millones de dólares en 2017 (National Office of Statistics, Cuba, 2018).

La sociedad internacional —según la escuela inglesa de Hedley Bull— opera desde la premisa de la igualdad soberana entre los Estados, recogida en el Derecho Internacional, pero también desde el juego de equilibrios entre Estados grandes y pequeños; incluso en la Carta de Naciones Unidas se reconoce que existen jerarquías en asuntos de seguridad. La asimetría apunta al hecho de que la mayoría de las relaciones internacionales no se produce entre grandes potencias, sino entre Estados dispares. Actores como EE.UU. o la Unión Europea (UE) malgastarían un importante capital económico y político si administrasen mal sus relaciones bilaterales con Estados pequeños, creando conflictos y fricciones innecesarios. Es pertinente, por tanto, pensar la normalidad diplomática desde la asimetría. Además, el enfoque de la asimetría explica cómo la disparidad de fuerzas no se traduce en imposiciones de las grandes potencias hacia los Estados pequeños. La disparidad condiciona los cálculos estratégicos y establece patrones dis-

tintos de atención entre los Estados. Ante Estados pequeños, las grandes potencias analizan sus retos y oportunidades desde enfoques de subatención, lo que tiene importantes consecuencias para las dinámicas diplomáticas.

En el ámbito bilateral, la subatención de una gran potencia ofrece ventajas para los Estados más pequeños, pero también concede oportunidades desproporcionadas a grupos intensamente motivados dentro de la potencia. Esto es lo que sucede con la política estadounidense hacia Cuba, en virtud de la influencia de la comunidad cubano-estadounidense. Dado el peso de Florida como estado bisagra en las elecciones, la comunidad cubano-estadounidense desempeña un papel desproporcionado en su política exterior, no solo en la interacción con Cuba, sino también con terceros países sobre el tema. En contraposición, los Estados pequeños tienden a calcular beneficios, costes y riesgos desde un ángulo de sobreatención hacia la gran potencia. Es el caso de Cuba, en el que, además, su sobreatención hacia EE.UU. condiciona las relaciones con terceros países. De este modo, en todas las embajadas cubanas en Europa hay funcionarios que monitorean la relación entre el país europeo y Washington, lo que sería irracional que sucediese en las embajadas estadounidenses con Cuba. Así, en términos estratégicos, la valoración cubana de sus relaciones con Europa está filtrada por el tamiz

de las relaciones de Europa con EE.UU.

Con todo, Cuba es un actor revolucionario en el campo internacional, lo cual dificulta su consideración como actor asimétrico. La Habana ha expresado consistentemente una opinión contraria a las jerarquías del sistema internacional, como el veto de las principales potencias en el Consejo de Seguridad o su estatus especial en las instituciones financieras internacionales. Desde 1959, Cuba concibe la política exterior desde una idea de soberanía y orden reñida no solo con la hegemonía estadounidense, sino también con los principios del orden liberal aceptados por Europa.

Dicho esto, en la actualidad cabe preguntarse acerca de la socialización internacional de la revolución cubana. ¿Qué busca la Cuba post-Fidel?: ¿“Un mundo seguro para la revolución” (Domínguez, 1989)? ¿O un mundo de reformas hacia la economía mixta? En escenarios ajenos a sus relaciones con EE.UU., hay muestras de moderación de la política exterior cubana hacia Estados ideológicamente diferentes, que refleja los retos que el país afronta con su reforma económica y la liberalización política en curso<sup>2</sup>. Sin embargo,

---

<sup>2</sup> Sobre el tema de la relación entre la reforma económica y el ajuste de la política exterior, consúltese el número 45 de *Pensamiento Propio*, coordinado por Andres Serbin, con trabajos de Antonio Romero, Ricardo

sería un error asumir que falta el impulso revolucionario: este impulso en política exterior pervive en tanto el régimen político deba su legitimidad de origen a una revolución (Halliday, 1999). No obstante, también hay que tener en cuenta el patrón de atenuación en el activismo revolucionario, generalmente asociado a las transiciones intergeneracionales de los líderes históricos a nuevos dirigentes cuya legitimidad depende más de la gestión del bienestar en escenarios de menor movilización.

Ahora bien, desde el enfoque de la asimetría y aun dada la peculiaridad de la política cubana, el embargo/bloqueo de EE.UU. hacia Cuba no es fácil de explicar. Existe un rechazo abrumador por parte de la comunidad internacional hacia esta imposición, que se tacha de inmoral, ilegal y contraproducente, y rebasa las diferencias ideológicas. Además, se trata de un caso de paradoja hegemónica, que socava los pilares institucionales y normativos (orientados al multilateralismo, el libre comercio y la democracia) del propio liderazgo de la gran potencia. Desde este punto de vista, se puede entender el cambio que propuso el gobierno de Barack Obama hacia Cuba. Y es que la opción por el diálogo no se concibió en clave de apacigua-

miento ni a partir de factores específicos de la relación bilateral. La argumentación fundamental de Obama se basaba en el marco de las dinámicas regionales y globales, de modo que la retirada de las sanciones operaba como un caso test: una medida de poder blando destinada a transformar la imagen de EE.UU. en América Latina y en el mundo.

### **La dinámica triangular: implicaciones para Europa**

Al analizar las relaciones entre Cuba y EE.UU., conviene tener presente el papel que desempeña Europa y su capacidad de maniobra como actor supranacional, característica que complejiza el alcance triangular. Así, la lógica de un “triángulo romántico”, en el que Europa funciona como un pivote al que cortejan Cuba y EE.UU., se descompone cuando se tiene en cuenta la pluralidad de Estados del viejo continente. Por tanto, aunque Cuba y EE.UU. tengan una relación con la UE como actor unitario, también construyen triángulos estratégicos con varios de sus Estados miembros. Para complicar más las cosas, dentro de Europa sobresale España<sup>3</sup> como país que mantiene un vínculo histórico con la isla, y cuya estructura territorial permite asimismo que las Comunidades Autónomas mantengan relaciones con Cuba, in-

---

Torres, Carlos Alzugaray, José Antonio Sanahuja y Wolf Grabendorff. El artículo de Antonio Romero, “La política exterior cubana y la actualización del modelo económico en un mundo cambiante”, es particularmente pertinente (Romero, 2017).

---

<sup>3</sup> Sobre la relación Europa-Cuba destaca el libro de Eduardo Perera *La política de la Unión Europea hacia Cuba* (Perera, 2017) y el documento “Nueva etapa entre Cuba y la UE: escenarios de futuro” de Susanne Gratius y Anna Ayuso (Gratius, 2017).

cluso en periodos de alta conflictividad como durante la Presidencia de José María Aznar (1996-2004).

De acuerdo con el modelo del profesor Lowell Dittmer, en un triángulo romántico, el pivote (en este caso Europa) tiene más capacidad para sentar las pautas triangulares. Sin embargo, tal dinámica se enrarece cuando el pivote no es unitario y es susceptible de recibir un tratamiento diferenciado hacia sus componentes por parte de los otros dos actores. Así ocurrió con Europa durante el periodo de la llamada “Posición Común” de 1996. Lejos de articular una política exterior común desde sus intereses y valores, esta posición trazó una diagonal en la polarización Cuba-EE.UU. Europa tuvo la posibilidad de jugar un papel central —dada su afinidad con EE.UU. en el rechazo al *statu quo* en Cuba, y con Cuba en la oposición al embargo/bloqueo estadounidense—, pero fracasó por las disputas hacia uno u otro bando de las diferentes diplomacias de la UE.

Ciertamente, la estrategia diplomática de Obama hacia Cuba gozó del elogio de la diplomacia europea. El nuevo enfoque implicaba no solo la atenuación de las diferencias sobre cómo promover cambios en Cuba desde los valores compartidos, sino también la reducción de conflictos entre Washington y las capitales europeas en torno a multas, sanciones y fricciones diplomáticas en los organismos multilaterales. La directiva

presidencial estadounidense de octubre de 2016 y la firma, dos meses después, del acuerdo Cuba-UE<sup>4</sup>, alineó los enfoques y desde Bruselas se pensó que el triángulo podría generar sinergias aceleradoras para la cooperación. No obstante, la llegada de Trump al gobierno de EE.UU. ha paralizado esta tendencia. Su política exterior tiene proyecciones unilateralistas, y no solo con respecto a Cuba, sino también en relación con otros muchos temas, como el uso abusivo de la preponderancia del dólar y el código Swift en las transacciones financieras globales o las sanciones contra Irán (Deutsche Welle, 2018).

### **Trump: un presidente peculiar**

En sus relaciones con Cuba, el gobierno de Trump partió de dos puntos: i) el legado del proceso de normalización entre Cuba y EE.UU. que se había iniciado en los dos últimos años, y ii) la falta de una política propia y definida hacia la isla. En todo caso, su posición debe enmarcarse en una perspectiva más amplia. Es difícil hablar de una “Doctrina Trump” de política exterior. El presidente llegó a la Casa Blanca con una visión peculiar sobre cómo gestionar las relaciones exteriores. En ciertas áreas, como la relación con las gran-

---

<sup>4</sup> Europa ancló institucionalmente con Cuba una nueva relación a través del Acuerdo para la Cooperación y Diálogo Político (PDCA, por sus siglas en inglés). El acuerdo expresa un consenso procedimental y de fondo en el interior de la UE que aboga por un “acompañamiento” europeo al proceso de reformas económicas y sociales en Cuba.

des potencias, parece obsesionado por combatir los déficits comerciales y denunciar al resto de países por aprovecharse supuestamente de la “generosidad estadounidense”. De este modo, Trump considera a China como la principal amenaza al liderazgo estadounidense. Asimismo, critica el sistema establecido en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y entiende que EE.UU., en virtud de su tamaño y la apertura de su mercado, tiene la capacidad de renegociar acuerdos más favorables, aun entrando en una guerra de aranceles frente a otros actores.

En relación con América Latina, más allá de sus críticas al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), cabe recordar que Trump hizo de la cuestión migratoria la piedra angular de su candidatura, a costa del consenso republicano y en contra de las recomendaciones del Comité Nacional Republicano —que consideraba que las posiciones antiinmigración explicaban parte de la derrota de Mitt Romney en 2012—. En su lugar, Trump redobló la apuesta, identificando la migración hispana como una amenaza a la identidad estadounidense. No obstante, Trump es un político informal, poco comprometido con sus propias declaraciones y, en política internacional, desconcierta su escaso apego a los precedentes sentados por sus antecesores y sus continuos cambios de orientación. Esta volatilidad se refleja en las relaciones con Cuba.

Durante la campaña, el futuro presidente manifestó opiniones contradictorias. Al inicio de la postulación como candidato, apoyó la política de acercamiento con Cuba afirmando que “50 años [de embargo] son suficientes” y que “la apertura con Cuba estaba bien” aunque sostenía que él “hubiese negociado un acuerdo más fuerte” (Weinstein, 2015). Pero, una vez ganada la candidatura republicana, Trump se desdijo. Acusado en un artículo de *Newsweek* (Eichenwald, 2016) de buscar un acuerdo para construir campos de golf en Cuba, Trump anunció en una reunión de veteranos de Bahía de Cochinos, su propósito de revertir “todas” las órdenes ejecutivas y “concesiones” de Obama “a menos que el régimen de Castro acepte nuestras demandas” (Diamond, 2016). Lo que antes pensaba que estaba bien (“*fine*”), se convirtió en un acuerdo “totalmente al servicio de Castro”.

Una vez investido presidente, Trump rechazó profundizar en las conversaciones periódicas heredadas del gobierno de Obama, que habían llevado a la firma de 19 acuerdos y memorandos de entendimiento en múltiples áreas de cooperación: viajes, agricultura, telecomunicaciones e incluso medidas de confianza en materia militar. No había pasado ni un semestre desde su investidura y la política de Trump hacia Cuba ya empezó a sonar al ritmo de la campaña de 2020. Como afirma Susan Rice, ex-

asesora de Seguridad Nacional, Cuba es un caso emblemático de una política exterior que se utiliza para estimular una base electoral (Rice, 2019). Así, el 16 de junio de 2017, Trump anunció en Miami que iba a suspender todo lo avanzado durante el gobierno de Obama (Trump, 2017). En realidad, comenzaba un proceso por el cual se buscaba mantener movilizada a la derecha exiliada, pero sin afectar al ámbito donde se obtienen más beneficios: los viajes de los cubano-estadounidenses.

Ciertamente, a lo largo de 2017, EE.UU. procuró detener los viajes no familiares a Cuba y condenar toda interacción bilateral que no persiguiese el derrocamiento inmediato del gobierno cubano. No obstante, apenas se involucró en la situación de los derechos humanos, utilizando la cuestión como pretexto, y aunque se denunció la influencia de los militares cubanos en las empresas, no se propusieron soluciones al estilo de la de los principios Sullivan en África del Sur. En suma, durante su primer año, el gobierno entretuvo a los exiliados más radicales aglutinados en torno al senador Rubio, al tiempo que resguardaba los intereses estadounidenses en el altar miamense.

Cabe recordar que, en septiembre de 2017, se produjo el caso de los supuestos “ataques sónicos”<sup>5</sup>. Trump,

en lugar de trabajar con Cuba para solventar el *impasse* diplomático, optó por usar los incidentes para reducir el personal de la Embajada. Tal reducción llevó al incumplimiento de los acuerdos migratorios de 1994 y 1995 sobre el otorgamiento de, al menos, 20.000 visas anuales. En consecuencia, los beneficiados fueron quienes estaban interesados en sabotear la lógica de diálogo y acercamiento entre Cuba y EE.UU. Con todo, ni el secretario de Estado Rex Tillerson, ni el asesor de Seguridad Nacional H. R. McMaster ni los encargados de América Latina en el Consejo de Seguridad Nacional como Fernando Cutz y Juan Cruz mostraron entusiasmo por elevar el perfil de hostilidad con Cuba (Cutz, 2018).

Este contrapeso ante los excesos de la política electoralista de Trump cesó en 2018, tras los nombramientos de Mike Pompeo como secretario de Estado y de John Bolton como consejero de Seguridad Nacional. Bolton impulsó el nombramiento del cabildeiro Mauricio Claver-Carone como director para América Latina del Consejo de Seguridad Nacional. Claver-Carone ha venido incubando un profundo resentimiento hacia Europa y Canadá, por su falta de solidaridad hacia las esperanzas del exilio cubano más radical. En su visión, los inversionistas extranjeros en Cuba y

---

<sup>5</sup> La propia comunidad científica de EE.UU. continúa sin entender las causas y naturaleza de los incidentes, que afectaron también a

---

algunos diplomáticos canadienses (Anderson y Entous, 2018).



sus gobiernos han saboteado el colapso del gobierno cubano<sup>6</sup>.

Tras los nombramientos, Bolton pronunció un discurso en Miami en el que anunció nuevos paquetes de sanciones hacia Cuba como respuesta a sus vínculos con Venezuela (Bolton, 2018). Más aún, lo que Bolton enunció —dando músculo al lema de Trump: “Hacer América grande de nuevo”— fue una posición más intervencionista de EE.UU. hacia el hemisferio, que incluía la reiteración de la Doctrina Monroe y la activación de una mini Guerra Fría contra la “troika de la tiranía” en la que agrupaba a Venezuela, Nicaragua y Cuba (Ordóñez, 2019). El discurso de Bolton articulaba una política hacia Cuba en las antípodas del anunciado tiempo atrás por Trump (anti-intervencionista, hastiado de las promesas de promoción democrática y abierto a negociar acuerdos). Al retomar la Doctrina Monroe y la imagen del “patio trasero” de EE.UU., Bolton volvía a presentar a Cuba como un factor de desestabilización regional, ligado a la ideología socialista y a las presiones migratorias que amenazan la “identidad estadounidense”. Esta reorientación, que además secunda los intereses del senador Marco Rubio (Anderson,

2018), se ha hecho notar de inmediato en, al menos, cuatro dimensiones:

1. Se han reducido al mínimo el diálogo y la cooperación diplomática. Sin contactos ni buena fe recíproca, es difícil dilucidar cómo Cuba y EE.UU. pueden llegar a acuerdos, qué temas son intratables y cuáles podrían favorecer un acercamiento. De este modo, la relación bilateral queda en suspenso y sin mecanismos para gestionar una crisis sobrevenida.
2. EE.UU. privilegia la comunicación con interlocutores cubanos partidarios del desmantelamiento inmediato del gobierno, lo que compromete la credibilidad de independencia de una oposición cubana renuente a una intervención indebida en los asuntos internos de su país.
3. Se ha construido una narrativa sobre las crisis en Venezuela y Nicaragua que niega la autonomía de los factores internos de la isla, y que atribuye a Cuba gran parte de la responsabilidad de conflictos que, fundamentalmente, tienen una naturaleza nacional. En este sentido, se presupone la presencia militar cubana en esos países como factor clave para la supervivencia de Maduro y Ortega. En relación con Venezuela, EE.UU. difiere así de las posiciones del Grupo de Lima y del Grupo Internacional de Contacto y la UE.
4. Se vislumbran fricciones en el diálogo sobre Cuba con actores como

---

<sup>6</sup> Sobre el tema de la efectividad de las sanciones, cabe destacar el libro de Megan O’Sullivan: *Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism* (O’Sullivan, 2003).

Canadá y la UE. Trump les demanda que acepten las mismas posiciones maximalistas del exilio radical cubano, que también afectan a la Ley Helms-Burton, una norma que castiga a los empresarios de terceros países por actos que no violan ni sus leyes, ni la ley cubana, ni la ley internacional, y cuya naturaleza choca con las concepciones abarcadoras de los derechos humanos.

A este respecto, el gobierno Trump ha trastocado de golpe toda perspectiva de predictibilidad al remover la posposición de la aplicación del capítulo III de la Ley Helms-Burton, ejercida en los últimos 20 años por los presidentes anteriores<sup>7</sup>. Pues bien, justo en la víspera del anuncio de Bolton sobre la activación del capítulo III, la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, y la Comisaria de Comercio en la Comisión Europea, Cecilia Malmström, secundadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores español, declararon la posibilidad de plantear un litigio legal contra EE.UU. en la OMC, posición a la que se sumó posteriormente la ministra canadiense de Asuntos Exteriores,

---

<sup>7</sup> Frente a la posibilidad de que cubanos (nacionalizados estadounidenses) pudiesen denunciar en tribunales de EE.UU. a empresas beneficiarias del uso de propiedades expropiadas tras la Revolución, Europa amenazó con activar una demanda ante la OMC. No obstante, en 1998, EE.UU acordó con Europa congelar este capítulo, dado que se consideró conveniente evitar el choque institucional.

Chrystia Freeland. Sin embargo, a Bolton pareció no importarle nada.

### **La reforma económica y los nuevos sectores emergentes en Cuba**

El conflicto que suscita la activación del capítulo III se encuadra en un marco de visiones enfrentadas entre Europa y EE.UU. en torno al horizonte óptimo de transición en Cuba y a la identificación de sus actores protagónicos. Según la perspectiva conservadora estadounidense, Europa se ha aprovechado económicamente de las últimas reformas en Cuba y, en el plano político, pretendería acompañar un proceso que incluya al gobierno y a la sociedad cubanos hacia la búsqueda de una transición suave, “de la ley a la ley”, inspirada en su propia experiencia, particularmente en la española. Esto, junto con el papel que desempeñan los nuevos actores cubanos —empresarios, comunidades religiosas, empleados de corporaciones europeas y canadienses, artistas participantes en el intercambio cultural con EE.UU., disidentes, intelectuales críticos, exiliados moderados y repatriados gracias a las nuevas leyes migratorias cubanas— estarían entorpeciendo la polarización que impulsan los sectores del exilio intransigente (contra ellos, precisamente, están dirigidas las medidas de Bolton y Claver-Carone).

En este clima, cabe recordar los epítetos que recibieron el Cardenal Jaime Ortega y el español Miguel Ángel Moratinos cuando solventaron el



atolladero político creado por las detenciones de la “primavera negra”. Según la visión conservadora —que lo apuesta todo a crear un vacío de poder que abra Cuba al grupo político desplazado por la revolución—, la peor pesadilla no es la continuidad del actual sistema, sino la transición a uno más abierto y viable.

Ahora bien, persiste la incógnita sobre la capacidad de articulación de los nuevos actores para proyectar su agenda política dentro y fuera de Cuba. En la época de Obama, muchos de ellos optaron por una posición “zen”, de no confrontación ante quienes se oponían en EE.UU. al acercamiento. Pero con el tiempo han ido recibiendo cada vez mayor apoyo por parte de la UE y de España, por medio de becas, capacitaciones, viajes y contactos institucionales. En efecto, una política europea de respaldo a estos actores es estratégica en la coyuntura actual. El avance de Cuba hacia un modelo de economía mixta ofrece la oportunidad de estructurar formas de interacción público-privada, en las cuales la inversión y la cooperación europeas obtendrían los frutos sembrados durante décadas de compromiso constructivo. Europa también puede servir de puente para conectar a los diferentes sectores empresariales cubanos con sus homólogos en el resto de Iberoamérica, donde las grandes empresas, pero también la pymes, tienen una presencia significativa.

### **Consecuencias de la activación del capítulo III**

Según se ha adelantado, la activación del capítulo III abre la posibilidad de que los tribunales estadounidenses juzguen sobre reclamaciones relativas al “tráfico con propiedades robadas”, que pueden afectar a entidades cubanas o de terceros países que, en asociación económica con Cuba, incluyan entre sus activos o gestionen (“trafiquen”) con propiedades expropiadas a ciudadanos estadounidenses a partir del 1 de enero de 1959. Entre los efectos inmediatos que está propiciando esta medida se cuentan:

1. Una nueva distracción política que puede aprovechar el gobierno cubano. Ante la transición generacional, la población cubana demanda cambios políticos y económicos para adaptar el país al siglo XXI. Pero, aunque la urgencia de cambio no desaparece, se impone una narrativa de amenaza externa, de agrupamiento patriótico, que hace que las expectativas se ajusten a la baja.
2. El temor sembrado por la activación del capítulo III golpea fundamentalmente a los potenciales inversionistas estadounidenses, además de a los procedentes de Canadá, Europa y América Latina. La medida, por tanto, abre espacios para una interacción más activa de actores no comprometidos con una reforma comprensiva hacia el mercado y adversos

a un modelo político abierto, como Rusia, China o Irán (EFE, 2019).

3. El conflicto de EE.UU. con las normas del Derecho Internacional. La posibilidad de llevar ante los tribunales estadounidenses a entidades que operan en Cuba pero que ni violan leyes cubanas ni las de sus países, y tampoco reglas internacionales, expresa la paradoja hegemónica de EE.UU. que actúa en contra del orden liberal internacional. De ahí que las potencias antiliberales estén utilizando ya la medida estadounidense para justificar su propia subversión de la lógica internacional.

Además, la activación del capítulo III no afecta solo a quienes eran estadounidenses en el momento en el que se produjeron las nacionalizaciones de las propiedades. Urdida a la medida de los grupos exiliados de derecha, la ley también considera estadounidenses a los cubanos nacionalizados posteriormente, hasta su promulgación el 12 de marzo de 1996. Esta aplicación retroactiva de la ciudadanía estadounidense es una violación sin precedente de los principios fundamentales del Derecho. Incluso la elección de la fecha —el 1 de enero de 1959— es sintomática, pues EE.UU., bajo el gobierno de Eisenhower, no protestó por expropiación alguna hasta la promulgación de la Ley de Reforma Agraria, de mayo de 1959. Antes de esa fecha, las expropiaciones efectuadas por el gobierno revolucionario de Cuba se limitaron

a la aplicación de la Ley de Recuperación de Bienes Malversados, que castigaba actos reconocidos como corruptos y a los miembros de la dictadura derrocada de Fulgencio Batista.

Por lo demás, los posibles demandados por la ley engloban no solo al Estado cubano, a los copropietarios o a quienes estén directamente a cargo de los activos. El concepto de “tráfico” extiende una amplia red de infracciones, que incluye todas las transacciones imaginables con el gobierno cubano, excepto aquellas autorizadas por el gobierno estadounidense con una licencia: bancos que ofrecen créditos a las compañías que “trafican” e instituciones financieras que aseguran transacciones con ellas, así como agencias de viajes que operan con los hoteles construidos en esas propiedades (Fox, 2019).

Un ejemplo de cómo el capítulo III puede golpear al empresariado europeo lo refleja el caso español. Las hoteleras españolas son copropietarias de 11 hoteles, en virtud de las inversiones mixtas con el sector estatal cubano, y gestionan 77 hoteles, esto es, la mitad de las habitaciones en la isla. Además, en el marco de su visita a La Habana en noviembre de 2018, el presidente del gobierno español Pedro Sánchez solicitó al presidente Díaz-Canel impulsar más la apertura, en parte también para incrementar la presencia empresarial, en la que destacan compañías como

Meliá e Iberostar así como Iberia, Aena, Telefónica o Air Europa. Evidentemente, detrás de muchas de esas inversiones hay créditos, abastecimientos y contratos —también en su mayoría europeos—, como el fondo británico Standard Life Aberdeen, que ha respaldado la inversión de Meliá, de 350 millones de euros, para ampliar las concesiones al grupo hotelero hasta 2043 en el balneario de Varadero (Molina, 2018).

Ya el gobierno de Obama evidenció que la Ley Helms-Burton imponía un cerco económico a Cuba al gusto del gobierno estadounidense de turno, con implicaciones discriminatorias para las compañías europeas. Ciertamente, Obama usó su autoridad presidencial al otorgar licencias a compañías estadounidenses para hacer transacciones económicas con Cuba (barcos, bancos, hoteles, aerolíneas). La novedad que aporta la activación del capítulo III es que la vulnerabilidad de las compañías europeas, canadienses y latinoamericanas se extiende a los tribunales. Este hecho es de enorme importancia puesto que, dada la separación de poderes y la independencia judicial, el gobierno de EE.UU. ha despejado el camino a reclamaciones privadas sobre las que no tiene control.

Por descontado, la situación en 2019 difiere del momento de la aprobación de la Ley Helms-Burton en 1996. Entonces, cuando el presidente Clinton firmó la ley, obtuvo la autoridad

para posponer los castigos más severos contra los países aliados. Desde esa lógica se estableció el acuerdo de 1998 entre EE.UU. y la UE, que evitaba el conflicto en el marco de la OMC. No obstante, para Trump, la preservación de un orden liberal mundial de comercio no es una prioridad. El objetivo es alinear la política estadounidense con las ansias revanchistas y de reclamación de propiedades del exilio cubano más intransigente de Florida. Es más: el propósito consiste en internacionalizar esta política y paralizar incluso los intercambios académicos, educativos, culturales y, en fin, el diálogo político de Cuba con el exterior. Esta visión ni siquiera apuesta por la democracia como proceso, sino por promover una fórmula específica de cambio de régimen que exige sanciones secundarias contra los países que desafíen los dictados de Washington.

### **Escenarios: ¿hacia una reforma en Cuba con apoyo de la UE?**

Al activar el capítulo III de la Ley Helms-Burton, EE.UU. se ubica en las antípodas del PDCA entre la UE y Cuba de 2016. Si la UE continúa defendiendo sus valores e intereses, el conflicto diplomático con la política de Washington —diseñada en y para el Miami intransigente— es inevitable. La activación se ha realizado no en contra de Rusia o China, sino en contra de cualquier tipo de participación de Europa y Canadá en las reformas políticas y económicas

de Cuba. De hecho, si la exhortación del embajador europeo en Cuba, Alberto Navarro (Efe, 2019), a redoblar los esfuerzos de la apertura cubana tuviese eco, o si la política enunciada por Mogherini, encaminada a profundizar en las reformas en la isla, fuese exitosa, el conflicto de Bruselas con Washington se acentuaría.

Desde 1996 hasta ahora, la política exterior de los presidentes Clinton, Bush y Obama, consideró excesivo, riesgoso e inapropiado el coste político a pagar por un conflicto con Europa a propósito de Cuba. Con Trump ya no es el caso, algo de lo que han tomado nota los equipos de política exterior, cooperación y comercio europeos, encabezados por Mogherini y Malmström, así como la cancillería española (Ferreira, 2019). Pero el interrogante que persiste es si los países europeos podrán estructurar una respuesta adecuada al reto y si Cuba acepta contribuir a crear una nueva lógica triangular asimétrica.

Imaginar escenarios de futuro supone un ejercicio que rebasa el objetivo de este análisis. No obstante, se pueden apuntar algunas ideas, advirtiendo que existen incertidumbres sobre la transición intergeneracional en el liderazgo cubano, sobre la política del nuevo equipo europeo exterior (tras las elecciones de mayo de 2019), sobre la deriva que pueda tomar la crisis en Venezuela y, por último, sobre el resultado de las elecciones estadounidenses de 2020. Di-

cho esto, se pueden apuntar tres posibilidades:

1. Europa acepta la imposición estadounidense bajo la lógica de que Cuba no vale una guerra comercial o una mayor conflictividad con el gobierno de EE.UU. Para Europa, el coste de esta opción se asociaría con la coyuntura: el momento actual es bueno para capitalizar sus políticas de cooperación, en virtud de los cambios que están teniendo lugar en la isla. Una variante más ligera de esta perspectiva consistiría en la aceptación por parte de Europa de las prioridades y la secuencia que propone la Ley Helms-Burton, en la que se buscarían concesiones unilaterales cubanas. En todo caso, este es el peor escenario para Cuba.

2. Cuba y Europa mantienen el acuerdo de 2016 como una declaración para tiempos mejores. Cuba se cerraría en torno a su bandera y Europa no ofrecería apoyo a los cambios en Cuba, pero tampoco a la política de EE.UU. Europa dejaría a sus empresarios a merced de los litigios legales y solo reaccionaría estrictamente cuando se viese forzada por las circunstancias. Los costes para Europa serían equivalentes a los del escenario anterior, aunque se agregaría la incomodidad y hasta el posible castigo estadounidense por su falta de cooperación. Este es el peor escenario para Europa.

3. Europa y Cuba convierten el reto lanzado por la radicalización estadounidense en una oportunidad para redoblar los esfuerzos de cooperación. Cuba y Europa podrían estructurar respuestas coordinadas para acelerar las reformas en Cuba y hacer viable la resistencia multilateral ante los intentos de imposición de EE.UU. Este es sin duda el escenario de mayor complejidad y el que requiere mayores esfuerzos, pero también el que ofrece salidas constructivas ante la coyuntura crítica actual. Este escenario podría partir del acuerdo de 2016 y articular mecanismos de resistencia, de protección de transacciones comerciales y financieras, y de contraréplicas legales y castigos frente a aquellos actores que, dentro del sistema estadounidense —reclamantes individuales, compañías y abogados—, pretendan usar los tribunales estadounidenses para iniciar litigios opuestos a las leyes europeas y cubanas, y al Derecho Internacional. Este es el peor escenario para el gobierno de Trump.

El tiempo es una variable política en la que la asimetría cuenta. David no tiene los mismos tiempos que Goliat. El gobierno de Raúl Castro propuso realizar cambios significativos, pero la dilatación entre la proclamación de las nuevas líneas estratégicas y su implementación práctica ha causado notables estragos en la viabilidad de las reformas. La lectura oficial cubana de las experiencias de transición se ha decantado hacia una estrategia

gradual. Sin embargo, sus políticos no parecen haber percibido que el excesivo gradualismo de las reformas en el área postsoviética también ha producido ineficiencias y ha generado dinámicas de equilibrio parcial, dando lugar a menudo a un aumento de la desigualdad, de la pobreza o de la corrupción. Este asunto, que afecta a la dinámica económica interna, también crea cuellos de botella en política exterior. Hay cambios que son interdependientes y complementarios, como la unificación monetaria y la apertura al sector privado y a la inversión externa. En consecuencia, políticas que podrían producir buenos resultados si se aplicaran en tándem —como la apertura al sector privado junto con la creación de un mercado de bienes raíces— se han demorado por el exceso de la cautela, enviando señales incorrectas a los agentes económicos. Así, la reversión de la apertura al sector privado debido a la preocupación (legítima) por mantener el orden —evitando indisciplinas y controlando prácticas ilegales— transmitió un mensaje equivocado justo en el momento en el que el país se abría más a la repatriación, y el gobierno Obama des-trababa el envío de remesas<sup>8</sup>.

Por último, si Cuba y Europa quieren trabajar en la consecución del tercer

---

<sup>8</sup> Recuérdese que, entre 2015 y enero de 2017, Cuba y EE.UU. crearon una comisión para gestionar la transformación de las relaciones bilaterales. Pero la implementación y capitalización de muchos de los acuerdos fue lenta y estuvo notablemente centralizada.

escenario<sup>9</sup> están abocados a encontrar respuestas expeditas pues el tiempo es una variable central. Es cierto que otro presidente en EE.UU. podría cerrar de nuevo el capítulo III, pero no podrá revertir las reclamaciones que se presenten ante el sistema judicial que ya ha abierto el gobierno de Trump. Con todo, tres tipos de factores que pueden disuadir a posibles reclamantes:

1. Políticos. Una Cuba en vías de reforma, que transmita señales claras de avance hacia una economía viable, disuadiría a los demandantes de embrollarse en litigios legales que les podrían cerrar las puertas de la isla.

2. Legales. La UE, de preferencia con Canadá, puede activar una demanda contra EE.UU. ante la OMC y aplicar con rigor sus leyes, antidotos y represalias contra los reclamantes.

3. Prudenciales. Pueden darse respuestas europeas a las reclamaciones ante los tribunales estadounidenses. Esto implica el incremento sustancial de los costes transaccionales de las demandas, además de que los posibles reclamantes podrían ser presa fácil de abogados sin escrúpulos.

### De cara a 2020

La narrativa electoral de Trump hacia la comunidad cubano-

estadunidense es presentar a EE.UU. en una batalla frontal contra un enemigo de doble cabeza: de un lado, la troika tiránica de Nicaragua y Venezuela, con Cuba a la cabeza; del otro, el partido demócrata, presentado como una continuación del socialismo en EE.UU. Frente a esa propuesta, los demócratas no han orquestado una narrativa propia que se proyecte más allá de la continuación de lo que Obama comenzó. El hecho de que cerca de la mitad de la emigración cubana apoye a Trump y no se haya distanciado de él —ni en su posición antiinmigrantes ni en su política de retorno a la Ley Helms-Burton—, profundiza la brecha de separación entre la nación cubana a ambos lados del estrecho de Florida.

El Departamento de Estado desactivó la posposición del capítulo III de la Ley Helms-Burton con el objetivo de ahuyentar a posibles inversionistas de otros países y también cubano-estadounidenses, que tantean el terreno debido al nuevo plan económico y las declaraciones de Díaz-Canel sobre la comunidad emigrada. A su vez, ha anunciado la aplicación del capítulo IV, que prevé negativas de visas y castigos para inversionistas europeos en Cuba y sus allegados. Todo lo anterior es un drenaje del capital político y de los intereses estadounidenses de largo plazo, tanto en Cuba como a escala global. Pero es de esperar, dada la matriz ideológica antiliberal del

---

<sup>9</sup> En modo alguno la discusión de este escenario implica que se considere el más probable. Ese juicio rebasa las capacidades y espacio de este análisis.



equipo de Trump, que el ciclo de acrimonia continúe.

La existencia de un acuerdo-marco entre Cuba y la UE es un elemento nuevo que diferencia la situación actual de periodos previos. En contraste con la finiquitada “Posición Común”, este acuerdo fue negociado bilateralmente y expresa un compromiso consensuado no solo en Bruselas, sino también en los parlamentos y gobiernos de las capitales de los Estados miembro. No es el acuerdo perfecto, pero aglutina los liderazgos europeos, y da a Cuba incentivos suficientes para llegar a acercamientos que faciliten su proceso de reforma. En un triángulo en el que desempeña el papel de pivote, Europa tiene el reto en gestar su propia unidad, y está en condiciones de activar consecuencias para EE.UU. por su proceder unilateral, y de demandar a Cuba una actitud más decidida en materia de reforma económica y derechos humanos, acorde con las realidades del mundo y con su propia diversidad.

*Arturo López-Levy es Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Denver y máster en Economía y Asuntos Internacionales por las universidades de Carleton y Columbia.*

### Referencias bibliográficas

ALZUGARAY, C. (2019): *Cuba 2018-2019 Coyuntura y Perspectivas*, Inter-Press Service de Cuba (3 de mayo). Disponible en: <https://www.ipscuba.net/economia/cuba-2018-2019-coyuntura-y-perspectiva/> (consultado el 12 de mayo 2019).

ANDERSON, J. L. (2018): “As Castro prepares to leave the scene, Trump's Cuba policy is a road to nowhere”, *The New Yorker* (18 de marzo). Disponible en: <https://www.newyorker.com/news/daily-comment/reasons-why-trump-should-change-cuba-policy-as-castro-prepares-to-leave-office> (consultado el 28 de abril de 2019).

ANDERSON, J. L., y ENTOUS, A. (2018): “The mystery of the Havana síndrome”, *The New Yorker* (9 de noviembre). Disponible en: <https://www.newyorker.com/magazine/2018/11/19/the-mystery-of-the-havana-syndrome>.

BOLTON, J. (2018): “Remarks by National Security Advisor Ambassador John Bolton on the Administration policies in Latin America”, La Casa Blanca (9 de noviembre).

- Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-administrations-policies-latin-america/> (consultado el 8 de mayo de 2019).
- CUTZ, F. (2018): *A View from the White House: Latin America Policy Under the Trump Administration*, Wilson Center (24 de septiembre): Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/event/view-the-white-house-latin-america-policy-under-the-trump-administration> (consultado el 3 de mayo de 2019).
- DEUS, M. (2019): “Más incertidumbre para el sector privado en Cuba”, *OnCuba News* (25 de abril). Disponible en: <https://oncubanews.com/cuba-ee-uu/mas-incertidumbres-para-el-sector-privado-en-cuba/> (consultado el 25 de abril de 2019).
- DEUTSCHE WELLE (2018): “Germany urges SWIFT end to US payments dominance” (27 de agosto). Disponible en: [www.dw.com](http://www.dw.com): <https://www.dw.com/en/germany-urges-swift-end-to-us-payments-dominance/a-45242528> (consultado el 25 de mayo de 2019).
- DIAMOND, J. (2016): “Trump Shifts on Cuba, Says he would reverse Obama’s deal”, *CNN* (16 de septiembre). Disponible en: <https://www.m.cnn.com/2016/09/16/politics/donald-trump-cuba/index.html>.
- DIAZ, O. (2019): “Eliminación de las visas de cinco años: Un mini-bloqueo para el sector privado”, *OnCuba News* (21 de marzo). Disponible en: <https://oncubanews.com/cuba-ee-uu/eliminacion-de-las-visas-de-5-anos-un-mini-bloqueo-para-el-sector-privado-cubano/> (consultado el 15 de abril de 2019).
- DITTMER, L. (1981): “The Strategic Triangle: An elementary Game-theoretical Analysis”, *World Politics* 33 (4) (julio), pp. 485-515.
- DOMINGUEZ, J. (1989): *To make a world safe for revolution: Cuba's foreign policy*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- EFE (2019): “Les prestaremos todo tipo de ayuda-dice Rusia a Cuba”, *OnCuba News* (4 de junio). Disponible en: <https://oncubanews.com/mundo/les-prestaremos-todo-tipo-de-ayuda-dice-rusia-a-cuba-ante-sanciones-de-eeuu/>

- (consultado el 4 de junio de 2019).
- EFE (2019): “Unión Europea protegerá con todos los medios a sus inversores en Cuba”, *On-Cuba News* (10 de mayo). Disponible en: <https://oncubanews.com/cuba/union-europea-protegera-con-todos-los-medios-a-sus-inversores-en-cuba/> (consultado el 31 de mayo de 2019).
- EICHENWALD, K. (2016): “How Donald Trump's company violated the United States embargo against Cuba?”, *Newsweek* (29 de septiembre). Disponible en: <https://www.newsweek.com/2016/10/14/donald-trump-cuban-embargo-castro-violated-florida-504059.html>.
- FERREIRA, R. (2019): “Europa amenaza a empresas estadounidenses con confiscar bienes por reclamaciones en Cuba”, *OnCuba News* (31 de mayo). Disponible en: <https://oncubanews.com/cuba-ee-uu/europa-amenaza-a-empresas-estadounidenses-con-incautar-activos-por-reclamaciones-en-cuba/> (consultado el 4 de junio de 2019).
- FOX, P. (2019): “El Título III de Helms-Burton: ¿abriendo las puertas de la inundación?”, *Horizonte Cubano Law Columbia University* (1 de mayo). Disponible en: <https://horizontecubano.law.columbia.edu/content/el-titulo-iii-de-helms-burton-abriendo-las-puertas-de-la-inundacion?fbclid=IwAR1D5e3ofvf6e5tfKzgHHn8ZTcesqGmUY5v43hxkX5rnk05bmzM1MZYI7Yw> (consultado el 2 de mayo).
- GRATIUS, S. (2017): *Nueva Etapa entre Cuba y la UE: Escenarios de futuro*, Barcelona, CIDOB.
- HALLIDAY, F. (1999): *Revolution and World Politics*, Durham, North Carolina, Duke University Press.
- KUPFER, T. (2019): “Being a Diplomat is a Full-Time Job: Mike Pompeo knows his audience”, *National Review*, LXXI (8) (6 de mayo), pp. 28-31.
- LÓPEZ-LEVY, A. (2016): “Cuba-US: The December 17 agreement in the rationale of asymmetric relations”, en W. L. HERSBERG: *A New Chapter in US-Cuba Relations*, Nueva York, Palgrave McMillan, pp. 27-40.
- LOPEZ-LEVY, A. (2018): *Democratizing Cuba?*, NACLA (14 de noviembre). Disponible en: <https://nacla.org/news/2018/1>

- 1/14/democratizing-cuba (consultado el 9 de abril de 2019).
- MEAD, W. R. (2017): “The Jacksonian Revolt”, *Foreign Affairs* (marzo-abril).
- MOLINA, C. (2018): “Las hoteleras españolas gestionan ya más de la mitad de las habitaciones en Cuba”, *Cinco Días* (18 de noviembre). Disponible en: [https://cincodias.elpais.com/incodias/2018/11/18/companias/1542567507\\_545025.html](https://cincodias.elpais.com/incodias/2018/11/18/companias/1542567507_545025.html).
- ORDOÑEZ, F. (2019): “Inside the Cubanization of Trump's Venezuela Policy”, *The Miami Herald* (5 de febrero).
- O’SULLIVAN, M. (2003): *Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism*. Washington, Brookings Inst.
- PERERA, E. (2017): *La Política de la Unión Europea hacia Cuba: construcción, inmovilismo y cambio*, Panamá, Ruth Casa Editorial-Friedrich Ebert Stiftung.
- RICE, S. (2019): “The real Trump's foreign policy”, *The New York Times* (5 de mayo). Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/05/05/opinion/trump-venezuela-cuba.html>.
- ROMERO, A. (2017): “La política exterior cubana y la actualización del modelo económico en un mundo cambiante”, en A. Serbin (ed.): *Pensamiento Propio* 22 (45) (enero-junio), pp. 81-110.
- TRUMP, D. (2017): “Remarks by president Trump on policy of the United States towards Cuba”, La Casa Blanca (16 de junio). Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-policy-united-states-towards-cuba/> (consultado el 1 de mayo de 2019).
- WEINSTEIN, J. (2015): “Donald Trump on his nuclear doctrine, democracy and why he refuses to use the term supreme leader”, *The Daily Caller* (7 de septiembre). Disponible en: <https://dailycaller.com/2015/09/07/donald-trump-on-his-nuclear-doctrine-democracy-promotion-and-why-he-refuses-to-use-term-supreme-leader/#ixzz319Obgeml> (consultado el 10 de mayo de 2019).
- WOMACK, B. (2016): *Asymmetry and International Relations*, Nueva York, Cambridge University Press.

**Fundación Carolina, junio 2019**

Fundación Carolina  
C/ Serrano Galvache, 26.  
Torre Sur, 3ª planta  
28071 Madrid - España  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
@Red\_Carolina

[https://doi.org/10.33960/AC\\_08.2019](https://doi.org/10.33960/AC_08.2019)

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)