

Número 55, diciembre 2025, pp. 490-515

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/Temas-Americanistas.2025.i55.20>

**EI CONFLICTO CUBA-ESTADOS UNIDOS:
LA DINÁMICA DE LA ESCALADA DURANTE EL PRIMER GOBIERNO DE
DONALD TRUMP Y EL DE JOSEPH BIDEN**

**THE CUBA-UNITED STATES CONFLICT:
THE DYNAMICS OF THE ESCALATION DURING THE FIRST
GOVERNMENT OF DONALD TRUMP AND JOSEPH BIDEN**

Rafael Lázaro González Morales¹
Universidad de Córdoba

<https://orcid.org/0000-0001-6269-1095>

Resumen

El artículo aborda el proceso de escalada en el conflicto entre Cuba y Estados Unidos durante el primer gobierno de Donald Trump y el de Joseph Biden. El estudio aporta elementos para comprender la nueva etapa en que se encuentra el conflicto bilateral que presenta una dinámica sin precedentes, en comparación con las últimas tres décadas, debido a la intensidad de la confrontación y sus consecuencias.

Palabras claves: Cuba, Estados Unidos, conflicto bilateral, análisis de conflicto, relaciones asimétricas, Donald Trump, Joseph Biden.

Abstract

The article addresses the process of escalation in the conflict between Cuba and the United States during the first government of Donald Trump and Joseph Biden. The study provides elements to understand the new stage of the bilateral conflict that presents an unprecedented dynamic, compared to the last three decades, due to the intensity of confrontation and its consequences.

Key words: Cuba, United States, bilateral conflict, conflict analysis, asymmetric relations, Donald Trump, Joseph Biden.

Fecha recepción: 15/5/2025

Fecha aceptación: 18/12/2025

¹ Doctorando del Programa de Ciencias Sociales y Jurídicas de la Universidad de Córdoba, España. Becario de la Fundación Carolina

Número 55, diciembre 2025, pp. 490-515

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/Temas-Americanistas.2025.i55.20>

Introducción

Las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, después del triunfo de la revolución cubana, ha sido una temática abordada por académicos y expertos de varias disciplinas científicas provenientes de diversas naciones. Se han realizado múltiples estudios orientados a evaluar el comportamiento del conflicto bilateral en diferentes períodos de tiempo. Estas investigaciones han abarcado desde momentos de máxima escalada como la Crisis de Octubre,² hasta los episodios de diálogo más relevantes como el que se desarrolló durante el segundo mandato de Barack Obama.³

Cualquier aproximación a los vínculos entre Cuba y Estados Unidos, independientemente de la perspectiva teórica o escuela de pensamiento que los examine, coincide en que las relaciones entre ambas naciones se desarrollan como parte de la existencia de un conflicto interestatal prolongado y asimétrico con profundas raíces históricas. El análisis de esta relación conflictual constituye un proceso complejo que requiere disponer de un enfoque transdisciplinario para evaluar integralmente el contexto, las variables determinantes, su evolución y principales manifestaciones.

Entre diciembre del 2014 y diciembre del 2024, en un lapso de diez años, el conflicto transitó desde su etapa de mayor desescalada histórica durante los últimos 24 meses del gobierno de Barack Obama, hasta uno de los procesos de escalada más intensos que se inició con el gobierno de Donald Trump y continuó en el mandato de Joseph Biden. Esta tendencia que ha prevalecido en los últimos siete años, indica que el conflicto está en una nueva etapa sin precedentes como resultado de cambios significativos que se han producido en el contexto donde se desarrolla, en especial, en el escenario interno cubano y estadounidense.

El objetivo del artículo es explicar la dinámica del proceso de escalada del conflicto entre Cuba y Estados Unidos durante el primer gobierno de Donald Trump y el de Joseph Biden. Desde la perspectiva teórica y metodológica, el trabajo emplea un

² Graham Allison y Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (New York: Addison-Wesley Longman, 1998)

³ William LeoGrande y Peter Kornbluh, *Diplomacia Encubierta con Cuba. Historia de las negociaciones secretas entre Washington y La Habana* (La Habana: Ciencias Sociales, 2016)

Número 55, diciembre 2025, pp. 490-515

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/Temas-Americanistas.2025.i55.20>

modelo de análisis que integra enfoques de varias escuelas de pensamiento de los estudios de paz y conflictos aplicados a las relaciones internacionales.⁴

El trabajo se divide en tres secciones fundamentales. En la primera se explican las premisas y componentes del modelo para analizar el conflicto interestatal. En la segunda, se evalúa el comportamiento de las variables que determinaron la dinámica confrontacional durante el mandato de Donald Trump dividida en tres momentos: retroceso parcial, deterioro sustantivo y máxima presión. En la tercera, se analizan los cambios en el contexto del conflicto que condicionaron la continuidad de la escalada en el gobierno de Joseph Biden.

Modelo para el análisis del conflicto Cuba – Estados Unidos

Los conflictos internacionales como objeto de estudio son investigados por diferentes disciplinas que comprenden desde las relaciones internacionales, la historia, las ciencias políticas, la psicología política hasta un área del conocimiento que ha emergido con mucha fuerza denominada por algunos autores como análisis, resolución y transformación de conflictos o estudios de paz y conflictos.

Desde inicios del siglo XXI y como resultado de las profundas transformaciones que han acaecido en el sistema internacional, y en especial, por los cambios en la naturaleza de los conflictos internacionales se ha incrementado la producción teórica en tres aspectos esenciales: 1) los modelos o herramientas para el análisis de los conflictos 2) el estudio sobre cómo gestionarlos y 3) las estrategias para su transformación o resolución.⁵

A los efectos del objetivo de nuestro trabajo, debemos emplear un modelo teórico para el análisis de los conflictos que sea aplicable al tipo de relaciones que se desarrollan entre Cuba y Estados Unidos. En ese sentido, nuestra propuesta parte de las premisas de análisis que serían los rasgos del conflicto y de cuatro componentes analíticos divididos en: causa del conflicto, actores claves, contexto y dinámica. El complejo conflictual, tiene al menos, cuatro rasgos esenciales que le confieren un carácter peculiar.

⁴ Oliver Ramsbotham, *et alii*, *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflict* (Cambridge: Polity Press, 2016)

⁵ Cécile Mouly, *Estudios de paz y conflictos: Teoría y práctica* (New York: Peter Lang, 2022), p. 25.

Número 55, diciembre 2025, pp. 490-515

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/Temas-Americanistas.2025.i55.20>

En primer lugar, destaca su esencia que está determinada por la incompatibilidad de los objetivos que se plantean los actores principales. Por un lado, está el propósito del gobierno estadounidense de restablecer la dominación sobre Cuba y, por el otro, el objetivo de la parte cubana de preservar su soberanía política. Se trata de un conflicto en el que sus actores claves persiguen objetivos antagónicos e irreconciliables que han condicionado una dinámica de confrontación permanente.⁶ Se distingue por los enfrentamientos; su prolongación en el tiempo; sus impactos negativos y tiende a encerrarse en un círculo vicioso de escaladas y desescaladas frágiles.

En segundo lugar, sobresale su carácter asimétrico a partir de la desproporción en el poderío nacional que se expresa fundamentalmente en capacidades económicas, militares, tecnológicas, diplomáticas y comunicacionales. Esta asimetría en los recursos de poder determina que la política estadounidense sea la que condicione las características de los vínculos e impacta considerablemente en las percepciones mutuas de los actores sobre su posición de fortaleza o vulnerabilidad de cara al cumplimiento de sus objetivos, lo que influye en el tipo de instrumentos que se emplean en la disputa. En el caso de Estados Unidos, al ser una potencia hegemónica global como tendencia ha privilegiado los medios coercitivos para intentar someter a la parte cubana.

En tercer lugar, ambas naciones tienen intereses mutuos y han forjado una amplia red de vínculos debido a cinco factores principales: proximidad geográfica al coexistir en una extensa y estratégica frontera marítima común; larga historia compartida desde hace más de dos siglos; profundos vínculos socioculturales; fuertes lazos familiares y afectivos entre los cubanos de ambos lados y amenazas comunes a la seguridad nacional como resultado del narcotráfico, tráfico de personas, desastres naturales y otros fenómenos transnacionales que requieren de mecanismos de cooperación bilateral para su prevención y enfrentamiento. Los intereses compartidos de diferente índole generan interdependencia, conexiones y espacios de intercambio más allá de la intensidad de la confrontación.

⁶ Rafael González Morales, “La política de Biden hacia Cuba: Factores determinantes, actores claves y posibles escenarios”, *Política Internacional*, 3, (La Habana, 2021), pp. 68–80. Disponible desde Internet en: <https://rpi.isri.cu/index.php/rpi/article/view/197>

Número 55, diciembre 2025, pp. 490-515

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/Temas-Americanistas.2025.i55.20>

En cuarto lugar, prevalecen profundas diferencias en las relaciones entre ambos gobiernos, lo que implica la configuración de un clima caracterizado por la hostilidad, la desconfianza mutua, la tensión y la fragilidad de cualquier proceso de diálogo. Se perciben como adversarios que están desafiando y obstaculizando el cumplimiento de los objetivos incompatibles que cada uno persigue.

Estos cuatro rasgos constituyen un punto de partida necesario para analizar el comportamiento de estas complejas relaciones después del primero de enero de 1959. A lo largo de sus diferentes períodos, la dinámica del conflicto ha experimentado fluctuaciones expresadas en momentos de escaladas y desescaladas en correspondencia, esencialmente, con el enfoque de política que se ha adoptado desde la Casa Blanca.

En cuanto a los componentes del modelo de análisis, tomamos como referencia inicial la propuesta de Siân Herbert y le incorporamos un grupo de elementos para tener en cuenta en el proceso analítico:⁷

1) La causa del conflicto. En el caso de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos uno de los fundamentos claves es que la naturaleza de la incompatibilidad de los objetivos nacionales en disputa, lo convierten en lo que se ha denominado conflictos “prolongados y enquistados” o “intratables”. Se trata de una situación conflictiva en que los principales adversarios no son capaces de encontrar una solución mutuamente aceptable y los intentos de negociación han fracasado. Por tanto, resulta muy difícil avanzar hacia una resolución y, lo más práctico, sería enfocarse en una transformación constructiva que permita un *modus vivendi* en el que se privilegie la cooperación por encima de la confrontación.

2) Los actores claves. Participan un complejo sistema de actores gubernamentales y no gubernamentales con capacidades de influencia diferentes que están condicionadas por sus recursos, intereses, actitudes y comportamientos. En la interrelación de los actores principales es necesario evaluar cuatro elementos: las asimetrías, la historia compartida, su grado de interdependencia e intereses comunes y las percepciones mutuas sobre sus liderazgos políticos. Otros actores como el lobby cubanoamericano, el sector de negocios estadounidense y

⁷ Siân Herbert, *Conflict analysis: Topic guide* (Birmingham: University of Birmingham, 2017) p. 15.

determinados individuos por su acceso o posicionamiento político también tienen incidencia en el comportamiento del conflicto.

3) El contexto. El conflicto se desarrolla en cuatro escenarios de actuación fundamentales: Estados Unidos, Cuba, América Latina y el Caribe, así como en el sistema internacional. Cada uno de los escenarios constituye un nivel de análisis en el que interactúan múltiples variables que inciden en su evolución. En nuestro estudio, le prestaremos especial atención a las que están vinculadas con los procesos internos en Cuba y Estados Unidos debido a que se han expresado con mayor intensidad en el período 2017 – 2024 y han tenido un carácter determinante en las relaciones bilaterales.

4) La dinámica del conflicto. Es el resultado de las interacciones entre la causa, los actores y el contexto del conflicto. Se manifiesta en determinados rasgos que están condicionados fundamentalmente por el comportamiento de los actores principales y los instrumentos del poderío nacional que utilizan. Los conflictos atraviesan por varias fases o etapas: manifestación, escalada, desescalada y solución.⁸ En el caso de los procesos de escalada y desescalada, aunque están influidos por múltiples variables del contexto en el que se inserta el conflicto, uno de los factores principales que explica su configuración es el tipo de instrumentos que se emplean por los adversarios: coercitivos (poder duro) o cooptación (poder suave).⁹

En nuestro artículo, nos centraremos en el proceso de escalada que definimos como el movimiento u orientación que adopta el conflicto hacia un mayor nivel de confrontación y agresividad en el comportamiento de los adversarios debido a que emplean con intencionalidad, intensidad y sistematicidad instrumentos coercitivos y adoptan medidas que causan un daño económico, social y psicológico significativo a una

⁸ Louis Kriesberg y Bruce Dayton, *Constructive Conflicts. From Escalation to Resolution* (Maryland: Rowman & Littlefield, 2012), p. 8.

⁹ Cristopher Mitchell, *La naturaleza de los conflictos intratables: resolución de conflictos en el siglo XXI* (Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau, 2016).

Número 55, diciembre 2025, pp. 490-515

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/Temas-Americanistas.2025.i55.20>

de las partes. En esta fase, se reduce al mínimo la comunicación oficial entre ambos gobiernos, se deteriora la cooperación bilateral y prevalece la agresividad.

Donald Trump y el proceso de la escalada

A partir del 20 de enero del 2017, con la llegada a la presidencia de Donald Trump se inicia una nueva etapa en las relaciones entre Cuba y Estados Unidos caracterizada por un proceso de escalada del conflicto a niveles sin precedentes en las últimas tres décadas. Durante su mandato que abarcó desde enero del 2017 hasta enero del 2021, se experimentó una transición hacia la confrontación que se expresó en tres momentos principales: retroceso parcial, deterioro sustantivo y máxima presión.¹⁰

Cualquier análisis de este período, debe tomar como referencia el estado del conflicto cuando culmina la presidencia de Barack Obama debido a que constituye el punto de partida para examinar cómo evolucionó su dinámica bajo el gobierno de Trump. En los últimos 24 meses de la administración Obama, se estableció un modelo de convivencia que tuvo como eje central el diálogo y la cooperación relegando a un segundo plano la hostilidad.¹¹ Ambas partes se enfocaron en avanzar en lo que se denominó como “proceso hacia la normalización de las relaciones” que constituyó un desafío al tratarse del inicio de un camino que los gobiernos/adversarios nunca habían transitado.

Entre diciembre del 2014 y enero del 2017, el conflicto fue gestionado de manera constructiva a partir de que ambos gobiernos de común acuerdo diseñaron e implementaron estrategias y políticas con ese propósito.¹² En tan solo meses, se avanzó en la cooperación bilateral como nunca antes en más de 50 años alcanzándose hitos históricos de profunda significación como el restablecimiento de las relaciones diplomáticas, varios encuentros a nivel presidencial y la adopción de 22 instrumentos jurídicos en múltiples áreas de interés común. Se trató de la mayor desescalada en la historia del conflicto por su profundidad, alcance y resultados en la construcción de un *modus vivendi* civilizado.

¹⁰ Rafael González Morales, *Trump vs Cuba. Revelaciones de una nueva era de confrontación* (La Habana: Ocean Sur, 2019).

¹¹ Margaret Crahan y Soraya Castro Mariño (comps.), *Cuba-Estados Unidos: la normalización y sus desafíos* (La Habana: Ciencias Sociales, 2017)

¹² José R. Cabañas Rodríguez, *Anuncios del 17 de diciembre del 2014 en La Habana y Washington, D.C* (La Habana: Ciencias Sociales, 2022)

Número 55, diciembre 2025, pp. 490-515

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/Temas-Americanistas.2025.i55.20>

Esta transformación constructiva estuvo determinada por un grupo de variables claves que se manifestaron con mayor fuerza en el escenario interno estadounidense y dentro de las más relevantes estuvieron: 1) la voluntad política del presidente Obama y su participación personal en iniciar un nuevo tipo de relación con Cuba; 2) el replanteamiento de la concepción estratégica que conduciría la política exterior de Washington con el denominado “poder inteligente”; 3) el interés del gobierno estadounidense en recuperar su liderazgo en América Latina y el Caribe que pasaba necesariamente por un cambio de política hacia Cuba; 4) la consolidación de un consenso en amplios sectores estadounidenses sobre la necesidad de adoptar otro enfoque político y; 5) la mayoría de la comunidad cubana en Estados Unidos apoyaba unas relaciones constructivas.

El proceso de desescalada se fundamentó en principios o pilares que delinearon el marco general de actuación para desarrollar una convivencia civilizada. Este punto de partida resultó esencial para establecer mecanismos y espacios de diálogo como la Comisión Bilateral Cuba–Estados Unidos, la cooperación en áreas de interés común, la adopción de acuerdos y una intensa dinámica de intercambios entre ambos pueblos. Como colofón el gobierno de Obama aprobó la Directiva Presidencial de Política/PDD-43 titulada: “Normalización entre Estados Unidos y Cuba” que establecía cómo avanzar hacia un nuevo tipo de relaciones bilaterales, incluyendo explícitamente la necesidad de levantar el bloqueo económico, comercial y financiero.¹³

Con la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, se inicia el desmontaje del modelo de convivencia anteriormente explicado y comienza el proceso de escalada que en su primer momento podría calificarse como de retroceso parcial. La dinámica del conflicto en esta primera etapa, que se extiende desde enero hasta agosto del 2017 estuvo determinada por la interrelación de un grupo de variables que explican el cambio en el comportamiento de uno de los actores claves (gobierno estadounidense) y el empleo de instrumentos coercitivos.

¹³ U.S., The White House, Office of the Press Secretary, *Presidential Policy Directive United States – Cuba Normalization*, Presidential Memoranda, October 14, 2016. Disponible desde Internet en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/10/14/presidential-policy-directive-united-states-cuba-normalization>

Número 55, diciembre 2025, pp. 490-515

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/Temas-Americanistas.2025.i55.20>

Las variables fundamentales asociadas al escenario interno estadounidense fueron: el compromiso del presidente Trump con el lobby cubanoamericano de adoptar una política de línea dura contra Cuba; la convicción del mandatario estadounidense que el electorado cubanoamericano fue decisivo para su triunfo en las elecciones; la influencia determinante y directa en la política hacia la Isla de legisladores de extrema derecha, en especial, el entonces senador Marco Rubio; así como la presencia de altos funcionarios estadounidenses en la burocracia gubernamental comprometidos con promover un enfoque de confrontación.

Con relación al lobby cubanoamericano, es necesario destacar que está conformado por organizaciones, empresarios y políticos de origen cubano tanto a nivel local, estadual como federal. En el despliegue de sus actividades de presión y cabildeo anticubano emplean cuantiosos recursos económicos para financiar campañas políticas, así como para consolidar su control de la maquinaria política al Sur de la Florida. No obstante, su capacidad de influencia en la proyección hacia Cuba está determinada en gran medida por el espacio y receptividad que el gobierno de turno en la Casa Blanca le conceda.

Este lobby combina intereses políticos y económicos. En el primer caso, su objetivo estratégico es lograr un cambio de régimen en la Isla que le permita controlar la dinámica política interna en una Cuba postrevolución, lo que aseguraría la restauración del dominio de una oligarquía nacional subordinada a los intereses estadounidenses. Desde el punto de vista económico, las empresas de capital cubanoamericano y poderosas e influyentes familias como la Bacardí y Fanjul consideran que el derrocamiento del gobierno cubano constituye una oportunidad para restablecer su posicionamiento estratégico en Cuba e incrementar su capital, así como resulta de especial importancia para este sector recuperar las propiedades que les fueron nacionalizadas después del 1ro de enero de 1959.

El primer paso significativo del gobierno de Trump fue rechazar a priori los principios que guiaron las relaciones durante los dos últimos años del mandato de Obama.

La decisión fue romper con los siguientes pilares:

- Reconocimiento de la legitimidad del gobierno cubano y su liderazgo histórico.

Número 55, diciembre 2025, pp. 490-515

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/Temas-Americanistas.2025.i55.20>

- Promoción de la cooperación sobre temas de interés común como elemento central de las relaciones.
- Desarrollo del diálogo entre ambos gobiernos en condiciones de igualdad, reciprocidad y respeto mutuo.
- Voluntad para dialogar sobre las diferencias sin exigencias ni condicionamientos.
- Disposición de avanzar hacia un modelo de convivencia civilizado.

La ruptura con estos principios se manifestó a partir del comportamiento del gobierno estadounidense que, de manera inmediata y unilateral, suspendió los mecanismos de diálogo con sus contrapartes cubanas. Esta decisión implicaba un retroceso significativo en el clima de distensión que había prevalecido en las relaciones entre ambas partes. Adicionalmente, se incorporó con fuerza en el discurso oficial estadounidense la situación de los derechos humanos en Cuba desde una narrativa enfocada en los ataques verbales que introducía elementos de hostilidad entre los actores del conflicto.

En los primeros meses del 2017 se detuvo el denominado “proceso hacia la normalización de las relaciones” y se estableció una dinámica de retroceso que tuvo su máxima expresión con la firma por Donald Trump del “Memorando Presidencial de Seguridad Nacional sobre el Fortalecimiento de la Política de Estados Unidos hacia Cuba”, el 16 de junio en Miami. Este documento se convirtió en la guía estratégica de la política hacia la Isla y contempló el empleo de la coerción económica a través de varias medidas que tuvieron como propósito afectar las incipientes y frágiles relaciones económico–comerciales; disminuir los viajes de los estadounidenses a Cuba y promover en el ámbito multilateral la necesidad de mantener un régimen de sanciones económicas.¹⁴ Se prohibieron las transacciones financieras directas con empresas supuestamente vinculadas a las fuerzas militares, los servicios de inteligencia y seguridad cubanos, así como con sus funcionarios. Con relación a las visitas de estadounidenses, se eliminaron los viajes individuales en la modalidad conocida como pueblo a pueblo y se decretó que

¹⁴ U.S., The White House, Office of the Press Secretary, *National Security Presidential Memorandum on Strengthening the Policy of The United States towards Cuba*, Presidential Memoranda, October 20, 2017. Disponible desde Internet en: <https://www.federalregister.gov/documents/2017/10/20/2017-22928/strengthening-the-policy-of-the-united-states-toward-cuba>

Número 55, diciembre 2025, pp. 490-515

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/Temas-Americanistas.2025.i55.20>

el Secretario de Estado y el representante de Estados Unidos ante la ONU deberían oponerse a los esfuerzos internacionales dirigidos a levantar el bloqueo.

Como una evidencia de la influencia del lobby cubanoamericano en la concepción de estas medidas, el propio gobierno de Trump reconoció dos días antes de la publicación del memorando que “el presidente se reunió con miembros del Congreso que son expertos en la política hacia Cuba y han sido líderes en la formulación de esta política durante años (...) Estos legisladores también trabajaron con nosotros de manera muy estrecha proporcionando asistencia técnica y sugerencias políticas”. Las prohibiciones recogidas en el documento sobre los vínculos comerciales con empresas cubanas fueron tomadas casi textualmente de un proyecto de ley presentado por Marco Rubio en el Senado el 3 de junio del 2015 titulado: “Ley para la transparencia de los militares cubanos”.

Si bien en estos primeros ocho meses del 2017 se inició una transición hacia el reforzamiento de la confrontación, el alcance e impacto de las acciones fueron parciales y no implicaron un retroceso total de los avances alcanzados debido a que permanecieron elementos de la etapa anterior. El mayor deterioro se produjo en las relaciones entre los gobiernos, no así en los contactos e interacciones entre ambos pueblos. Se mantuvieron sin afectación en el área de los viajes, los vuelos comerciales, los cruceros y las visitas de los cubanoamericanos. También continuó el envío de remesas y los limitados negocios con algunas compañías estadounidenses.

Con respecto a la cooperación bilateral, el documento contempló la posibilidad de continuar los encuentros en temas de aplicación y cumplimiento de la ley, así como no se pronunció por la cancelación de los 22 instrumentos bilaterales. Se preservaron las relaciones diplomáticas y Cuba no regresó en ese momento a la lista de países patrocinadores del terrorismo.

El retroceso solo pudo ser parcial debido a las acciones de presión y cabildeo de varios actores de la sociedad estadounidense que favorecían el acercamiento entre los gobiernos y pueblos. Durante estos primeros meses, representantes del sector de negocios estadounidense, legisladores demócratas y republicanos, organizaciones de cubanoamericanos, agricultores, ex miembros del Pentágono, así como varios medios de

Número 55, diciembre 2025, pp. 490-515

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/Temas-Americanistas.2025.i55.20>

prensa a nivel nacional y local, se manifestaron por la necesidad de mantener relaciones constructivas.¹⁵

La burocracia gubernamental de los departamentos y agencias del gobierno estadounidense vinculados a la política hacia Cuba, también tuvieron un peso importante en impedir una mayor escalada. Los funcionarios que formaban parte de la administración Trump eran los mismos que participaron en el diseño e implementación de un sistema de cooperación bilateral con sus contrapartes cubanas durante el gobierno de Obama. La opinión profesional de este sector era que debían mantenerse los intercambios y preservar los resultados alcanzados debido a que eran beneficiosos para los intereses nacionales.¹⁶

A partir de septiembre del 2017, y hasta octubre del 2018, se inicia un segundo momento de la escalada que se expresa en un deterioro sustantivo de las relaciones bilaterales. El gobierno estadounidense empleando como pretexto supuestos ataques acústicos contra sus diplomáticos emplazados en La Habana, decidió retirar a la mayoría de su personal y expulsar a 15 funcionarios de la Embajada de Cuba en Washington. En términos prácticos, las misiones diplomáticas de ambos países fueron prácticamente desmontadas lo que imposibilitaba implementar los instrumentos de cooperación en áreas de interés común, cancelaba los viajes familiares al interrumpir la emisión de visados por este concepto y comprometía el cumplimiento de los Acuerdos Migratorios.

En la narrativa oficial de la parte estadounidense se estableció como matriz que sus diplomáticos estaban siendo atacados y que Cuba no era un lugar seguro. A finales de septiembre, emitieron una alerta de viaje a los ciudadanos estadounidenses sugiriéndoles que evitaran visitar la Isla.¹⁷ El clima bilateral se deterioró progresivamente prevaleciendo una retórica agresiva combinada con la adopción de medidas económicas coercitivas orientadas al recrudecimiento del bloqueo.

El Departamento de Estado publicó la denominada “lista de entidades cubanas restringidas” con las cuales se prohibió cualquier tipo de transacción financiera por parte

¹⁵ William LeoGrande, “Reversing the Irreversible: President Donald Trump’s Cuba Policy”, *IdeAs - Idées d’Amérique*, 10, (París, 2017). Disponible desde Internet en: <https://journals.openedition.org/ideas/2258>

¹⁶ Cabañas Rodríguez, ob.cit., 121.

¹⁷ U.S., US Embassy in Cuba, *The Department of State warns U.S. citizens not to travel to Cuba*, September 22, 2017. Disponible desde Internet en: <https://cu.usembassy.gov/security-message-u-s-citizens-cuba-travel-warning/>

Número 55, diciembre 2025, pp. 490-515

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/Temas-Americanistas.2025.i55.20>

de compañías estadounidenses. Inicialmente, se incluyeron 179 entidades cubanas como hoteles, marinas, agencias turísticas y la Zona Especial de Desarrollo del Mariel. Esta medida constituía un obstáculo significativo para la realización de negocios con empresas de Estados Unidos.¹⁸ El gobierno estadounidense tenía previsto revisar el listado sistemáticamente para actualizarlo. Por su parte, el Departamento del Tesoro emitió las normas vinculadas a las restricciones para los viajes de estadounidenses bajo la modalidad pueblo a pueblo.

El tercer momento del proceso de escalada denominado como de máxima presión, implicó el empleo de la coerción económica a niveles extremadamente agresivos no solo por el tipo de medidas adoptadas sino por los daños severos que causó en la economía cubana y, en especial, en el empobrecimiento significativo de su población. Desde noviembre del 2018 hasta enero del 2021 se desplegó una ofensiva enfocada en cuatro prioridades fundamentales: obstaculizar la inversión extranjera en Cuba; limitar sensiblemente las operaciones financieras del país; neutralizar la importación de combustibles por las autoridades cubanas e impedir el ingreso de divisas de las diferentes fuentes externas.

En el desarrollo de esta etapa incidió el comportamiento de un sistema de variables que se expresaron en tres niveles: el escenario interno estadounidense; la situación en Cuba y el contexto político en América Latina. En el primer nivel, fueron determinantes: 1) el posicionamiento de funcionarios anticubanos en la Casa Blanca y el Departamento de Estado como los casos de John Bolton, asesor de seguridad nacional, Mauricio Claver-Carone, director del Hemisferio Occidental en el Consejo de Seguridad Nacional y Mike Pompeo, secretario de Estado; 2) la alianza estratégica que se forjó entre estos funcionarios y la extrema derecha cubanoamericana, en especial, con Marco Rubio; 3) la convicción de Donald Trump que la política agresiva hacia Cuba le garantizaría el voto cubanoamericano de cara a las elecciones presidenciales del 2020 y; 4) la percepción en el gobierno estadounidense que la parte cubana atravesaba por una situación de vulnerabilidad que no le permitiría superar una escalada en el conflicto.

¹⁸ U.S., Department of State, *List of Restricted Entities and Subentities Associated With Cuba*, November 9, 2017. Disponible desde Internet en: <https://2017-2021.state.gov/cuba-restricted-list/list-of-restricted-entities-and-subentities-associated-with-cuba-as-of-november-9-2017/>

Número 55, diciembre 2025, pp. 490-515

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/Temas-Americanistas.2025.i55.20>

En cuanto a la situación interna de la Isla, las variables de mayor connotación fueron: 1) el declive progresivo de los principales indicadores económicos y sus consecuencias negativas a nivel sociopolítico; 2) el impacto de la COVID-19; 3) la gestión gubernamental del nuevo liderazgo político y; 4) las manifestaciones de descontento social y las críticas a la institucionalidad en varios sectores de la población cubana.

En el escenario regional, las variables más influyentes fueron: 1) el proceso de derechización en determinados gobiernos de América Latina, particularmente, con las presidencias de Iván Duque en Colombia y Jair Bolsonaro en Brasil; 2) la crisis económica y política en Venezuela y; 3) el debilitamiento de mecanismos progresistas regionales y el fortalecimiento del papel de la Organización de Estados Americanos (OEA).

La combinación de estas variables determinó que el gobierno estadounidense adoptara un comportamiento más confrontacional sustentado en la lógica que estaban creadas las condiciones mínimas y suficientes para lograr su influencia sobre Cuba. Se constituyó un escenario en el que los actores que promovían el enfoque de máxima presión controlaban el proceso de toma de decisiones sin resistencia en la burocracia gubernamental y disponían de la capacidad para coordinar, concebir, ejecutar y supervisar el sistema de medidas que se pusieron en práctica durante los dos últimos años de la presidencia de Trump.

La parte estadounidense para argumentar y justificar el empleo de los instrumentos coercitivos construyó varios pretextos que en su narrativa se expresaron en los siguientes términos: “la fuerte presencia militar cubana en Venezuela para mantener en el poder al gobierno de Nicolás Maduro”; “el papel de Cuba como factor de desestabilización regional y promotor del comunismo en el Hemisferio” y “la práctica sistemática de la trata de personas por parte del gobierno cubano a través de sus programas de cooperación médica internacional”. En el epicentro de la articulación y despliegue de esta narrativa se encontraban como actores claves el asesor de seguridad nacional de Trump, el secretario de Estado, el director del Hemisferio Occidental en el Consejo de Seguridad Nacional y el senador Marco Rubio.

Número 55, diciembre 2025, pp. 490-515

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/Temas-Americanistas.2025.i55.20>

En este diseño de política hacia Cuba, la variable Venezuela estaba incorporada bajo la lógica y la hipótesis que la crisis en la nación suramericana sería insostenible en el tiempo y que colapsaría como resultado de la estrategia estadounidense, lo que provocaría un deterioro significativo e irreversible de la economía cubana debido a su fuerte dependencia energética del gobierno venezolano. En esta concepción prevalecía un sentido de la urgencia para forzar un cambio de régimen tanto en Caracas como en La Habana.

La dinámica de la escalada del conflicto se expresó en el empleo sistemático y con intensidad de la coerción económica sustentada en los siguientes ejes estratégicos:

- Persecución bancario-financiera. Se reforzaron las presiones y multas contra bancos que tenían relaciones con Cuba. Más de 140 entidades bancarias limitaron o interrumpieron las operaciones financieras con sus contrapartes cubanas a partir de 2019. Las afectaciones superaron los 284 millones de dólares (Banco Central de Cuba, 2020). Las multas de mayor monto fueron en los casos de Société Générale (1.340.231.916 dólares), Standard Chartered Bank (1.100 millones de dólares) y JP Morgan Chase Bank (5.263.171 dólares).¹⁹
- Lista de Entidades Cubanas Restringidas. El Departamento de Estado diseñó este instrumento para evitar que personas sujetas a la jurisdicción estadounidense participaran en transacciones económicas y financieras con los actores económicos cubanos que se encontraban en el listado. Fueron incluidas más de 230 entidades que tenían un papel determinante en la economía nacional.
- Persecución a la cooperación médica cubana internacional. El gobierno estadounidense desplegó fuertes presiones contra los países receptores para eliminar los programas de cooperación que constituían una de las principales fuentes de ingresos de la parte cubana. Los gobiernos de Brasil, Bolivia y Ecuador cancelaron los acuerdos de colaboración con Cuba, lo que ocasionó pérdidas por más de 500 millones de dólares.

¹⁹ Cuba, Banco Central de Cuba, *Afectaciones del bloqueo al sector bancario y financiero*, 2020. Disponible desde Internet en: <https://www.bc.gob.cu/noticia/afectaciones-del-bloqueo-al-sector-bancario-y-financiero/904>

Número 55, diciembre 2025, pp. 490-515

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/Temas-Americanistas.2025.i55.20>

- Persecución a los suministros de combustible. Se adoptaron medidas contra buques, navieras y aseguradoras que participaban en las operaciones de transporte de combustible a Cuba. El Departamento del Tesoro penalizó a 53 embarcaciones y 27 compañías, lo que constituyó un factor determinante en el agravamiento de la crisis energética cubana.
- Activación del Título III de la Ley Helms Burton. Durante más de dos décadas, los sucesivos gobiernos estadounidenses decidieron que este apartado no entrara en vigor por razones de seguridad nacional. Su aplicación perseguía como objetivo evitar la inversión extranjera en la economía cubana. Al término de la administración Trump, en enero de 2021, se contabilizaban 27 demandas en cortes estadounidenses invocando la aplicación del Título III de esta ley.
- Lista de Alojamientos Prohibidos. El Departamento de Estado divulgó una relación de 422 instalaciones turísticas cubanas y casas de alquiler en las que tienen prohibido hospedarse personas bajo la jurisdicción estadounidense. Esta decisión estuvo enfocada en obstaculizar los viajes procedentes de Estados Unidos, lo que afectaría una importante fuente de ingresos a Cuba.
- Lista de países patrocinadores del terrorismo. Esta medida contribuyó a restringir significativamente la capacidad de las entidades cubanas para realizar operaciones bancarias empleando el sistema financiero internacional. Uno de sus propósitos estratégicos era incrementar la percepción de riesgo país para aislar la economía de la Isla del entorno global.

En esta etapa, se anunciaron medidas que afectaron considerablemente los viajes a Cuba; la importación y reexportación de productos, así como el envío de remesas provenientes de territorio estadounidense. El conflicto se encontraba atrapado en uno de sus períodos de mayor confrontación en un entorno caracterizado por el impacto de la COVID-19 que multiplicaba los efectos negativos de la crisis económica cubana. Este fue el escenario que encontró el gobierno de Joseph Biden cuando asumió la presidencia el 20 de enero del 2021.

Número 55, diciembre 2025, pp. 490-515

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/Temas-Americanistas.2025.i55.20>**Joseph Biden y la continuidad de la etapa de máxima presión**

Durante el proceso de la campaña electoral de Joseph Biden, el tema Cuba tuvo un tratamiento que contribuyó a establecer, en amplios sectores de la opinión pública, la percepción que se produciría un nuevo deshielo en las relaciones tomando como referencia el período de Barack Obama. En los pronunciamientos públicos del equipo de Biden se enfatizaba que, en caso de llegar a la Casa Blanca, se enfocarían en desmontar los elementos más agresivos de la política de Trump; incrementar el flujo de viajes de cubanoamericanos; apoyar al pueblo cubano y promover con mayor intencionalidad la temática de los derechos humanos.²⁰

Se fue construyendo una expectativa que indicaba el posible inicio de una etapa en la que los espacios de diálogo y la articulación de los mecanismos de cooperación sería el rasgo principal que caracterizaría las relaciones bilaterales. Existía cierto consenso en que se restablecerían los viajes de estadounidenses, se autorizarían los vuelos a todo el país y se retomaría el envío de remesas.²¹

Cuando proclamaron a Biden como presidente electo en noviembre del 2020, los sectores anticubanos que habían sido los artífices de la política hacia Cuba durante el gobierno de Trump decidieron desarrollar un grupo de acciones orientadas a generar un mayor deterioro en los vínculos entre ambas naciones. Los actores con mayor activismo en este esfuerzo fueron el senador Marco Rubio y el secretario de Estado Mike Pompeo.

Resulta necesario destacar que el nuevo gobierno demócrata iniciaría su gestión permeada por la fragilidad y la incertidumbre debido a que estaría sometido a un cúmulo de presiones internas que impactarían en su mandato y en la política hacia Cuba como parte del contexto estratégico que determinaba la toma de decisiones. Entre los principales retos sobresalían: la grave crisis de salud provocada por la pandemia de COVID-19 que tuvo una alta letalidad en Estados Unidos; la profunda crisis económica agravada por las consecuencias que provocaba la situación sanitaria del país y la tremenda polarización

²⁰ Center for Democracy in the Americas, *The United States and Cuba: A New Policy of Engagement*, (Washington, 2020). Disponible desde Internet en: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/12/A-New-Policy-ofEngagement-WOLA-CDA.pdf>

²¹ William LeoGrande, *Not a Top Priority: Why Joe Biden Embraced Donald Trump's Cuba. The Road Ahead: Cuba after the July 11th protests*, Center for Latin American and Latino Studies (Washington, 2017). Disponible desde Internet en: https://www.american.edu/centers/latin-american-latino-studies/upload/leogrande_us-cuban-relations.pdf

Número 55, diciembre 2025, pp. 490-515

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/Temas-Americanistas.2025.i55.20>

política combinada con el auge de los sectores de extrema derecha que encabezaron el denominado asalto al Congreso estadounidense el 6 de enero. Este escenario de sistemáticos retos y presiones también tuvo incidencia en la política exterior del presidente demócrata.

En ese sentido, antes que Joseph Biden asumiera la presidencia en enero del 2021 se generaron procesos que contribuyeron al incremento de la escalada del conflicto. Entre los elementos de mayor connotación sobresalieron: una agresividad renovada de la extrema derecha cubanoamericana con el propósito de afectar al máximo las relaciones entre Cuba y Estados Unidos; la reincorporación de Cuba a la lista de países patrocinadores del terrorismo; el agravamiento de la crisis económica cubana con serias implicaciones sociales y políticas; así como el apoyo abrumador del voto cubanoamericano a la política de máxima presión desplegada por Donald Trump.

La combinación de estas variables en un mismo período de tiempo generó las condiciones necesarias para que el nuevo gobierno de Biden iniciara su mandato con un enfoque muy limitado en cuanto a la proyección hacia Cuba. Desde las primeras semanas, los funcionarios comenzaron a establecer como línea de mensaje principal que la política hacia la Isla estaba “bajo proceso de revisión”.²²

Durante el primer semestre del año y antes de las protestas del 11 de julio en Cuba, el gobierno de Biden ya había decidido darle continuidad a la etapa de máxima presión. En ese contexto, las principales manifestaciones de esta decisión giraban en torno a los siguientes aspectos: 1) en los pronunciamientos oficiales de los funcionarios estadounidenses responsables del tema Cuba se eliminó la narrativa sobre una eventual eliminación de los elementos más agresivos de la política de Trump; 2) la retórica política se centró en la situación de los derechos humanos en la Isla y en las críticas a la gestión del gobierno cubano; 3) no existía voluntad política de la parte estadounidense para retomar el diálogo y los espacios de cooperación; 4) la derecha cubanoamericana se convirtió en un actor influyente en el proceso de conformación de la política y; 5) la Casa Blanca decidió no realizar ninguna flexibilización en el contexto de la pandemia ni siquiera teniendo en cuenta razones humanitarias.

²² U.S., The White House, Office of the Press Secretary, *Press Conference with White House Press Secretary Jen Psaki*, January 28, 2021.

Número 55, diciembre 2025, pp. 490-515

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/Temas-Americanistas.2025.i55.20>

En los primeros seis meses del gobierno de Biden se mantuvieron intactas las medidas de coerción económica aprobadas por Donald Trump con la peculiaridad que su capacidad de causar daño se multiplicó debido al nuevo escenario creado por la pandemia y la consiguiente crisis económica a nivel global. Sus efectos en la situación interna en Cuba se expresaron en serias limitaciones para el acceso a productos alimenticios y medicamentos, así como en la prestación de servicios básicos como la salud, la transportación y la electricidad. A nivel social, se agudizaron los conflictos, el empobrecimiento de la población, el descontento y las críticas al gobierno. En el mes de junio del 2021, se produce el pico pandémico al registrarse la mayor cantidad de casos positivos de COVID-19 que ascendió a 50.622 y el récord de fallecidos con 337.²³

En diferentes plataformas tecnológicas y redes sociales, influencers con residencia principalmente en Miami desarrollaron campañas de desinformación enfocadas hacia diferentes públicos cubanos con el objetivo de estimular protestas antigubernamentales. Este es el contexto en el que ocurren las manifestaciones del 11 y 12 de julio que tuvieron alcance nacional. Estos sucesos estuvieron matizados por múltiples acciones de vandalismo y por los enfrentamientos violentos entre las autoridades policiales y varios de los manifestantes. La connotación que tuvieron estos hechos tanto en el ámbito nacional como internacional provocó un cambio en la atención del tema Cuba desde Washington.

A partir del 11 de julio, el gobierno estadounidense apreció que la situación interna cubana atravesaba por una etapa sin precedentes que evidenciaba problemas estructurales en el tejido económico, social y político de la nación cubana. El 22 de julio, la Casa Blanca divulgó la “Hoja Informativa sobre Cuba” que establecía medidas como: presionar al gobierno cubano por la violación de los derechos humanos durante las protestas; promover que la comunidad internacional se pronunciara condenando a Cuba; proveer a los cubanos de acceso a Internet; intercambiar con los cubanoamericanos que

²³ *OnCuba News* (Miami), 20 julio 2021. Disponible desde Internet en: <https://oncubanews.com/cuba/cuba-supera-las-2000-muertes-por-covid-19/>

Número 55, diciembre 2025, pp. 490-515

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/Temas-Americanistas.2025.i55.20>

desempeñaban un rol de liderazgo; revisar la política sobre remesas y reasignación del personal de la Embajada de Estados Unidos en La Habana.²⁴

Estos sucesos del 11 de julio marcaron un punto de inflexión en las percepciones de varios sectores que tradicionalmente han promovido una escalada del conflicto. La singularidad de estas protestas atendiendo a su magnitud y alcance, configuró un escenario en el que los actores que han favorecido la confrontación se sintieron en condiciones de capitalizar estos acontecimientos al concluir que existía una fractura de la cohesión interna; una erosión del apoyo al nuevo liderazgo político cubano y que estaban creadas las condiciones para forzar un cambio de régimen.

En noviembre del 2021, comienzan a producirse cambios de alto impacto en el área migratoria que es uno de los tópicos bilaterales con implicaciones para la seguridad nacional de Cuba y Estados Unidos. Después que las autoridades cubanas adoptan la decisión de restablecer los vuelos hacia el exterior, se inicia un incremento significativo del flujo de emigrantes cubanos hacia la frontera sur estadounidense. Según la agencia de Protección de Aduanas y Fronteras de Estados Unidos, entre noviembre del 2021 y abril del 2022, llegaron a ese territorio vía México 108.850 cubanos. Como muestra del incremento exponencial, solo en el mes de marzo llegaron a los puntos fronterizos más de 32.394, lo que casi duplicaba la cifra de febrero que ascendió a 16.657.²⁵

El comportamiento del flujo de cubanos indicaba la existencia de una crisis migratoria. Solo para tener una referencia de la complejidad de esta problemática, durante el denominado éxodo del Mariel en la década de 1980 salieron de Cuba alrededor de 125.000 cubanos y cuando la “crisis de los balseros” de 1994 fueron 35.000. Por tanto, la tendencia que se estaba manifestando a inicios del 2022 apuntaba a que en los próximos meses se configuraría la mayor oleada migratoria de cubanos de la historia, lo que introducía un elemento adicional de tensión a la dinámica del conflicto bilateral.

Este éxodo fue percibido como una amenaza a la seguridad nacional estadounidense y por consiguiente el gobierno de Biden decidió que la manera más

²⁴ U.S., The White House, *Fact Sheet Biden – Harris Administration Measures on Cuba*, July 22, 2021. Disponible desde Internet en: <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/22/fact-sheet-biden-harris-administration-measures-on-cuba/>

²⁵ U.S., Customs and Borders Protection, *Nationwide Encounters*, April 1, 2021. Disponible desde Internet en: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/nationwide-encounters/>

Número 55, diciembre 2025, pp. 490-515

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/Temas-Americanistas.2025.i55.20>

adecuada de gestionar la situación era retomando las conversaciones migratorias con la parte cubana. El 21 de abril se desarrollaron los intercambios, lo que permitió restablecer este mecanismo de diálogo oficial. No obstante, el flujo de emigrantes continuó creciendo debido a que sus factores determinantes estaban asociados a los efectos de las medidas de asfixia económica puestas en vigor.

Teniendo en cuenta este escenario, el gobierno de Estados Unidos se vio forzado a realizar determinados ajustes en su política que anunciaron el 16 de mayo del 2022. La decisión fue combinar medidas dirigidas a incidir en la crisis migratoria como el restablecimiento del Programa de Reunificación familiar y el incremento del procesamiento de visas en La Habana con la eliminación del límite de las remesas; la autorización de los vuelos a provincias; la flexibilización de algunas modalidades de viaje y la intención de apoyar el sector privado en Cuba.²⁶ Adicionalmente, en el período 2022–2023 se produjeron algunas modificaciones en la política vinculadas a la implementación del Programa de Parole Humanitario y se retomaron mecanismos de diálogo en materia de aplicación y cumplimiento de la ley.

Estas medidas fueron muy limitadas en su contenido y alcance. El gobierno de Biden continuó empleando con todo rigor y sistematicidad la coerción económica sustentada en los ejes estratégicos que constituyeron el epicentro de la etapa de máxima presión, lo que indicaba su decisión de continuar y preservar el mismo enfoque de política que desarrolló Donald Trump.

Por tanto, el conflicto entre Cuba y Estados Unidos se mantuvo en un proceso de escalada ininterrumpido durante los últimos ocho años (2017–2024) que consideramos constituye una evidencia de que las relaciones bilaterales atravesaban por un período sin precedentes. Esta etapa estuvo determinada por un grupo de cambios disruptivos que se manifestaron principalmente en la situación interna cubana y en el escenario estadounidense. La convergencia y profundidad de estas transformaciones de índole económica, social y política condicionaron las percepciones y el comportamiento del gobierno estadounidense con relación a su adversario.

²⁶ U.S., Department of State, Office of the Spokesperson, *Biden administration measures to support the Cuban people. Fact sheet*, May 16, 2022. Disponible desde Internet en: <https://www.state.gov/biden-administration-measures-to-support-the-cuban-people/>

Número 55, diciembre 2025, pp. 490-515

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/Temas-Americanistas.2025.i55.20>

A efectos explicativos, proponemos estructurar el análisis a partir de tres elementos principales: 1) el carácter singular de esta etapa del conflicto, 2) los cambios disruptivos ocurridos en la Isla y, 3) los cambios que se produjeron sobre el tema Cuba en Estados Unidos. Con respecto a la singularidad, consideramos que está dada por cuatro razones fundamentales:

- En los últimos 60 años del conflicto, no había ocurrido que dos gobiernos estadounidenses de diferente signo político partidista (republicano y demócrata) hubieran mantenido, de manera consecutiva, el mismo enfoque de política hacia Cuba al coincidir en sus prioridades, en los instrumentos empleados y en los ejes estratégicos.
- La agresividad del gobierno estadounidense en el empleo de los instrumentos económicos coercitivos, su alcance, sistematicidad, integralidad y la magnitud de los daños provocados a la parte cubana no tiene precedentes.
- Estados Unidos, aprovechando su poderío y el carácter asimétrico del conflicto en un contexto inédito, ha tenido la capacidad de provocar un nivel de deterioro en la situación socioeconómica de Cuba que no le había sido posible lograr anteriormente.
- La intensidad en el empleo de la coerción y sus impactos han generado fracturas en la cohesión interna de la parte cubana y manifestaciones de erosión en el respaldo al liderazgo político de una manera sin precedentes.

Los cambios disruptivos ocurridos en la Isla de mayor impacto fueron:

- La renovación generacional del liderazgo político.
- Los impactos de la COVID – 19.
- Las manifestaciones del 11 de julio del 2021.
- El flujo migratorio masivo de cubanos hacia Estados Unidos.
- La profunda crisis económica con implicaciones políticas, sociales e ideológicas.

Número 55, diciembre 2025, pp. 490-515

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/Temas-Americanistas.2025.i55.20>

Los cambios de mayor trascendencia que se produjeron sobre el tema Cuba en Estados Unidos fueron:

- Se generó un consenso estratégico dentro de la clase política estadounidense sobre la necesidad de preservar el enfoque de máxima presión sin darle espacio a otras alternativas de cómo conducir la proyección hacia la Isla.
- El control del debate sobre Cuba, su contenido y alcance por parte de los sectores de la extrema derecha.
- La desmovilización y desarticulación de los sectores estadounidenses que promovieron relaciones constructivas, en especial, durante la etapa de Obama.
- Las iniciativas legislativas y el debate en el Congreso fueron capitalizadas por los congresistas y senadores anticubanos.
- La radicalización hacia posiciones de derecha de los votantes cubanoamericanos del Sur de la Florida que en su mayoría apoyaron las candidaturas presidenciales de Donald Trump y una política agresiva contra la Isla.

Por primera vez en la historia de la Revolución cubana, las más altas responsabilidades del Estado y el gobierno no recaían en las figuras de sus líderes históricos Fidel y Raúl Castro Ruz. A partir de abril del 2018, con la elección de Miguel Díaz-Canel Bermúdez comenzó un nuevo tipo de liderazgo político en Cuba que sería sometido a prueba sistemáticamente, en especial su capacidad para gestionar la economía nacional y satisfacer las crecientes necesidades de la población en circunstancias muy complejas.

A los retos propios que representaba dirigir la nación cubana con un modelo de liderazgo diferente, se añadieron desafíos como la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, los sucesos del 11 de julio y una oleada migratoria de 779.100 cubanos arribando a Estados Unidos entre octubre del 2021 y diciembre del 2024.²⁷ La concurrencia de una severa crisis económica con el desarrollo de estos procesos configuró un escenario interno que fue interpretado por la parte estadounidense como una oportunidad única para forzar un cambio de régimen.

²⁷ U.S., Customs and Borders Protection, *Nationwide Encounters*, Febreary 1, 2025. Disponible desde Internet en: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/nationwide-encounters/>

Número 55, diciembre 2025, pp. 490-515

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/Temas-Americanistas.2025.i55.20>

La continuidad de la escalada por el gobierno de Biden estuvo sustentada en la premisa que el enfoque de máxima presión estaba dando resultados y era funcional a los intereses de Estados Unidos bajo una lógica articulada en tres supuestos: 1) el impacto de las medidas coercitivas generarán percepción de inviabilidad y fracaso del modelo cubano, 2) la incapacidad del gobierno para resolver las demandas de la población provocará deterioro progresivo e irreversible de la legitimidad y la cohesión interna y, 3) la combinación y articulación de medidas coercitivas con campañas mediáticas multiplicarán la frustración, el descontento y las demandas por cambios.

El 13 de diciembre del 2024, el mandatario cubano durante la clausura del IX Pleno del Comité Central del Partido Comunista de Cuba señaló:

*La persistencia de varias problemáticas que tenemos bien identificadas y su acumulación en el tiempo han facilitado la presencia de fenómenos y manifestaciones negativas en la sociedad cubana actual, que a la larga ponen en riesgo todo lo conquistado hasta hoy (...) hemos analizado en este Pleno un informe muy crítico que podría generar alarma, pero es la desafiante realidad que vivimos y que estamos llamados a cambiar.*²⁸

Ese mismo día, en los medios oficiales cubanos trascendió que en el informe que mencionó el presidente cubano se reconoció que la confianza en la Revolución y el socialismo se ha debilitado en un conjunto significativo de personas, así como la combatividad y el uso de la crítica. También se refería que “existe una limitación conceptual e ideas reducidas sobre el socialismo, sus esencias y lo que representaría para Cuba volver al capitalismo”.²⁹

El conflicto bilateral está atravesando una etapa sin precedentes en la que se está evidenciando con mayor intensidad la disputa entre cada una de las partes. A partir del 20 de enero del 2025, con el retorno de Donald Trump a la Casa Blanca, es previsible que la dinámica de la escalada se intensifique y genere mayores niveles de confrontación, lo que

²⁸ Cuba, Presidencia de la República, *Discurso pronunciado por Miguel Mario Díaz-Canel Bermúdez, Primer Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y Presidente de la República, en la clausura del IX Pleno del Comité Central del Partido Comunista de Cuba*, 13 de diciembre de 2024.

²⁹ *Cubadebate* (La Habana), 13 diciembre 2024. Disponible desde Internet en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2024/12/13/la-batalla-es-tambien-de-ideas/>

Número 55, diciembre 2025, pp. 490-515

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/Temas-Americanistas.2025.i55.20>

prolongaría como mínimo por cuatro años más este nuevo período que comenzó precisamente con su primer mandato en enero del 2017.

Conclusiones

Durante los gobiernos de Donald Trump y Joseph Biden el conflicto entre Cuba y Estados Unidos experimentó una escalada que se expresó en un mayor nivel de agresividad en el comportamiento del gobierno estadounidense al emplear con intensidad y sistematicidad instrumentos económicos coercitivos que provocaron daños significativos a la parte cubana. A partir de enero del 2017 con la presidencia de Trump, se inicia un proceso gradual de confrontación que evolucionó desde un momento de retroceso parcial hasta la etapa de máxima presión.

Desde noviembre del 2018 hasta enero del 2021, se aplicaron contra Cuba un sistema de medidas orientadas a obstaculizar la inversión extranjera en la Isla; limitar sensiblemente las operaciones financieras del país; neutralizar la importación de combustibles por las autoridades cubanas e impedir el ingreso de divisas de las diferentes fuentes externas. El objetivo de la parte estadounidense fue forzar un cambio de régimen.

La dinámica de esta escalada estuvo sustentada en ejes estratégicos como: la persecución bancario-financiera, la lista de entidades cubanas restringidas, la persecución a la cooperación médica cubana internacional, la activación del título III de la Ley Helms Burton, la persecución al suministro de combustibles, la lista de alojamientos prohibidos y la incorporación de Cuba a la lista de países patrocinadores del terrorismo. El empleo de estas herramientas provocó un fuerte impacto negativo en la situación interna cubana con implicaciones económicas, sociales y políticas.

El 20 de enero del 2021 se inició la gestión del gobierno de Biden, que mantuvo prácticamente intactas las medidas de coerción económica diseñadas e implementadas durante la administración Trump. En un contexto inédito de crisis de salud global provocada por la pandemia y fuerte recesión económica a nivel internacional, se multiplicó la capacidad de causar daño a la parte cubana. En el mandato del nuevo mandatario estadounidense se evidenció una continuidad del enfoque de máxima presión.

Durante el período 2017-2024 el conflicto bilateral atravesó una etapa sin precedentes debido a que dos gobiernos de diferente signo político adoptaron el mismo

Número 55, diciembre 2025, pp. 490-515

DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/Temas-Americanistas.2025.i55.20>

enfoque de política, la agresividad mostrada por la parte estadounidense en el empleo de los instrumentos coercitivos, la magnitud del daño causado a la economía cubana, así como la capacidad de generar una situación que contribuyera a promover fracturas en la cohesión interna de la parte cubana y manifestaciones de erosión en el respaldo al liderazgo político. El conflicto ha entrado en un momento de gran complejidad en el que tiene como rasgo fundamental la marcada agresividad y hostilidad del gobierno estadounidense que percibe a su adversario en una posición de mayor vulnerabilidad para enfrentar la disputa.

Con el regreso de Donald Trump a la presidencia en enero del 2025 la perspectiva es que las relaciones continúen atrapadas en el círculo vicioso de la confrontación prolongada. Su retorno a la Casa Blanca representará un retroceso en las flexibilizaciones mínimas y puntuales que realizó el gobierno de Biden. Es previsible que continúe aplicando con mayor intencionalidad y rigor la política de máxima presión como enfoque principal para avanzar en el propósito del cambio de régimen. En el proceso de conformación de la política hacia Cuba debe concederle un mayor espacio al lobby cubanoamericano, en especial, a políticos como Marco Rubio, Mario Díaz Balart y María Elvira Salazar, quienes se enfocarán en deteriorar al máximo las relaciones entre ambos países.