

La conformación de la política de Estados Unidos hacia Cuba: las sanciones como política pública

The Making of US´ Cuba Policy: Sanctions as Public Policy

Dr. Ernesto Domínguez López

Profesor Titular

Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos

Universidad de La Habana, Cuba



0000-0003-4305-1097

ernestodl@cehseu.uh.cu

Dra. Seida Barrera Rodríguez

Profesora Titular

Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos

Universidad de La Habana, Cuba



0000-0002-1529-9936

seida@cehseu.uh.cu

Fecha de enviado: 09/05/2020

Fecha de aprobado: 17/07/2020

RESUMEN: La relación entre Cuba y Estados Unidos tiene una larga historia y es sumamente compleja. Para comprenderla es necesario incluir en el análisis una diversidad de variables y dimensiones en estado de permanente interacción y cambio, articuladas en torno a una serie de ejes, enraizados en la historia de ambos países. En el artículo se presenta un modelo analítico que combina perspectivas de la historia, las ciencias políticas, la geopolítica y la economía política, apoyado en el estudio de más de 200 años de procesos y acontecimientos, con el enfoque de conformación de políticas. Desde esa perspectiva, se propone un estudio de las fluctuaciones de la política de Estados Unidos hacia Cuba observados entre 2001 y 2020, en particular las sanciones impuestas por el gobierno de Washington.

PALABRAS CLAVE: políticas públicas, política exterior, sanciones, relaciones Cuba-Estados Unidos.

ABSTRACT: The relationship between Cuba and United States has a long history and is extremely complex. To understand its core features, it is necessary to include in the analysis a diversity of variables and dimensions in state of constant interaction and change, articulated around a number of central axes, deeply embedded in the course of both countries´ histories. In the article we present an analytical model that combines perspectives and tools from history, political science, geopolitics and political economy, rooted in the study of over 200 years of processes and events, through the lenses of policy-making. From this perspective, we examine the fluctuations in US´ Cuba policy between 2001 and 2020, in particular the sanctions imposed by Washington.

KEYWORDS: public policy, foreign policy, sanctions, Cuba-US relations.

La relación entre Cuba y Estados Unidos es un proceso histórico de larga data. La naturaleza conflictiva que ha asumido a lo largo del tiempo, agudizada especialmente a partir de 1959, la inserción de ese conflicto en los marcos globales de la Guerra Fría durante décadas, y el papel de intereses políticos específicos en el país norteamericano en la formulación de la política de Washington hacia la nación caribeña son dimensiones de una realidad compleja, cada una de las cuales requiere una investigación en profundidad.

El presente estudio parte de una idea clave: la política exterior es una política pública (González, 1990). Las implicaciones de esta perspectiva son relevantes, pues ello significa que la conformación de política exterior puede y debe ser estudiada con los mismos instrumentos que la conformación de cualquier otra política pública. Una referencia importante en este sentido es lo que en inglés se ha dado en llamar el enfoque *intermestic*, definido como la integración de lo interno y lo internacional en un todo en el que los procesos, intereses y equilibrios de fuerzas internos contribuyen a configurar la política exterior, en ocasiones de manera decisiva (Barilleaux, 1985; Kurniawati, 2017; McCormick, 2018). Consideramos que esta es una realidad inherente a la conformación de la política exterior, por lo que la emergencia de esa visión es solo el reconocimiento de las limitaciones de las líneas de pensamiento tradicionales.

En este trabajo se asume que la política de Estados Unidos hacia Cuba puede y debe ser abordada como política pública. Por tanto, los mecanismos y modelos que se aplican a la conformación de otras políticas públicas pueden ser utilizados para explicar las que se refieren a Cuba, con los ajustes necesarios. La búsqueda bibliográfica y las entrevistas con expertos y

funcionarios en ejercicio llevaron a concluir que no existen estudios sistemáticos que aborden la conformación de la política hacia Cuba desde esta perspectiva.

Además, se observa la carencia de un estudio sistemático que explique la formulación de las sanciones de Estados Unidos a Cuba entre 2001 y 2020. Por ello, se decidió profundizar en este tema, que marca la historia de la relación durante las más de seis décadas desde el Triunfo de la Revolución cubana. En este tema, los autores se enfocan en la producción de normas jurídicas que regulan las relaciones bilaterales por la parte estadounidense. En particular, se observa la producción de sanciones a lo largo del período señalado.

Se escogió el período 2001-2020 debido a que, por una parte, el 20 de enero de 2001 tomó posesión George W. Bush como presidente, y meses después los acontecimientos del 11 de septiembre del mismo año marcaron un punto de inflexión en muchos sentidos. Particularmente, incrementaron hasta niveles sin precedentes la extraterritorialidad de las sanciones aplicadas por Washington a los que identifica como adversarios, además de una modernización de las sanciones mismas, ejemplificado por las aplicadas a Iraq (Gordon, 2010) y a otros Estados del Medio Oriente. El estudio empírico cierra el 20 de enero de 2020. Además de un sentido práctico —el trabajo se desarrolló en 2020—, esa fecha marca el tercer aniversario de la administración de Donald Trump y se sitúa en el ecuador del período congressional 2019-2021.

El objetivo general del trabajo es contribuir a explicar la conformación de las sanciones de Estados Unidos contra Cuba como política pública.

Se plantea tres objetivos específicos: el primer objetivo fue la proposición de un modelo teórico

construido a partir de los enfoques de la conformación de políticas la teoría de elites, abordados desde la teoría de sistemas y el pensamiento complejo. El segundo objetivo fue identificar los patrones en la formulación de sanciones contra Cuba en el período 2001-2020. El tercer objetivo es identificar algunos de los factores principales que condicionaron la conformación de la política de sanciones en el período.

Consecuentemente, la discusión que se presenta a continuación se desarrolla en dos partes. En la primera, se plantea el modelo teórico-analítico, que se basa en los aportes de las ciencias políticas y estudios históricos sobre las relaciones bilaterales, las historias de los dos países involucrados, y la historia moderna y contemporánea. Ello permite definir los marcos para la explicación de las políticas conformadas en Estados Unidos respecto a Cuba. La segunda parte se concentra en las sanciones introducidas como normas jurídicas públicas. Esta nomenclatura incluye leyes, órdenes ejecutivos y presidenciales, memorandos, notificaciones, proclamaciones y determinaciones. Se excluyeron normas secretas, y aplicaciones específicas de sanciones, así como medidas no contempladas en norma jurídica alguna. Estas se utilizaron como tema de interés, como expresión forma concreta de políticas conformadas y como punto de entrada al complejo proceso de conformación de políticas.

Se realizó una búsqueda en los sitios web del Registro Federal y del Congreso estadounidenses, con el término de búsqueda Cuba, en el período comprendido entre enero de 2001 y enero de 2020. Esta búsqueda arrojó 3789 resultados, 97 de ellos en el Registro Federal y 3692 en el Congreso. En un segundo momento utilizamos los términos de búsqueda «marxista» y

«comunista», que aparecen en la legislación de períodos anteriores compilada por Rennack y Sullivan (2005). Esto arrojó 4 y 171 resultados adicionales, respectivamente. Sin embargo, en estos dos últimos grupos no se encontraron sanciones contra Cuba. Se elaboraron dos listados que fueron contrastados: uno para las sanciones, y otro para las medidas que hacen concesiones o «suavizan» de alguna forma el bloqueo. Se procesó el 100% de estos resultados.

Se utilizó información proveniente de los sitios oficiales del Registro Federal, la Casa Blanca, el Congreso, los *lobbies* y otras organizaciones activas en esos temas, de sitios especializados y de medios de prensa. Fundamentalmente, se utilizaron los textos de las normas jurídicas aprobadas. La intención es avanzar en la comprensión de la conformación de política de Estados Unidos hacia Cuba y a la vez superar algunas de las sobre-simplificaciones que se han hecho recurrentes en la literatura académica que aborda la temática.

La conformación de políticas: la política hacia Cuba

El estudio sistemático de la política pública es una disciplina relativamente reciente, y no hay consenso en cuanto al concepto básico. Para esta investigación, los autores se basaron en la propuesta de Thomas Dye, para quien política pública es «cualquier cosa que un gobierno elija hacer o no hacer» (2017, p. 3). Se asumen las políticas públicas como los resultados del proceso de toma de decisiones dentro de un sistema de gobierno en temas considerados de interés público, concepto que abarca desde intereses compartidos por toda la población hasta el interés de grupos muy pequeños o individuos influyentes.

¿Cómo se conforma entonces una política pública? De las distintas variantes posibles, se

tomó el modelo cíclico de procesos según la síntesis de Thomas Dye (2017). Un modelo similar, con algunas diferencias, se encontró en Thomas A. Birkland (2015). Aunque el modelo parece implicar una secuencia estricta de procedimientos, el propio Dye advierte que la subdivisión es solo metodológica, pues por lo general los procesos suceden simultáneamente, a la vez que actores pueden participar en diferentes etapas al mismo tiempo (2017).

El modelo cíclico que se propone se estructura como un proceso continuo con seis etapas. **Identificación**, el momento en el cual un tema es reconocido como relevante en tanto que demanda de políticas específicas. **Establecimiento de agenda**, cuando los temas identificados se incorporan a la agenda de instituciones y decisores políticos en posición formal de generar políticas públicas. **Formulación**, que se corresponde con la presentación de una o varias propuestas de política concreta en el tema en cuestión. **Aprobación**, cuando se decide emprender una acción (sea cambiar una política existente, introducir una nueva, o no cambiar el *statu quo*). **Implementación**, referido a la aplicación práctica de la política decidida. **Evaluación**, donde se determina si los efectos de la política aplicada se corresponden con los intereses vigentes en el momento de su revisión (estos pueden ser similares a los objetivos planteados inicialmente o no).

Al estar tratando este tema desde la perspectiva de las políticas públicas, resulta inmediato que las decisiones finales adoptadas se producen dentro del aparato institucional del Estado, concretamente dentro de la instancia del gobierno considerada como competente de acuerdo con el orden constitucional. Los modelos institucionales parten de esta consideración, por

lo que en este punto se complementan con el modelo procesal cíclico.

Este modelo básico puede ser enriquecido mediante la incorporación de los factores que condicionan el funcionamiento del ciclo. Uno de ellos es el comportamiento de los actores involucrados directamente, lo que incluye a los decisores formales insertados en los órganos de gobierno correspondientes. Por otra parte, para cada uno de los componentes del gobierno hay que considerar la influencia de otros actores gubernamentales, es decir, otras ramas y órganos de gobierno; estos pueden ser generadores o canalizadores de intereses específicos, además de mantener espacios de poder propios. La identidad y naturaleza de esos «otros actores gubernamentales» depende de la política pública en cuestión y de la rama y órgano u órganos encargados de su conformación. Por ejemplo, si las políticas son generadas por el ejecutivo, esas otras potencialmente incluyen la rama legislativa, la rama judicial, otros órganos y agencias del ejecutivo y, en algunos casos, estructuras de gobierno estadual y local.

Esta adición no agota el tema. A lo anterior hay que agregar a los actores no gubernamentales, como grupos de interés, grupos de presión, tanques pensantes o individuos influyentes. El sistema de gobierno no existe en el vacío, sino que es parte del sistema político, que a su vez es un componente de la sociedad en su conjunto. Las sociedades humanas, y por extensión todas sus partes, forman sistemas complejos, adaptativos y abiertos, a los cuales se debe aplicar la teoría de sistemas (Von Bertalanffy, 1968) y el enfoque complejo (Holland, 1995). El enfoque sistémico de los procesos políticos, desarrollado entre otros por David Easton (1957, 1999), es un punto de partida al que se agrega el estudio de la multiplicidad de factores que

participan de la conformación de políticas, los actores, sus características, sus interacciones.

Si somos consecuentes con el enfoque sistémico, la interacción entre los componentes del sistema de gobierno genera emergentes que se expresan de formas diversas en cada uno de esos mismos componentes. Lo mismo aplica para el sistema político en su conjunto. Si atendemos además al carácter histórico del funcionamiento de las estructuras políticas, podemos postular de inmediato la presencia de tendencias de mediana y larga duración que configuran los espacios de consenso y discusión.

La naturaleza sistémica lleva a otro problema: la sociedad no es un agregado de sujetos iguales entre sí, sino una estructura compleja de sujetos con múltiples identidades, organizados en jerarquía definida por una distribución asimétrica de recursos (Domínguez, 2014). Esto se relaciona directamente con la cuestión de la desigualdad, sobre la que se ha producido un creciente volumen de trabajos durante las últimas dos décadas (Piketty & Saez, 2003; Svallfors, 2005; 2006; Piketty, 2014; Pickett & Wilkinson, 2015; Milanovic, 2019).

Cabe entonces una pregunta: ¿Todos los ciudadanos influyen por igual en la toma de decisiones políticas, como se supone dentro de los marcos de una democracia? Martin Gilens y Benjamin Page pusieron a prueba los modelos teóricos sobre democracia con un trabajo empírico que incluyó 2000 cambios de política decididos en el Congreso. Los resultados mostraron que la probabilidad de tomar una decisión es esencialmente insensible a la variación del porcentaje de ciudadanos comunes que apoya una opción, mientras que tiene una fuerte correlación con el porcentaje de apoyo que reciba de las élites económicas, y esa probabilidad crece exponencialmente con el

apoyo de una cifra umbral de grupos de interés, en torno al 50 % de estos, y después tiende a estabilizarse (Gilens & Page, 2014). La investigación de Gilens y Page demuestra de manera concluyente que el clásico modelo de democracia electoral mayoritaria según el teorema del votante medio de Anthony Downs (1957) no es válido para Estados Unidos, al menos no en las décadas más recientes. Igualmente parece irrefutable que la conformación de políticas es influida mayormente por las élites y los grupos de interés.¹

Esto nos coloca ante un nuevo problema: ¿se trata de una élite o de varias élites? Este tema ha sido objeto de discusión durante más de un siglo y ha dado lugar a dos líneas de pensamiento divergente: las teorías unitarias y las teorías pluralistas. Una salida a la divergencia es posible si aceptamos que las dos variantes describen y explican parcialmente dos aspectos de la misma estructura. La diferencia está dada por la observación de niveles diferentes de organización y funcionamiento de la estructura de distribución y ejercicio del poder dentro de una sociedad dada, en nuestro caso, la sociedad estadounidense (Govea & Domínguez, 2020).

El primer nivel es el resultado de la existencia a lo largo de la historia de Estados Unidos de un consenso visible respecto a los fundamentos de la formación social y el modo de producción dominante. Este plano permite el desarrollo de las teorías unitarias. Es el plano esencial en la formación de las políticas de Estado. El segundo nivel está compuesto por la existencia, también históricamente observable, de diversos proyectos, modelos y propuestas de políticas públicas destinadas a garantizar la continuidad de los pilares del sistema. Cada uno de ellos se asocia con intereses e interpretaciones de la realidad y sus matices lo suficientemente

diferenciados. La mayor o menor distancia entre esos núcleos configuran las contradicciones y el grado de conflictividad de las interacciones entre ellos. Este es el plano de las teorías pluralistas.

Esto implica que el consenso referido es relativamente laxo, pues permite un rango de variación de las manifestaciones concretas de los axiomas básicos del sistema en cada momento histórico dado. Las interacciones entre las distintas élites en tanto grupos sociales en competencia por el control de los instrumentos de ejercicio del poder constituyen un sistema complejo del cual emerge el consenso mismo, que por naturaleza evoluciona, se transforma y es sustituido por nuevos emergentes en el curso del proceso histórico de existencia de la sociedad a la que pertenece.

¿Cómo influyen las élites en la conformación de políticas? Los mecanismos para ese ejercicio de influencia son conocidos. El primero y más evidente es la participación personal en el aparato de gobierno. El segundo es el contacto directo con los decisores políticos para transmitirles propuestas y preferencias. Según la ley, esto es posible para cualquier ciudadano, sin embargo, el capital social acumulado por las élites les garantiza acceso privilegiado, que se une a recursos para financiar *lobbies* (Haney & Vanderbush, 1999; Zetter, 2008; Baumgartner et al, 2009; Fisher, 2015). Otro mecanismo son las contribuciones a las campañas electorales. La cuestión del financiamiento de las campañas políticas, y más ampliamente del papel del dinero en la política estadounidense es un tema de interés académico y público, por las peculiaridades que introduce en el sistema (Currinder, 2009). En este sentido, el desarrollo de los Comités de Acción Política (PAC, por sus siglas en inglés) y, desde la sentencia en el caso *Citizens United vs. Federal Election Commission*,

los SuperPAC, ha sido vistos como un problema para el funcionamiento de la democracia estadounidense (Alexander, 2011; Teachout, 2014).

Otro medio de ejercicio de influencia es el financiamiento de tanques pensantes. Esta clase de organizaciones pueden estar vinculadas a universidades o ser independientes, y normalmente emplean a académicos, antiguos funcionarios del gobierno, legisladores, ejecutivos empresariales, diplomáticos, es decir, personas que puedan aportar experticia, capacidad intelectual, contactos o diversas combinaciones de esas virtudes. Esto se relaciona con el fenómeno de las «puertas giratorias», o sea, la circulación de personas entre los distintos ámbitos. Normalmente, los *think tanks* son cercanos a una u otra posición política e ideológica, así como a grupos de poder y fuerzas políticas, aunque algunos son considerados no partidistas (Smith, 1991; Rich, 2004; Parmar, 2004; Arin, 2014). Todos estos instrumentos, avalados por la ley, son otras tantas formas en la que la distribución asimétrica de capital económico y social se traduce en una distribución asimétrica de capital político. Existen también medios ilegales, que por tanto escapan comúnmente al escrutinio público (Mayer, 2016).

Iguals principios pueden aplicarse a los grupos de interés. Dado que estos se articulan en torno a un tema o un grupo de temas priorizados, o en representación de un sector específico, para ejercer influencia sobre los decisores políticos (Gerber, 1999), la distribución desigual de capital político también les afecta (Hays, 2001; Strolovitch, 2007), y condiciona su relación con los instrumentos de ejercicio de influencia, en particular con los *lobbies* (Goldstein, 1999; Kaiser, 2010). En este sentido, los modelos basados en la teoría de élites y los basados en teoría de

grupos no son excluyentes, sino complementarios, pues observan la participación de tipos de actores diferentes, pero no excluyentes, con importantes niveles de solapamiento.

Al estudiar un país como Estados Unidos, debemos considerar que la geometría de poder tiene varios niveles integrados en una estructura multinivel y compleja. En particular, es necesario incluir en cualquier modelo analítico la existencia de concentraciones de poder a nivel de estados y de comunidades específicas, que tienen capacidad para ejercer influencia sobre procesos políticos en su escenario natural de existencia, pero también en la capital federal o en otros territorios. Factores como el sistema electoral generan otras tantas posibilidades de influencia política.

Los emergentes del sistema se expresan en los intereses estratégicos estables y las políticas de Estado que le dan forma (Althusser, 1970; Porter, 2018). El concepto de política de Estado es polémico, sobre todo por su uso recurrente sin una definición estricta, así como por su relación con otros conceptos polémicos y polisémicos (Cueto & Guardamagna, 2012; 2013). Por ejemplo, un texto como el Diccionario de Política de Norberto Bobbio y Nicola Matteucci no contiene un apartado específico para este concepto, y el término solo aparece en una

ocasión, como parte de la discusión de la categoría *reforma universitaria*, sin proponer definición alguna (Bobbio & Matteucci, 1976). El tema amerita una discusión mucho más extensa de la que es posible en el espacio de que disponemos, por ello nos limitamos a proponer nuestra definición: política de Estado la entendemos como el marco general de políticas respecto a un tema o grupo de temas generado por el consenso político relativo y dinámico entre grupos de poder, cuya vigencia trasciende la gestión de una administración o la preeminencia temporal de una fuerza política. La acción de estos últimos en el área temática dada se sitúa dentro de esos marcos.

Por la propia naturaleza sistémica de las relaciones de poder, la política de Estado evoluciona en el tiempo conjuntamente con las correlaciones de fuerza e intereses predominantes. Pueden ser interpretadas como expresión del núcleo de intereses predominantes que articula el consenso.² Estos componentes de alcance estratégico generan las condiciones de contorno que enmarcan y restringen el rango de políticas públicas posibles.

El modelo quedaría entonces como se representa en la figura 1.

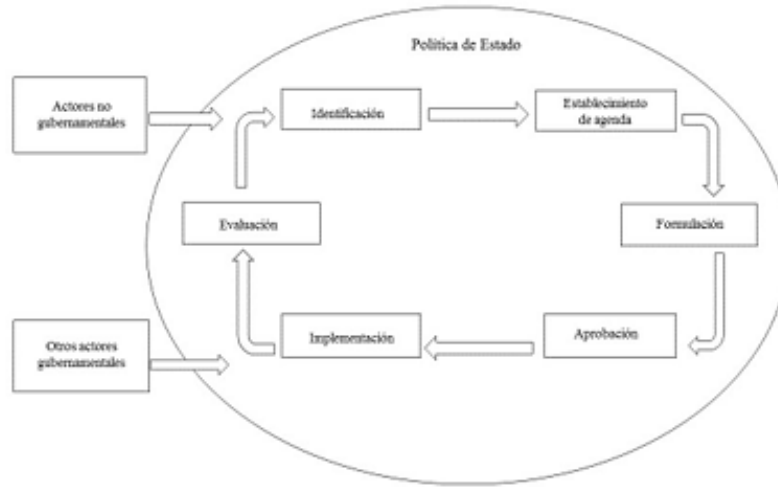


Figura 1. Ciclo de conformación de políticas.

Fuente: elaborado por los autores.

En cada fase del ciclo interviene el sistema de actores ubicados en distintas posiciones dentro del sistema de gobierno o en torno a este, con diferentes capacidades de influencia, según la distribución desigual de capital político. En este punto se propone introducir una variación de los modelos racionales, según los cuales los productos de la conformación de políticas racional representan la máxima ganancia social,

considerando los intereses específicos, la acción de estos grupos representa la búsqueda de la maximización de su ganancia, matizada por una serie de factores que delimitan la posibilidad de una decisión racional. Se propone que la acción de cada uno de esos actores resulta de un proceso de toma de decisiones que se basa en una matriz de cuatro dimensiones multivariadas (Figura 2).

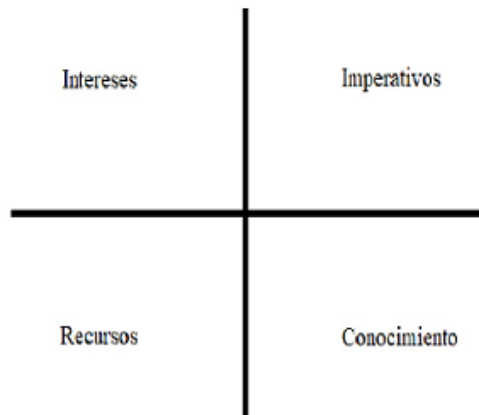


Figura 2. Dimensiones de la toma de decisiones de un actor político.

Fuente: elaborado por los autores.

La dimensión de los intereses se refiere a los intereses concretos que tenga un actor en un tema específico, así como la relación con sus intereses respecto a otros temas (orden de prioridades). La dimensión de los imperativos se refiere a los factores externos al actor: instituciones, otros grupos, individuos u organizaciones con sus propios intereses, equilibrios de poderes en los diversos escenarios conectados con la política en cuestión. La de los recursos incluye los montos de los distintos tipos de capital que integran el capital político disponible y que pueden ser invertidos total o parcialmente en un tema concreto.

Cuando utilizamos esta perspectiva para estudiar la conformación de políticas se deben considerar varios aspectos. Los intereses no son únicamente económicos, o puramente económicos. La gama de factores y objetivos en esta dimensión incluye aspectos ideológicos, políticos, prestigio social, criterios geopolíticos. Un concepto más amplio para englobar todo esto sería la búsqueda de poder en sus diversas formas, formando así una especie de bucle de retroalimentación, generando una combinación compleja de componentes de los intereses de los diferentes actores.

Entre los imperativos se deben incluir las reglas y prácticas que organizan el funcionamiento de los mecanismos de toma de decisiones. El ejecutivo como rama tiene la característica de que el ocupante de la Casa Blanca tiene una considerable cuota de poder, parcialmente limitado por la ley y el funcionamiento de las otras dos ramas principales del gobierno –legislativa y judicial-, según el principio de controles y contrapesos (Ellis, 2009; Lowi, Ginsberg, Shepsle & Ansolabehere, 2019). Ese poder es ejercido a través de un sistema de departamentos y agencias con competencias

específicas, cada uno de los cuales responde a su propio reglamento interno, a la vez que se subordina al presidente y los secretarios y directores designados políticamente con aprobación del Senado, y es responsable ante los otros poderes. Este entramado hace que el gabinete y las organizaciones que le están subordinadas puedan distanciarse de las preferencias y propósitos del presidente.

La existencia de un aparato de funcionarios profesionales en relación con cargos designados según la composición del gobierno genera un grado de continuidad y un espacio de contradicción y competencia, a la vez que una estructura de poder con intereses propios. La distribución real y ejercicio práctico del poder en el ejecutivo ha sido objeto de amplias discusiones (Shapiro, Kumar & Jacobs, 2000; Jones, 2005; Provost & Teske, 2009). El Congreso está marcado por sus reglas y mecanismos internos. Entre ellos, el sistema de comités y subcomités en las dos cámaras, la posibilidad de practicar el obstruccionismo en el Senado y el sistema de enmiendas (Oleszek et al, 2016). A lo cual hay que agregar las distintas formas de política parlamentaria interna. Todos estos factores son grupos de variables conocidos y naturalmente parte de cualquier discusión sobre el tema.

Nos parece importante agregar la cuarta dimensión: conocimiento. Robert Jervis (2017a, 2017b) y Yaakov Vertzberger (1990) han trabajado temas en ese campo, aplicados a la política exterior y los procesos políticos internacionales, como la psicología de los decisores, las creencias presentes en el nivel estratégico, el procesamiento de información, las capacidades cognitivas y las percepciones como factores en la toma de decisiones. La dimensión conocimiento agrupa las variables que permiten a los distintos actores hacer valoraciones más o

menos precisas de sus posibilidades reales de éxito, les permiten identificar y utilizar los procedimientos y reglas en vigor, evaluar las potencialidades e intereses de otros actores, las posibilidades de negociación existentes. Incluso inciden en la identificación de los intereses propios.

En este modelo, los actores participan del proceso de conformación de políticas según la valoración continua de cada una de las variables, informada y condicionada por el proceso de conformación mismo, que en su desarrollo cambia las condiciones iniciales y de contorno, siendo por tanto generante y generado en una relación compleja. Cada política concreta es el resultado de los equilibrios de fuerzas e intereses entre los actores participantes, condicionado por el funcionamiento del ciclo y los cambios en los contextos.

Su comportamiento, como propone la teoría de juegos, se basa en que las decisiones de los actores involucrados en el proceso de conformación de una política pública dada, son interdependientes. Por tanto, cada uno debe considerar lo que otros hacen, matizado por los comportamientos de las variables sintetizadas en cada una de las dimensiones de la matriz propuesta. Las resultantes de la conformación de políticas, tal cual se explican en el modelo, están dadas por los equilibrios relativos entre los distintos participantes, sopesados por sus preferencias y órdenes de prioridades, ajustados por las condiciones concretas en las que se desarrolla el proceso.

Resultados del proceso de conformación de políticas: las sanciones contra Cuba

Al aplicar este modelo al estudio de la política de Estados Unidos hacia Cuba, se propone partir de cuatro premisas:

- a) La relación entre Cuba y Estados Unidos es multidimensional y compleja;
- b) Es parte integral de la dinámica del sistema internacional en sus distintos niveles;
- c) Tiene más de 200 años de historia;
- d) Se articula en torno a la interacción entre dos proyectos nacionales divergentes;

La conformación de política en ese tema incluiría toda la actividad normativa y otras acciones ejecutivas y judiciales, desde la identificación de un tema, el anuncio de una propuesta específica, los debates que se generen al respecto, el trabajo de equipos especializados, hasta alguna acción importante, que puede ser una votación, aprobación, rechazo, promulgación, implementación, evaluación. Estas políticas están condicionadas por las tendencias de media y larga duración que se agruparon bajo la denominación de política de Estado, influidas además por la acción de otros actores gubernamentales, enmarcados dentro de las ramas ejecutiva y judicial, y de los actores no gubernamentales.

Para precisar cuál es la política de Estado hacia Cuba tenemos dos fuentes fundamentales. Primero, la historia de las relaciones, en particular de las acciones del gobierno estadounidense, a lo largo de toda su historia con un parteaguas en 1959. La literatura muestra el uso de una multiplicidad de instrumentos económicos, militares, de acción encubierta, diplomáticos, mediáticos y otros, destinados a influir sobre los procesos internos en Cuba, y a partir de la revolución, a debilitar la posición del gobierno cubano (Ayerbe, 2012; Pérez, 2014; LeoGrande & Kornbluh, 2015; Domínguez & Yaffe, 2017). Segundo, los textos de documentos oficiales y discursos, que señalan la persistencia en generar un cambio de régimen político en el archipiélago

a través de una pluralidad de medios (Commission for Assistance to a Free Cuba, 2004, 2006). Esto incluye a Barack Obama, pues este afirmó, al anunciar el cambio de política, que no estaba cambiando los objetivos, sino los medios para alcanzarlos (Obama, 2014).

Considerando el papel de Estados Unidos como potencia mundial, y considerando los fundamentos de su política exterior, es factible concluir que la política de Estado hacia Cuba ha estado dirigida inicialmente a construir, luego a preservar, y desde 1959 a recuperar la influencia sobre esta. Esto es parte del diseño estratégico general de la política internacional de Estados Unidos, que evidentemente concede un notable valor geopolítico al país caribeño. La recuperación de la influencia se plantearía como parte del interés de consolidar y proteger su predominio en la cuenca del Gran Caribe, y más ampliamente en América Latina y el Caribe, pilar de su posición en el sistema internacional (Domínguez, 2016, 2018b). Uno de los instrumentos recurrentes, de carácter coercitivo, empleado por Washington desde 1959, es el dinámico sistema de sanciones que en Estados Unidos se conoce como embargo y en Cuba como bloqueo.

Como parte de la investigación, se realizó una búsqueda bibliográfica sobre autores que han tratado el tema de las sanciones, el embargo y el bloqueo de un país a otro. Ello responde a que era necesaria una definición operativa de sanción, aplicable en cada decantación realizada de los resultados que arrojaron las fuentes consultadas. De esta manera se evitó confundir los términos.

Según Hufbauer, Schott, Elliott y Oegg (2009), la sanción económica es la suspensión, deliberada e inspirada por un gobierno, o la amenaza de suspensión, de relaciones comerciales o financieras normales. Esta sencilla

definición abarca un espectro muy amplio, pues incluye acciones contra sujetos de diverso tipo, incluyendo empresas, corporaciones civiles, gobiernos desde locales hasta nacionales, instituciones internacionales, e incluso individuos, es decir, todos aquellos que puedan participar en una relación comercial y financiera.

Más útil para este tema resulta la propuesta, algo más estrecha, de Morgan, Bapat y Kobayashi (2005), quienes definen sanción como una acción que uno o más países toman para limitar o terminar sus relaciones económicas con un país-diana, para persuadir a ese país de que cambie sus políticas. Debe 1) implicar a uno o más Estados que emiten y un Estado-diana, y 2) que sea implementado por el Estado emisor para cambiar el comportamiento del Estado-diana. Las acciones que toman los Estados para restringir las relaciones económicas con otros países solo por razones de política económica interna no califican como sanciones (Morgan, Bapat & Kobayashi, 2005).

La definición de estos autores se refiere a un subconjunto del abarcado por Hufbauer, Schott, Elliott y Oegg. Es un subconjunto que se puede identificar como sanciones económicas internacionales, utilizando internacionales en su sentido clásico. De manera más precisa, serían sanciones interestatales. La salvedad sobre aquellas tomadas por razones de política económica interna está destinada a excluir, por ejemplo, las políticas proteccionistas. Sin embargo, introduce una limitación, pues excluye las distintas formas de conflicto comercial que son posibles, aun cuando sean justificados por motivos internos.

Otro problema que emana de esta propuesta es que pudiera considerarse que las medidas tomadas explícitamente contra individuos y organizaciones no estatales quedan fuera

también; tal perspectiva sería, en nuestro criterio, errónea, dado que a través de esos blancos específicos se implementan sanciones que son parte integral de la política hacia países extranjeros en situaciones de conflicto. Otra consideración importante es la posibilidad de que una sanción puede tener un carácter indirecto. Es decir, es posible realizar acciones dirigidas a una entidad determinada, con el objeto de afectar a una tercera mediante la supresión de vínculos económicos con el objeto inmediato de la medida.

Aquí se aborda otro problema interesante: las sanciones se asocian habitualmente con la economía, y suele denominársele sanciones económicas. Sin embargo, existen sanciones de otros tipos, como la exclusión de individuos, grupos y gobiernos de foros internacionales políticos, sociales, deportivos, profesionales u otros. Por supuesto, estas acciones pueden tener repercusiones económicas, tal como las sanciones económicas persiguen fines generales de naturaleza política, pero su formulación y objetivo inmediato se producen en una esfera diferente.

A partir de esta brevísima discusión -el tema amerita un desarrollo mucho más extenso y profundo-, para este trabajo se define *sanción internacional* como: acción punitiva decidida e implementada por un Estado o grupo de Estados contra sujetos extranjeros, con el objetivo de forzar a estos o a unidades políticas de la que estos forman parte o con las que están asociados a modificar su comportamiento, en alguna esfera o en general, de acuerdo con las preferencias del o de los Estados emisores.

Los sujetos-blancos de las sanciones pueden ser Estados, organizaciones civiles y políticas nacionales, supranacionales o internacionales; empresas, grupos empresariales u otras formas de organización económica; individuos o grupos

de individuos de diversas dimensiones. Estos blancos constituyen los objetos inmediatos de las sanciones, que pueden tener objetivos generales o secundarios de mayor alcance. Esta diversidad permite aplicar esta definición a un espectro amplio de casos en los que definiciones más rígidas dejan espacios sin cubrir, intersticios por los que se pierden muchos de ellos. El carácter punitivo es relevante, pues permite diferenciar las sanciones de medidas tomadas con el objetivo de proteger actores internos, como el caso de las políticas proteccionistas tradicionales no dirigidas a un blanco específico, que no se presentan como castigo por alguna acción de la parte afectada.³

Partiendo de esta definición, es inmediato que las sanciones estadounidenses contra Cuba forman un sistema complejo y dinámico de componentes de múltiples tipos y alcances. El nivel de coherencia y la naturaleza de ese sistema ha sido debatido, incluyendo la denominación correcta, bloqueo o embargo, utilizada por diversos actores políticos y académicos (Dávalos, 2012; Bannerman, 2010; District Export Council, 2017; Hofer, 2017; Terry, 2019). La solución de este debate conceptual no es fundamental para este trabajo, por eso no se aborda.

Partiendo de la definición anterior, se encontraron 121 normas jurídicas sancionatorias de Estados Unidos contra Cuba entre 2001 y 2020. En el gráfico 1 se muestra su distribución por años. En parte de estas sanciones se incluyen otros países dentro una misma medida, como son los casos de Irán, Siria o Sudán. Como puede observarse, el rango de variación del total anual de normas jurídicas sancionatorias ha sido amplio con valores muy variados, desde un mínimo global de 2 en 2006, hasta un máximo global de 18 en 2019.

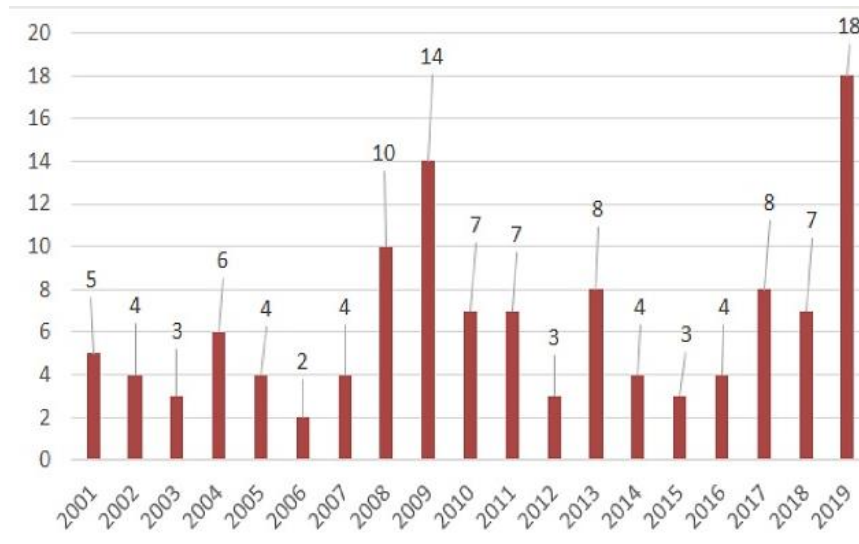


Gráfico 1. Sanciones de EEUU vs. Cuba (20 enero 2001-20 enero 2020).

Fuente: elaboración propia sobre la decantación efectuada del *Federal Registry* y el *US Congress*.

La distribución permite observar algunos comportamientos interesantes que sugieren posibles patrones y posibles factores que los expliquen. Lo primero es que, con una sola excepción, todos los máximos locales se ubican en años electorales o postelectorales (2001, 2004, 2008-2009, 2013, 2017). La única excepción es el año 2019, que es por mucho el que presenta la mayor cifra de nuevas normas en la muestra.

Este dato sugiere que las sanciones se introducen directamente para movilizar un sector del electorado, o cumpliendo promesas hechas por las campañas. Una variante posible es que se introduzcan, en determinadas circunstancias, para compensar a los votantes, grupos de interés y sectores de las élites no aliados al vencedor. Ello se comprende mejor si consideramos las peculiaridades del sistema electoral estadounidense, la presencia de la comunidad cubanoamericana en Florida meridional y los niveles de influencia que esta ejerce en los

procesos políticos en ese estado (Domínguez, Machado & González, 2016; Domínguez & González, 2017; Domínguez, 2019). Esa comunidad es considerada uno de los factores clave en el proceso de transformación de Florida de un estado sólido demócrata en un estado pendular con fuerte influencia republicana a nivel local y estadual (Colburn, 2013). Los sectores de élite dentro de la comunidad han logrado construir un sistema de mecanismos de influencia que, unidos a la relevancia del estado en los procesos electorales le otorgan una notable influencia política. Si bien los cambios demográficos apuntan a una futura reducción de esa influencia, esta es todavía muy considerable (Domínguez, 2019).

El elevado número reportado en 2019 (18), destaca, no solo por ser el máximo global, sino por ser un año pre-electoral. Ello sugiere una variación en el comportamiento. Sin embargo, si atendemos a los procesos políticos en desarrollo en Estados Unidos y a nivel internacional en ese

momento, la aparente contradicción parece menos evidente. En primer lugar, ese incremento se produjo siguiendo a una notable derrota del Partido Republicano en las elecciones de medio término de 2018, que cambiaron la composición del Congreso y generaron dudas sobre las

posibilidades de reelección de Trump. En el panorama que se dibujó a finales de 2018, el presidente en ejercicio parecía obligado a ganar Florida en noviembre de 2020 para tener un camino a la reelección.

Veamos en la Tabla 1 la distribución de las sanciones por ciclos presidenciales:

Tabla 1. Sanciones por ciclos presidenciales.

| Presidente | Sanciones | De carácter continuado | % | Ciclo presidencial estudiado |
|--------------|------------|------------------------|--------------|------------------------------------|
| Bush Jr. | 38 | 30 | 78,95 | 20 enero 2001-19 enero 2009 |
| Obama | 51 | 42 | 82,35 | 20 enero 2009-19 enero 2017 |
| Trump | 32 | 22 | 68,75 | 20 enero 2017-20 enero 2020 |
| Total | 121 | 94 | 77,87 | 20 enero 2001-20 enero 2020 |

Fuente: elaboración propia sobre la información de los sitios *Federal Registry*, el *US Congress* y

www.whitehouse.gov

De aquí llaman la atención algunos aspectos. Primero, durante la administración Obama se aprobaron más sanciones que durante el doble mandato de George W. Bush. Además, con una diferencia muy notable de un 34,21 %. Esto a pesar de que la impresión es que la política del primero fue mucho más favorable y menos agresiva para Cuba que la del segundo. Recordemos que aquí no se están incluyendo aplicaciones concretas de esas y otras sanciones, que harían crecer estas cifras y quizás cambiarían en algo su distribución. Un segundo aspecto que destaca es que, aunque el número total de sanciones producidas durante la administración Trump era, hasta el cierre de esta investigación, menor que los de Obama y Bush, su frecuencia es mucho más elevada, pues solo están recogidos los tres primeros años de su mandato. La frecuencia de Trump es 10,67 por año, la de Obama 6,38 y la de Bush 4,75.

Claramente se percibe un crecimiento de la frecuencia anual de las sanciones a lo largo del

período, aunque el salto de Obama a Trump es mucho mayor que el de Bush a Obama. Esto último no sorprende, considerando que, finalizando el primer semestre de su mandato, Donald Trump promulgó el Memorando Presidencial Fortaleciendo la Política de Estados Unidos hacia Cuba (The White House, 2017). Fue además el primer presidente en implementar el título III de la Ley Helms-Burton, desde su promulgación en 1996, cuya decisión no aparece en nuestro listado, porque simplemente dejó de firmar la suspensión que históricamente habían rubricado los presidentes anteriores. Otro aspecto que destaca es el alto grado de continuidad en la política hacia Cuba, aún en este período. De las 121 sanciones numeradas, 94 tienen carácter continuado, o sea, referidas a temas que se repiten a lo largo del período estudiado, para un 77,69% del total.

El periodo de Obama tiene el mayor porcentaje de medidas de carácter continuado. Esto podría ser explicado, al menos en parte, si consideramos

que, como veremos a continuación, es en donde se observó un mayor número de acciones dirigidas a «suavizar» el bloqueo. En esas condiciones resulta lógico que las sanciones introducidas se limitasen en lo fundamental a mantener o actualizar otras ya existentes más que a ampliar su espectro. Su contraparte es la administración Trump, que presenta el porcentaje más bajo de continuidad, lo cual se traduce en la incorporación de áreas y temas a las que ya eran objeto de sanciones.

Veamos la otra cara del mismo proceso: las medidas que suavizan sanciones, entendidas como cualquier medida dirigida a eliminar o limitar el alcance y efectos de una sanción precedente. Entre 2001 y 2020 se identificaron un total de 58. En números totales, la administración Obama triplicó las medidas homólogas introducidas durante los 11 años combinados de Bush y Trump que se incluyen en nuestro estudio, como se aprecia en la tabla 2.

Tabla 2. Acciones para flexibilizar el bloqueo por ciclos presidenciales

| Presidente | Sanciones | De carácter continuado | % | Ciclo presidencial estudiado |
|--------------|-----------|------------------------|------------|------------------------------------|
| Bush Jr. | 11 | 11 | 100 | 20 enero 2001-19 enero 2009 |
| Obama | 42 | 42 | 100 | 20 enero 2009-19 enero 2017 |
| Trump | 5 | 5 | 100 | 20 enero 2017-20 enero 2020 |
| Total | 58 | 58 | 100 | 20 enero 2001-20 enero 2020 |

Fuente: Elaboración propia sobre la información de los sitios *Federal Registry*, *US Congress* y www.whitehouse.gov

En términos de frecuencia, las administraciones de Bush y Trump se encuentran en un rango muy similar, con 1,38 y 1,67 por año, respectivamente, ambos muy por debajo de sus frecuencias de sanciones. Recordemos que de Trump solo se incluyen tres años, por lo que estas cifras pueden variar. En cambio, la frecuencia de

Obama fue 5,25 por año, muy superior a las otras. Aunque fue inferior a su frecuencia de sanciones (6,38), se aproximó notablemente a ella.

La distribución anual de las flexibilizaciones, que se muestra en el gráfico 2, añade otros matices de interés.

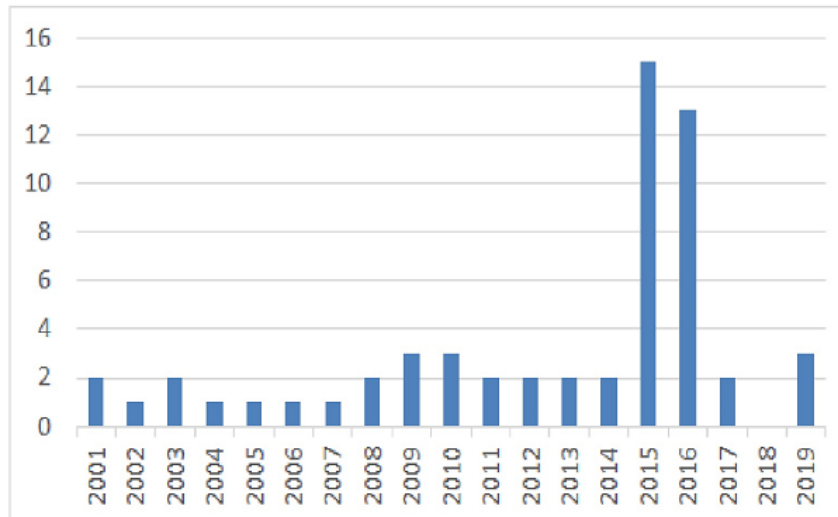


Gráfico 2. Acciones para flexibilizar el bloqueo de EEUU hacia Cuba (20 enero 2001-20 enero 2020).

Fuente: elaboración propia sobre la decantación efectuada del Federal Registry y el US Congress.

El número de medidas de este tipo es reducido, tres o menos, en todo el período, con excepción de los años 2015 y 2016, cuando se registraron 15 y 13, respectivamente. Esos son los únicos años en la etapa en los cuales las medidas de «flexibilización» sobrepasaron a las sanciones en número. Es decir, los últimos dos años de ejercicio de Obama, siguiendo a la declaración del cambio de política del 17 de diciembre de 2014, fueron los únicos en los que se rompió el patrón del período en este sentido. Al mismo tiempo, en sus últimos tres años tuvo las cifras de nuevas sanciones más bajas de todo su período en la Casa Blanca, con 11, un promedio de 3,67 por año, inferior a su frecuencia general y la de las otras administraciones incluidas en el estudio.

Por el contrario, los tres años de la administración Trump computados exhiben las cifras más bajas de medidas de flexibilización. Ello al tiempo que, como se pudo observar, tiene el pico de nuevas sanciones en todo el período,

correspondiente a 2019. En otras palabras, los últimos años de Obama aparecen como imágenes especulares de los primeros de Trump. En ese período el tema Cuba alcanzó un dinamismo muy acusado, con una marcada polarización entre las dos administraciones.

Barack Obama se propuso sustituir las tradicionales sanciones económicas y la confrontación abierta por el diálogo y la construcción de vínculos económicos y de otros tipos, lo cual puede ser interpretado como parte del ajuste general de la política exterior desarrollado por su administración, con la perspectiva de construir canales de influencia del tipo poder suave (Domínguez, 2016). La administración encabezada por Donald Trump, puso un alto inmediato al acercamiento recién iniciado, y pasó a una política de incremento sostenido de las sanciones y de endurecimiento de la retórica, que se planteó liquidar el «legado» de Obama, además de cambiar bruscamente el curso de la política interna e internacional, lo cual

incluyó la política hacia América Latina y en particular hacia Cuba (Domínguez, 2018a).

Estos comportamientos son consistentes con las dinámicas políticas y electorales específicas con las que cada uno interactuó y con las estrategias planteadas en concordancia. Para Bush, electo en 2000 con el apoyo de la comunidad cubana, la tendencia fue a un endurecimiento de las sanciones, con algunas oportunidades para sectores de negocios que podían beneficiarse de ello sin comprometer el apoyo de la elite cubanoamericana, con la participación directa de los neoconservadores en su administración. El caso de Obama refleja mayores variaciones, entre otras cosas por la identificación de un potencial distinto en Florida, y la falta de relación con esas elites cubanoamericanas, así como la presencia dominante de una visión asociada con el internacionalismo liberal y la promoción del poder inteligente. El caso de Trump es consistente con la importancia otorgada por su campaña electoral al voto cubanoamericano en Florida, al cual buscó atraer por las vías más tradicionales del endurecimiento de la política hacia Cuba, en este caso revirtiendo los cambios de Obama, con un giro hacia el poder duro y la reafirmación de hegemonía estadounidense por esa vía, parte integral del debate sobre política exterior en esa etapa (Domínguez & Barrera, 2018).

Desagreguemos ahora las cifras por temas. Para ello se proponen 13 categorías: embargo (incluye las normas referidas de manera general a lo que se conoce en Estados Unidos como embargo y en Cuba como bloqueo); comercio (incluye las propuestas destinadas a la regulación, restricción o promoción del comercio y las transacciones financieras en sentido general y misceláneas); exportaciones agrícolas; exportaciones de tecnología (referido a la exportación de tecnología, materiales y servicios de informática, comunicaciones y servicios derivados de Estados Unidos a Cuba); vuelos comerciales (regulación, promoción o restricción de vuelos comerciales a Cuba de aerolíneas estadounidenses, servicios a aerolíneas extranjeras que vuelan a Cuba a través de Estados Unidos, seguridad aeroportuaria en Cuba); viajes (regulación y restricción de viajes de estadounidenses y residentes en EUA a Cuba); diplomacia (lo relacionado con negociaciones, servicios consulares, representación diplomática, inteligencia); inversiones (referido a la inversión en Cuba desde terceros países); declaraciones emergencia contra Cuba; financiamiento (denegación o aprobación de financiamiento para reparar daños o asistir al gobierno); anclaje y movimiento de buques; relaciones culturales y educacionales; comunicación e información. El gráfico 3 muestra la distribución correspondiente.

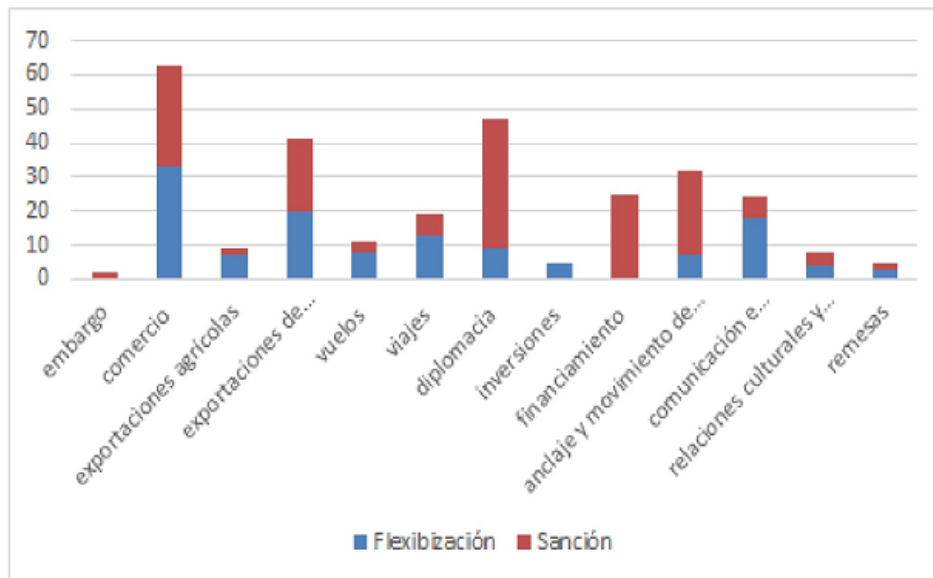


Gráfico 3. Sanciones y medidas de flexibilización por temas.

Fuente: elaborado por los autores.

De los datos obtenemos varias lecturas interesantes. Primero, es notorio que la suma de los valores reflejados en el gráfico es superior al total de 179 normas jurídicas incluidas en el estudio, entre sanciones y medidas de flexibilización. Ello se debe a que muchas de ellas tocan más de un tema, y se han contado en cada una de las categorías a las que se refieren. Este es un punto que se relaciona directamente con una de las peculiaridades del sistema legislativo-jurídico estadounidense, en el que las normas que se producen tienen frecuentemente carácter de compilación, frecuentemente en la forma de enmiendas muchas veces no relacionadas con el cuerpo de la norma jurídica original. Un rasgo de esta naturaleza deriva naturalmente de la necesidad de acomodar intereses diversos, como recoge nuestro modelo.

Se observa que la disparidad entre sanciones (164) y flexibilizaciones (127) en esta distribución es mucho menor que entre las normas jurídicas que las incluyen. Ello indica que la pluralidad de

temas es mayor en las medidas de flexibilización. Esto resulta lógico, si atendemos a que, particularmente en el período de Obama, se trató de introducir cambios significativos en un vasto sistema de sanciones con décadas de existencia. Las normas sancionadoras no necesitaban ser tan abarcoras.

Entre las categorías, una solo incluye medidas de flexibilización (inversiones), mientras que otras dos solo incluyen sanciones (embargo y financiamiento). De estas tres, solo la última abarca un número elevado de normas jurídicas, con 25; las dos primeras incluyen 5 y 2, respectivamente. Otras dos con totales significativos, diplomacia y anclaje y movimiento de buques, están ampliamente dominadas por las sanciones, mientras en cuatro predominaron las flexibilizaciones: exportaciones agrícolas, vuelos, viajes y comunicación e información. En las restantes se registraron números equilibrados. Es importante no perder de vista que cuando decimos paridad o predominio, se refiere al

número de medidas, no a su alcance, repercusiones o efectividad.

Un aspecto sumamente interesante es que más de la mitad de las medidas (163), se concentra en los temas de impacto económico directo: embargo, comercio, exportaciones agrícolas, exportaciones de tecnología, vuelos, inversiones y anclaje y movimiento de buques. A esta lista se puede agregar la categoría viajes, pues por su misma naturaleza, son ejercicios que amplían o reducen la base de consumidores para las compañías aéreas estadounidenses. Esto lleva la cifra a 182, un 62,54 % del total. Esto es muy significativo, pues demuestra cuáles son los intereses que se consideran y los objetivos inmediatos que persiguen las políticas conformadas.

Más en detalle, llama la atención que la administración Bush flexibilizó en parte las exportaciones a Cuba en el 2001, después de quinquenios en que fueron casi inexistentes. Esto se produjo en julio del 2001, poco antes del atentado terrorista contra las Torres Gemelas, que ocasionó que, en octubre de ese mismo año, se volvieran a limitar las exportaciones con la Ley Patriota (U.S. Congress, 2001). No obstante, al año siguiente, en el 2002, se saltó de 7,2 a 145,9 millones de dólares (United States Census Bureau, 2018), lo que satisfizo en parte a los empresarios interesados en comerciar con la Isla. La flexibilización lo es porque tornó posible algo hasta entonces esencialmente inviable, sin embargo, se introdujeron condiciones de pagar por adelantado (*cash-in-advance*), inicialmente antes de desembarcar las cargas en puertos cubanos, y posteriormente antes de embarcar en puertos estadounidenses. A ello se suma la necesidad de solicitar licencias específicas, lo cual añade costos a las operaciones.

La mayor parte de las medidas en este campo se concentraron en las licencias y los listados, tanto en las exportaciones-importaciones de bienes como en las de servicios con los viajes. En el primer caso, para restringir imponen que un determinado producto o servicio pueda comercializarse bajo licencia específica de la OFAC, con aprobaciones caso a caso, y «suavizan» cuando insertan licencias generales o eximen de estas. El gobierno de Obama nuevamente, fue el que más productos y servicios incluyó en licencias generales, o eximió de ellas. Incluso permitió que empresas estatales e instituciones gubernamentales cubanas participaran del intercambio comercial, dado los servicios que le brinda a la población, como reconoció uno de los textos (Department of Commerce, 2016).

Trump, por su parte, fue el que menos flexibilizó en el balance general. Para ello utilizó preferentemente listados, que a) enumeran, por el Departamento de Estado, entidades y subentidades, tanto cubanas como extranjeras a las que se prohíbe la realización de transacciones financieras directas, importaciones y exportaciones de cualquier tipo y b) enumeran, por la OFAC, personas y buques bloqueados; nacionales especialmente designados; terroristas especialmente designados; terroristas globales especialmente designados; organizaciones terroristas extranjeras y traficantes de drogas especialmente designados. En este caso, las propiedades e intereses del sancionado se bloquean, e igualmente se le impide realizar cualquier tipo de transacción. Para cualquier persona (natural o jurídica), encontrarse en dichos listados representa una sentencia de muerte para los negocios que pueda tener y que tengan algún vínculo con Estados Unidos o con dólar.

A lo anterior se suman otras medidas menos frecuentes, pero de gran alcance. Entre ellas el bloqueo de potenciales préstamos a Cuba por las instituciones bancarias y financieras bancos multilaterales; el uso de la regla del porcentaje máximo de componentes estadounidenses permisibles en un bien adquirido por Cuba, cifra que ha fluctuado entre 10% y 25%, pero siempre se mantuvo vigente; el perfeccionamiento del procedimiento de la Comisión de Adjudicación de Demandas, pagándole parcialmente a una parte de los demandantes contra Cuba, y creando un sistema de archivos que sirve de base para decidir quién y cuánto se adjudica; la eliminación de las transacciones *U-turn* en 2019.

Al hacer balance de la información anterior, se aprecia que en lo referido al comercio en general y a la exportación de tecnología, al comparar flexibilizaciones con sanciones las cifras son muy similares. Por otro lado, en exportaciones agrícolas, inversiones, vuelos y viajes predominan las medidas de flexibilización, mientras en anclaje y movimiento de buques predominan las sanciones.

Es evidente en el período el deseo de sectores agropecuarios, compañías aéreas, y empresas de telecomunicaciones y tecnología de insertarse en el mercado cubano, o de aprovechar la base de consumidores para servicios (viajes y turismo) basados en Estados Unidos pero conectada con Cuba. La evidencia señala que el que durante más tiempo y con más éxito trabajó en ese sentido fue el sector agropecuario, lo cual denota el posicionamiento relativo del tema entre sus intereses. Para los otros, fue un tema de interés, pero todo indica que ocupó un lugar inferior en su orden de prioridades. Habría que considerar la valoración que efectuaron de los potenciales beneficios y costos, contrastando una

administración favorable (Obama) con dos desfavorables (Trump y Bush).

El posicionamiento de estos sectores de las elites y grupos de interés se expresa claramente a través de la acción de grupos de presión como la poderosa Cámara de Comercio (Frank, 2017; *OnCuba* Staff, 2017; US Chamber of Commerce, 2019) y el más reciente pero especializado *Engage Cuba*. Esta última fue fundada en 2015 para promover políticas de acercamiento entre los dos países, con especial énfasis en los negocios, aunque en su plataforma se incluyen también sectores de la sociedad civil, grupos religiosos y parte de la academia. La organización realiza una considerable gama de actividades, que incluyen talleres, difusión de información relacionada con Cuba y con la política del gobierno estadounidense, campañas públicas y trabajo de cabildeo. Ha conseguido constituir capítulos en numerosos estados, con lo cual proyecta su trabajo en dos direcciones clave íntimamente vinculadas: atraer a congresistas federales provenientes de territorios lo más diversos posibles, e influir sobre los procesos políticos y actores económicos y sociales a nivel estadual (*Engage Cuba*, 2019).

Dos aspectos resultan particularmente interesantes: los temas que consideran fundamentales y la lista de asociaciones económicas y civiles que los apoyan. En el primer caso, las prioridades se agrupan en seis áreas: agricultura, energía, salud, seguridad nacional, tecnología & telecomunicaciones y turismo & hospitalidad. Es visible la fuerte correspondencia entre esta lista y los contenidos de una gran parte de los proyectos legislativos presentados al Congreso Federal. El sentido de esta correlación se refuerza cuando consideramos la lista de apoyos, lo que denominan la coalición. En ella predominan asociaciones de agricultores,

compañías hoteleras, operadores turísticos, empresas especializadas en tecnología y servicios de telecomunicaciones, entre otros (Engage Cuba, 2019).

Por su parte, las sanciones fueron promovidas y apoyadas por otra gama de sectores. Entre ellos encontramos los segmentos de la comunidad cubanoamericana que se oponen, por razones ideológicas, económicas y electorales, a un acercamiento con Cuba. Es significativo el papel de organizaciones como la reciente *Inspire America Foundation* (2016) y la veterana Fundación Nacional Cubanoamericana (Haney & Vanderbush, 1999), que agrupan a un número de representantes de las élites de la comunidad, desde empresarios hasta políticos en ejercicio, lobistas, ex funcionarios y operativos políticos (Inspire America Foundation, 2019).

En particular, *Inspire America Foundation* (IAF) está encabezada por algunas de las figuras más influyentes de la comunidad cubanoamericana, con fuertes lazos con el mundo de los negocios, la política y la academia. Además del trabajo de cabildeo, la IAF funciona como SuperPAC, lo cual le permite actuar en dos niveles de influencia complementarios. En el primer evento de esta organización, en agosto de 2016, participaron figuras políticas de relevancia basadas en Florida: Marco Rubio (senador federal), Ileana Ros-Lehtinen (representante federal), Carlos Curbelo (representante federal), Lincoln Diaz-Balart (ex congresista y hermano del representante federal Mario Díaz-Balart) y Tomás Regalado (ex alcalde de Miami), entre otros (Inspire America Foundation, 2016).

Esta organización promueve intereses muy relacionados con la continuidad de las políticas más tradicionales hacia Cuba. Sus propuestas incluyen la eliminación total de los cambios introducidos por Obama, actualizar Radio y TV

Martí, negar visas a miembros del gobierno y los cuerpos armados cubanos, financiar grupos opositores en Cuba (Inspire America Foundation, 2019). Estos temas están entre los intereses de la élite cubanoamericana, incluyendo los directivos de IAF. Por ejemplo, Tomas Regalado, exalcalde de Miami y miembro de la junta directiva de IAF, fue además Presidente de la Oficina de Radiodifusión de Cuba, órgano que dirige el funcionamiento de las referidas emisoras.

Un complemento en este sentido fue la introducción, tan solo en el período 2013-2018, de trece proyectos legislativos en el Congreso federal estadounidense destinados a impedir la comercialización de marcas cubanas, consideradas por ellos «robadas», y a prohibir el desarrollo de negocios que incluyesen propiedades «confiscadas». Esto se refiere a las nacionalizaciones desarrolladas en Cuba después de la revolución. El tema de las marcas y propiedades es uno de los más recurrentes en los pronunciamientos de la elite tradicional cubanoamericana, y habría que añadir el interés especial que tiene para la conocida compañía Bacardí, que ha ido a tribunales en 3 ocasiones por litigios en torno a los derechos de la marca de ron cubano Havana Club, producida en Cuba y comercializada por la corporación Pernaud-Ricard (Whitefield, 2016). Legislación de este tipo podría excluir al Havana Club auténtico del mercado interno estadounidense incluso aunque cambiasen las circunstancias, eliminando así la competencia para una empresa que comercializó su propia versión de la conocida marca algunos años atrás (Motgomery, 2016).

Conclusiones

La discusión presentada en este artículo nos lleva a concluir que el estudio de la conformación de la política de Estados Unidos hacia Cuba debe

considerar la participación de un sistema de actores de diversa naturaleza y con diferentes cuotas de influencia, que promueven sus intereses a partir de decisiones basadas en una apreciación de la relación interés-beneficios-costos, mediada por su interpretación de los factores involucrados. Los resultados de investigación empírica sugieren que las gradaciones constituyen un factor de impacto, si consideramos que la correlación de fuerzas en términos absolutos entre sectores identificados que favorecen o se oponen a una u otra línea de política no es equilibrada en términos de capital político, capital social y recursos materiales disponibles para cada uno.

Podemos observar que tanto las sanciones como las flexibilizaciones son consistentes con una política de Estado que se puede sintetizar en la recuperación del control sobre Cuba por parte de Washington. Las diferencias entre una u otra variante están dadas por la apreciación de la efectividad y costos de una u otra en su aplicación, y la interpretación de los intereses específicos de actores con mayor o menor influencia sobre la administración en ejercicio y sobre distintas ramas dentro del sistema de gobierno. Esto incluye las cuestiones electorales, las alianzas y compromisos que se establecen, modifican y rompen durante las campañas, así como las negociaciones y compromisos sucesivos durante el ejercicio de gobierno. El modelo que se propone crea las bases para el estudio de estas dinámicas complejas.

El período de tiempo es demasiado corto para poder identificar una tendencia que se pueda extrapolar directamente a otros momentos. Pero las fluctuaciones observadas en el proceso expresan la fluidez de las correlaciones de fuerzas en el período estudiado, en particular entre 2009 y 2020. La introducción de sanciones

y flexibilizaciones está marcada por los ciclos electorales, lo cual indica la importancia de ese factor, lo cual refuerza las posiciones de grupos de poder que tienen temas específicos en su orden de prioridades con la capacidad de movilizar y manipular volúmenes relevantes de votos. Al mismo tiempo, se aprecia que ningún grupo individual tiene la capacidad de determinar por sí mismo el curso general de la política, que depende de la configuración concreta del sistema de toma de decisiones en términos de intereses, actores y capitales políticos disponibles en cada momento.

Existen diversas aristas a incluir y desarrollar, que no se pudo incluir, en primer lugar, por las limitaciones normales de espacio. Por ejemplo, el papel y funcionamiento de distintas agencias, sectores de la burocracia, y grupos congresionales (*caucuses*) demanda un estudio de mayor profundidad. También sería necesario incluir en el estudio las políticas específicas en un período de tiempo más amplio para determinar las tendencias y fluctuaciones en una mayor escala. En este artículo solo pudimos tocar algunos detalles de sanciones y flexibilizaciones en las categorías temáticas más recurrentes, y por tanto de mayor interés demostrado, durante el período seleccionado. Por último, sería interesante explorar las posibilidades de desarrollo matemático del estudio. Se considera que este trabajo muestra que el modelo propuesto contiene el potencial para ello, y por tanto facilita una mejor comprensión de este tema.

Notas:

- ¹ Estos dos términos son diferentes, pero no excluyentes, en la medida en que las élites pueden integrarse en o asociarse a grupos de interés.
- ² El consenso al que nos referimos aquí y en otras partes del texto es relativo, es decir, no expresa una homogeneidad, sino un rango relativamente reducido

de variación de intereses concretos, que resultan compatibles con el interés dominante.

³ Esta definición es operativa para nuestro trabajo, se refiere a lo que efectivamente existe, y no pretende agotar las múltiples dimensiones y complejidades del tema.

Referencias:

- Alexander, M. C. (2011). Citizens United and equality forgotten. *New York University Review of Law & Social Change*, 35, 499-527.
- Althusser, L. (1970). Idéologie et appareils idéologiques d'État. *Le Pensée*, (151), 7-84
- Arin, K. Y. (2014). *Think Tanks. The Brain Trusts of US Foreign Policy*. Gräffeling: Springer VS.
- Ayerbe, L. F. (2012). *Los Estados Unidos y la América Latina: La construcción de la hegemonía*. La Habana: Fondo Cultural del ALBA.
- Bannerman, G. (2010). 'Blockade' and 'Embargo' Have Different Meanings, The Middle East Institute, <http://web.mei.edu/content/blockade-and-embargo-have-different-meanings> (consultada el 27 de marzo de 2020, a la 1:54pm)
- Barilleaux, Ryan J. (1985). The President, "Intermestic" Issues, and the Risks of Policy Leadership. *Presidential Studies Quarterly*, 15(4), 754-767.
- Baumgartner, F. R., Berry, J. M., Hojnacki, M., Kimball, D.C., & Leech, B. L. (2009). *Lobbying and Policy Change. Who Wins, Who Loses, and Why*. Chicago: University of Chicago Press.
- Birkland, T. A. (2015). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Londres: Routledge.
- Bobbio, N. & Matteucci, N. (1976). *Dizionario di Política*. Turín: Unione Tipografico-Editrice Torinese
- Colburn, D. R. (2013). *From Yellow Dog Democrats to Red State: Republicans Florida and Its Politics since 1940*. Gainesville: University Press of Florida.
- Commission for Assistance to a Free Cuba. (2004). *Report to the President 2004*, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pcaab192.pdf, (consultado el 7 de febrero de 2017).
- Commission for Assistance to a Free Cuba. (2006). *Report to the President 2006*, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pcaab192.pdf (consultado el 7 de febrero de 2017).
- Congress.Gov, en www.congress.gov.
- Cueto, W. J. & Guardamagna, M. (2012). ¿Hay políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un concepto. *DAAPGE*, 12(18), 2012, 7-26
- Cueto, W. J. & Guardamagna, M. (2013). Políticas de Estado en democracia: la relación Estado/sociedad como ámbito de construcción de la política. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, XIII (2), 59-80
- Currinder, M. (2009). *Money in the House. Campaign Funds and Congressional Party Politics*. Boulder: Westview Press.
- Dávalos Fernández, R. (2012). *¿Embargo o bloqueo? La instrumentación de un crimen contra Cuba*. La Habana: Editorial Capitán San Luis.
- Department of Commerce, Bureau of Industry and Security (2016). *Final rule. Cuba Licensing Policy Revisions*, 15 CFR Part 746, Federal Register, 81(17), 4580-4583.
- District Export Council. (2017). What are Embargoes and Sanctions?, <https://www.newyorkdec.org/what-are-embargoes-and-sanctions.html> (Consultado el 11 de febrero de 2020)
- Domínguez López, E. & Barrera Rodríguez, S. (2018). *Estados Unidos en transición. Cambios, resistencia, realineamientos*. La Habana: Editorial Ciencias Sociales.
- Domínguez López, E. & González Delgado, D. (2017). Los factores del proceso de cambio: rupturas y persistencias entre los cubanos del norte. *Revista de Estudios Estratégicos*, (04), 81-104.
- Domínguez López, E. & Yaffe, H. (2017). The deep, historical roots of Cuban antiimperialism, *Third World Quarterly*, 38(11), 2517-2535.
- Domínguez López, E. (2014). *Ciencia y complexus cultural: un ensayo*, <https://www.bioethics.miami.edu/assets/pdf/et>

- [hics/Documents/Cuba/pdf/Lopez-Ensayo.pdf](#)
(Consultado el 23 de agosto de 2019).
- Domínguez López, E. (2016). Factors Determining Dialogue: Cuba in the U.S. Strategic Plan for the 21st Century. En Crahan, M. & Castro Mariño, S. M. (Eds.), *Cuba-US Relations: Normalization and its Challenges* (pp. 83-103). New York: Institute of Latin American Studies-Columbia University.
- Domínguez López, E. (2018a). De Obama a Trump. La nueva política de Estados Unidos hacia Cuba. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, (14), 33-52
- Domínguez López, E. (2018b). La relación geoestratégica: Cuba en la política global de Estados Unidos. En Olga Rosa González Martín, O. R. & Domínguez López, E. (Coord.). *Cuba, Estados Unidos y el 17 D. Cambios y continuidades* (pp. 19-66). La Habana: Universidad de La Habana.
- Domínguez López, E. (2019). Florida en el fiel de la balanza. El *Sunshine State* en las elecciones presidenciales. *Norteamérica*, 14(1), 119-150.
- Domínguez López, E., Machado Cajide, L. & González Delgado, D. (2016). Nueva inmigración y comunidad cubana en Estados Unidos en los albores del siglo XXI. *Migraciones Internacionales*, 8(4), 105-136.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Dye, T. (2017). *Understanding Public Policy* (15th Ed.), Upper Saddle River: Pearson.
- Easton, D. (1957). An approach to the analysis of political systems, *World Politics*, 9(3), 383-400.
- Easton, D. (1999). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Ellis, R. J. (2009). *Judging Executive Power. Sixteen Supreme Court Cases That Have Shaped the American Presidency*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Engage Cuba. (2019). *About Us*. www.engagecuba.org/about, (consultada el 7 de noviembre de 2019)
- Fisher, S. B. G. (2015). *Strategic Influence in Legislative Lobbying Context, Targets, and Tactics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Frank, Mark. (2017). Cuba's Raul Castro meets with U.S. Chamber of Commerce president, *Reuters*, <https://www.reuters.com/article/us-cuba-usa-commerce/cubas-raul-castro-meets-with-u-s-chamber-of-commerce-president-idUSKBN14Y02R>, (consultada el 18 de diciembre de 2019).
- Gerber, E. R. (1999). *The Populist Paradox. Interest Group Influence and The Promise of Direct Legislation*. Princeton: Princeton University Press.
- Gilens, M. & Page. B. I. (2014). Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizen. *Perspectives on Politics*, 12(3), 564-581.
- Goldstein, K. M. (1999). *Interest Groups, Lobbying, and Participation in America*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- González Gómez, R. (1990). *Teoría de las relaciones políticas internacionales*. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.
- Gordon, J. (2010). *Invisible War. The United States and the Iraq Sanctions*. Cambridge, Londres: Harvard University Press.
- Govea Gorpinchenko, J. & Domínguez López, E. (2020). Las élites de poder estadounidenses en el siglo XXI. En Domínguez López, E. & González Martín, O. R., *¿Cómo estudiar a Estados Unidos? Propuestas teórico-metodológicas para un proyecto transdisciplinario* (pp. 243-276). La Habana: Editorial UH.
- Haney, P. J. & Vanderbush, W. (1999). The Role of Ethnic Interest Groups in U.S. Foreign Policy: The Case of the Cuban American National Foundation. *International Studies Quarterly*, 43(2), 341-361
- Hays, R. A. (2001). *Who Speaks for The Poor? National Interest Groups and Social Policy*. New York: Routledge.

- Hofer, A. (2017). The Developed/Developing Divide on Unilateral Coercive Measures: Legitimate Enforcement or Illegitimate Intervention? *Chinese Journal of International Law*, (16).
- Holland, J. H. (1995). *Hidden Order: How Adaptation Builds Complexity*. New York: Addison-Wesley.
- Hufbauer, G. C., Schott, J. J., Elliott, K. A. & Oegg, B. (2009). *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- Inspire America Foundation. (2016). *President Alvaro Uribe of Colombia Issues Statement Supporting Cuban Opposition Leader Dr. Oscar Elias Biscet at inauguration of the Inspire America Foundation*, <https://www.prnewswire.com/news-releases/president-alvaro-uribe-of-colombia-issues-statement-supporting-cuban-opposition-leader-dr-oscar-elias-biscet-at-inauguration-of-the-inspire-america-foundation-300313561.html>, (consultado el 15 de noviembre de 2019).
- Inspire America Foundation. (2019). *About Us*. <https://www.inspiredemocracy.org/aboutus.html>, (consultado el 12 de noviembre de 2019).
- Jervis, R. (2017a). *How Statesmen Think. The Psychology of International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Jervis, R. (2017b). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Jones, C. O. (2005). *The Presidency in a Separated System*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Kaiser, R. G. (2010). *So Damn Much Money. The Triumph of Lobbying and the Corrosion of American Government*. New York: Vintage Books.
- Kurniawati, D. E. (2017). Intermestic Approach: A Methodological Alternative in Studying Policy Change. *PCD Journal*, V (1), 147-173.
- Leogrande, W. M. & Kornbluh, P. (2015). *Back Channel to Cuba: The Hidden History of Negotiations Between Washington and Havana*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Lowi, T. J., Ginsberg, B., Shepsle, K. A. & Ansolabehere, S. (2019). *American Government. Power and Purpose* (15th Ed.). New York: W. W. Norton.
- Mayer, J. (2016). *Dark Money. The Hidden History of the Billionaires Behind the Rise of the Radical Right*. New York: Doubleday.
- Mccormick, J. M. (Ed.). (2018). *The Domestic Sources of American Foreign Policy. Insights and Evidence* (7th Ed.). Londres: Rowman & Littlefield.
- Milanovic, B. (2019). *Inégalités mondiales. Le destin des classes moyennes, les ultra-riches et l'égalité des chances*. Paris: La Découverte.
- Montgomery, D. (2016). Havana Club vs. Havana Club: Inside the rum war between Bacardi and Cuba. *The Washington Post*, July 23, 2016, en https://www.washingtonpost.com/business/havana-club-v-havana-club-inside-the-rum-war-between-bacardi-and-cuba/2016/07/22/57c32a06-2cb4-11e6-9b37-42985f6a265c_story.html, (consultado el 15 de noviembre de 2019).
- Morgan, T. C., Bapat, N. & Kobayashi, Y. (2014). Threat and imposition of economic sanctions 1945–2005: Updating the TIES dataset. *Conflict Management and Peace Science*, 31(3).
- Obama, Barack. (2014). Statement by the President on Cuba Policy Changes, *The White House*, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes>, (consultado el 7 de diciembre de 2015).
- Oleszek, W., Oleszek, M. J., Rybicki, E. E. & Heniff, W. A. (2016). *Congressional Procedures and the Policy Process* (10th Ed.). Washington, D.C.: CQ Press.
- OnCuba Staff. (2017). U.S. Chamber of Commerce remains “committed” with Cuba. *OnCuba*, <https://oncubanews.com/en/cuba-usa/u-s-chamber-of-commerce-remains-committed-with-cuba/>, 21 de junio, (consultado el 12 de octubre de 2019).

- Parmar, I. (2004). *Think Tanks and Power in Foreign Policy. A Comparative Study of the Role and Influence of the Council on Foreign Relations and the Royal Institute of International Affairs, 1939–1945*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pérez Jr., L. A. (2014). *Cuba en el imaginario de Estados Unidos*. La Habana: Editorial Ciencias Sociales.
- Pickett, K. E. & Wilkinson, R. G. (2015). Income inequality and health: A causal review. *Social Science & Medicine*, (128), 316-326.
- Piketty, T. & Saez, E. (2003). Income Inequality in the United States, 1913-1998. *The Quarterly Journal of Economics*, 118 (1), 1-39.
- Piketty, T. & Saez, E. (2006). The Evolution of Top Incomes: A Historical and International Perspective. *The American Economic Review*. 96 (2), 200-205.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, Londres: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Porter, P. (2018). Why America's Grand Strategy Has Not Changed. Power, Habit, and the U.S. Foreign Policy Establishment. *International Security*, 42 (4), 9–46.
- Provost, C. & Teske, P. (Eds.). (2009). *President George W. Bush's Influence over Bureaucracy and Policy. Extraordinary Times, Extraordinary Powers*. New York: Plagrave McMillan.
- Rennack, D. E. & Sullivan, M. P. (2005). *U.S.-Cuban Relations: An Analytic Compendium of U.S. Policies, Laws & Regulation*. Washington, D.C.: The Atlantic Council.
- Rich, A. (2004). *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*. New York: Cambridge University Press.
- Shapiro, R. Y., M. J. Kumar y L. R. Jacobs (Eds.). (2000). *Presidential Power. Forging the Presidency for the Twenty-first Century*. New York: Columbia University Press.
- Smith, J. A. (1991). *The Idea Brokers. Think Tanks and the Rise of a New Policy Elite*. New York: The Free Press.
- Strolovitch, D. Z. (2007). *Affirmative Advocacy. Race, Class, and Gender in Interest Group Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Svallfors, S. (Ed.). (2005). *Life Chances and Social Mobility in Comparative Perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Teachout, Z. (2014). *Corruption in America. From Benjamin Franklin's Snuff Box to Citizens United*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Terry, P. C. R. (2019). Unilateral Economic Sanctions and Their Extraterritorial Impact: One Foreign Policy for All? *Chinese Journal of International Law*, (18), 425–435.
- The White House. (2017). *National Security Presidential Memorandum on Strengthening the Policy of the United States Toward Cuba*, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/16/national-security-presidential-memorandum-strengthening-policy-united>, (consultado el 17 de junio de 2017).
- US Chamber of Commerce. (2019). U.S. Chamber Statement on Cuba and Title III of the LIBERTAD Act, <https://www.uschamber.com/press-release/us-chamber-statement-cuba-and-title-iii-of-the-libertad-act>, (consultado el 23 de septiembre de 2019).
- Vertzberger, Y. Y. I. (1990). *The World in their Minds. Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decision Making*. Stanford: Stanford University Press.
- Von Bertalanffy, L. (1968). *General System Theory: Foundations, Development, Applications*. New York: George Braziller.
- Whitefield, M. (2018). Cuba prevails in Havana Club rum dispute with Bacardi, *Miami Herald*, en <https://www.miamiherald.com/news/nation-world/world/americas/cuba/article54863035.html>, (consultado el 15 de noviembre de 2019).
- Zetter, L. (2008). *Lobbying. The Art of Political Persuasion*. Petersfield: Harriman House.

Conflictos de intereses

Los autores declaran que no existen conflictos de intereses.

Contribución autoral:

Ernesto Domínguez López: desarrolló el modelo teórico y lo aplicó al estudio de la conformación de las sanciones y flexibilizaciones como parte de la política de Estados Unidos hacia Cuba, y desarrolló una parte de los análisis cuantitativos. Fue el redactor principal.
Seida Barrera Rodríguez: compiló y sistematizó la legislación pertinente, desarrolló el análisis cualitativo de sus contenidos y una parte de los análisis cuantitativos. Contribuyó a la redacción.