



UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA

¿Cuál es el impacto real de las sanciones sobre Cuba y Venezuela?

Una mirada plural alejada de
la propaganda oficial

Sergio Angel Baquero

Editor académico

John Polga-Hecimovich

Prólogo

¿Cuál es el impacto real de las sanciones sobre Cuba y Venezuela? es un libro imperdible para todos aquellos que han escuchado como mantra la sentencia de que todo es culpa del bloqueo. El uso de este discurso como un instrumento de la propaganda oficial ha servido para culpar a Estados Unidos del hambre, la pobreza y la migración, dejando de lado la responsabilidad de los Gobiernos “revolucionarios”. Desde perspectivas económicas, sociológicas e históricas, los autores de este libro presentan visiones diferentes sobre el efecto real de las sanciones, dimensionando su verdadero alcance y efecto sobre las poblaciones. Esta obra pretende escapar a la enorme literatura de propaganda construida desde Cuba y Venezuela presentando autores en favor de las sanciones y autores en contra de las sanciones.



UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA
Fondo de Publicaciones

UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA

Carrera 15 N.º 74-40. Tels: (601) 325 7500 - 601 325 8181. Bogotá, D. C.
Calle 18 N.º 14A-18. Tel.: (605) 434 6444. Santa Marta.
Calle 58 N.º 68-91. Tel.: (605) 368 9417. Barranquilla.
www.usergioarboleda.edu.co

¿Cuál es el impacto real de las sanciones sobre Cuba y Venezuela?

Una mirada plural alejada de
la propaganda oficial

¿Cuál es el impacto real de las sanciones sobre Cuba y Venezuela?

Una mirada plural alejada de
la propaganda oficial

Sergio Angel Baquero

Editor académico

John Polga-Hecimovich

Prólogo



UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA

¿Cuál es el impacto real de las sanciones sobre Cuba y Venezuela?: una mirada plural alejada de la propaganda oficial / editor académico Sergio Angel Baquero ; prólogo John Polga - Hecimovich ; autores Carmelo Mesa-Lago [y otros trece] - Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2025.

296 p.

ISBN: 978-628-7730-13-7 (impreso)

978-628-7730-14-4 (.pdf)

1. Sanciones económicas - Cuba 2. Sanciones económicas - Venezuela 3. Estados Unidos - Relaciones exteriores - Cuba 4. Estados Unidos - Relaciones exteriores - Venezuela I. Mesa-Lago, Carmelo II. Angel Baquero, Sergio, editor III. Polga - Hecimovich, John, prologuista IV. Título

327.117 ed. 22 CDD

¿Cuál es el impacto real de las sanciones sobre Cuba y Venezuela?
Una mirada plural alejada de la propaganda oficial

ISBN: 978-628-7730-13-7 (Impreso)

ISBN: 978-628-7730-14-4 (.pdf)

@Universidad Sergio Arboleda

Autores

Carmelo Mesa-Lago

Pavel Vidal Alejandro

Sergio Angel Baquero

Ángela Mariottiz Acuña

Zharick Gómez Becerra

Claudia González Marrero

Mario González Rodríguez

Juan Carlos Albizu-Campos Espiñeira

Elaine Acosta González

Sergio Díaz-Briquets

María Isabel Puerta Riera

Rafael Uzcátegui Montes

Hilda Landrove Torres

Oscar Grandío Moráquez

Primera edición: abril de 2025

Edición por el Fondo de Publicaciones de
la Universidad Sergio Arboleda.

Queda prohibida toda reproducción, por cualquier medio, sin previa autorización escrita del editor. El contenido del libro no representa la opinión de la Universidad Sergio Arboleda y es responsabilidad de los autores.

Corrección de estilo

Ricardo Antonio Camacho Gil

Directora General de Publicaciones

Diana Niño Muñoz

Diseño y diagramación

Paula Andrea Cruz Lopez

paula.cruzl@usa.edu.co

Universidad Sergio Arboleda

Calle 74 N.º 14-14

Teléfono: (601) 325 7500, ext. 2131

www.usergioarboleda.edu.co

Bogotá D. C.

CONTENIDO

11

Prólogo

John Polga-Hecimovich

15

Introducción

Sergio Angel y Ángela Mariottiz

21

El impacto de las sanciones económicas de Estados Unidos a
Cuba en el debate académico del siglo XXI

*Sergio Angel Baquero, Ángela Mariottiz Acuña
y Zharick Gómez Becerra*

63

El embargo de los EE. UU. contra Cuba y sus efectos:
un balance de 62 años

Carmelo Mesa-Lago

91

Las sanciones económicas y el emergente
sector privado cubano

Pavel Vidal Alejandro

115

El bloqueo tiene la culpa, o de cómo el totalitarismo se presenta a sí mismo como un efecto colateral

Hilda Landrove Torres

133

El “bloqueo” estadounidense a Cuba y la seguridad alimentaria: una evaluación entre sanción y propaganda

Claudia González Marrero y Mario González Rodríguez

169

El derrumbe del sistema de salud pública cubano y las verdaderas cartas del embargo en el juego

Fundación 4Métrica

191

El embargo y la crisis del desarrollo humano en Cuba

Juan Carlos Albizu-Campos Espiñeira, Elaine Acosta González y Sergio Díaz-Briquets

229

Efectividad de las sanciones y cambio de régimen en Cuba y Venezuela: la construcción de una alianza desestabilizadora

María Isabel Puerta Riera

251

Desfidelizar las sanciones: los grises de las medidas coercitivas unilaterales en el caso venezolano

Rafael Uzcátegui Montes

283

¿Es el embargo estadounidense hacia Cuba una herramienta válida y efectiva de presión hacia el régimen cubano?

Oscar Grandío Moráguez

295

Autores

Prólogo

Durante más de medio siglo, los Estados Unidos han utilizado las sanciones económicas como un instrumento clave de su política exterior, dirigidas contra regímenes considerados hostiles o contrarios a los intereses estadounidenses. Entre las sanciones más duraderas y polémicas están aquellas impuestas a Cuba, Rusia, Irán y Siria, así como a Venezuela y Nicaragua. De hecho, casi un tercio de todos los Estados del mundo enfrentan ahora algún tipo de sanción estadounidense. Para los responsables políticos de Washington, estas sanciones son instrumentos de presión, diseñados para producir el cambio, promover la democracia y castigar a los autócratas. Sin embargo, en La Habana y en otros lugares estas medidas se enmarcan como parte de una guerra económica librada por Estados Unidos que es la causa de las dificultades económicas y humanitarias internas.

En Cuba, el embargo (o "bloqueo") comenzó en el calor de la Guerra Fría, como una respuesta al alineamiento del Gobierno revolucionario de Fidel Castro con la Unión Soviética. Pero lo que comenzó como una medida estratégica se ha convertido en un elemento aparentemente inamovible de la política estadounidense, que afecta a generaciones de cubanos que han crecido bajo la sombra de las dificultades económicas y el aislamiento político. De manera similar, las sanciones contra el Gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela son parte de una pugna más amplia por el futuro político del país, aparentemente destinadas a producir una transición a la democracia. Sin embargo, para el pueblo venezolano, estas medidas contribuyeron a la escasez de alimentos, medicinas y productos básicos, exacerbando una crisis humanitaria ya grave. Problemáticamente, los análisis académicos sobre las sanciones económicas y sus impactos a menudo están teñidos por la ideología y la geografía, y frecuentemente reflejan posiciones oficiales de los Gobiernos.

Este estupendo volumen coordinado por Sergio Angel Baquero del Programa Cuba, remedia esta deficiencia. Compuesto por diez capítulos meticulosamente investigados, el libro indaga los orígenes, impactos y controversias en

torno a estas sanciones. Entre otras cosas, rastrea las batallas ideológicas y las maniobras geopolíticas que han perpetuado las sanciones, el impacto de las sanciones en la sociedad civil de Cuba y Venezuela, así como las respuestas de los Gobiernos cubano y venezolano, proporcionando una comprensión más profunda y matizada de la realidad socioeconómica en ambos países. Efectivamente, esta obra ofrece una visión equilibrada del impacto de las sanciones y del papel que las decisiones políticas internas desempeñan en las situaciones socioeconómicas de Cuba y Venezuela. Al hacerlo, desafía la retórica académica predominante al ofrecer una realidad más allá de las sanciones, destacando cómo las decisiones gubernamentales en La Habana y Caracas influyen significativamente en sus crisis económicas actuales.

Este libro es un recurso invaluable para los formuladores de la política, los académicos y cualquier persona interesada en comprender las complejidades de las relaciones internacionales y la política económica. Los autores, cada uno de ellos con profundo conocimiento en la materia, aportan años de investigación y experiencia de primera mano a sus análisis. Sus ideas colectivas ofrecen a los lectores una comprensión matizada de cómo funcionan las sanciones, sus consecuencias previstas e imprevistas y la intrincada interacción entre las presiones externas y la gobernanza interna. Como tal, el libro invita a la reflexión crítica y al cuestionamiento de las narrativas dominantes.

Angel Baquero, una figura destacada en el estudio de las sanciones económicas de Estados Unidos, ha sido fundamental en la configuración del discurso en torno a este tema a través de su trabajo con el Programa Cuba de la Universidad Sergio Arboleda. Bajo su dirección, el programa se ha convertido en un faro de investigación y debate académico, fomentando una comprensión más profunda del panorama sociopolítico y económico de Cuba desde una perspectiva democrática y liberal. Su experiencia y liderazgo han proporcionado perspectivas críticas que desafían la sabiduría convencional y resaltan los impactos multifacéticos de las sanciones. Este volumen contribuye a los objetivos del programa de promover el diálogo entre los demócratas cubanos y las élites latinoamericanas, así como crear conciencia en la sociedad civil latinoamericana sobre la situación política, económica y social en la isla.

Tengo la intención de utilizar este libro como referencia en mis propios esfuerzos académicos y profesionales. La aplicación de sanciones a Venezuela,

por ejemplo, fue un debate importante en los círculos de política estadounidense, ya que los analistas no estaban de acuerdo sobre su propósito, utilidad y fecundidad. Los numerosos análisis de este libro me habrían resultado útiles para mi propio análisis de la situación de Venezuela. De hecho, en 2020 tuve el placer de organizar un número especial sobre sanciones económicas para la publicación insignia del Programa Cuba, *Foro Cubano* (vol. 3, n.º 23), que incluyó a algunos de los colaboradores de este volumen. Sin duda, al aplicar los marcos y las ideas del libro, podría navegar mejor por el intrincado panorama de las políticas económicas internacionales y contribuir a procesos de toma de decisiones más informados y efectivos. La aplicabilidad en el mundo real de los conceptos de este libro subraya su importancia no solo como un ejercicio académico, sino como una guía práctica para quienes se dedican a los campos de la diplomacia, el comercio internacional y la defensa de los derechos humanos.

A los políticos, los formuladores de políticas y los analistas les gustaría saber: ¿son las sanciones un medio justificado para promover la justicia y la democracia globales, o son un instrumento contundente que castiga a las mismas personas que se supone que deben proteger? A través de análisis históricos, relatos personales y opiniones de expertos, este volumen pretende descubrir el verdadero costo de esta poderosa y, al mismo tiempo, controvertida herramienta de la política exterior estadounidense. Guiados por la hábil mano editorial de Sergio Angel Baquero, este talentoso grupo de colaboradores ofrece una comprensión matizada de un tema complejo que ha moldeado las vidas de millones de personas y continúa definiendo las relaciones de Estados Unidos con Cuba y Venezuela.

John Polga-Hecimovich

Academia Naval de los Estados Unidos

Annapolis, Maryland

Introducción

Sergio Angel y Ángela Mariottiz

La idea de construir este libro surgió en el marco del Cuarto Ciclo del Examen Periódico Universal que rindió el Estado cubano en el año 2023. En el marco de la visita a Ginebra para participar de las presesiones organizadas para la participación de las organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil, se concertó una reunión con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, y en una discusión sobre las sanciones la respuesta fue contundente: “no hay ningún material riguroso que permita discutir el efecto real de las sanciones”. Entre el desasosiego, porque el discurso oficial tenía eco en espacios de derechos humanos, y el desconcierto, por no haber identificado este problema antes, surgió la iniciativa de construir un libro en el que se discutiera el alcance real de las sanciones.

Desde hace décadas las autoridades cubanas, los medios de comunicación internacionales y algunos actores del sistema internacional se han referido al “bloqueo” para condenar la imposición prolongada de estas medidas sobre la isla, reproduciendo un discurso victimista que, en última instancia, construye una cortina de humo que evita al Estado cubano asumir la responsabilidad frente a la toma de decisiones ejecutivas sobre la distribución de los recursos de la nación. Además, dentro de la academia hay una amplia producción textual acerca del contenido de las sanciones, los objetivos que persiguen y sus impactos, pero no sobre todo lo que hay detrás de estas. Es decir, hay pocas investigaciones académicas que documenten las políticas que el Gobierno cubano ha tomado para hacer frente a las medidas, en parte porque el acceso a los datos es restringido, y también porque es un tema sensible que puede suscitar opiniones polarizadas.

En ese sentido, existe un vacío en la literatura frente a este fenómeno de las sanciones. Incontables veces los dirigentes políticos de Cuba han recurrido al

término “bloqueo” para responder a las demandas de la ciudadanía, siendo esta una narrativa que omite convenientemente la responsabilidad del mismo régimen en las conductas represivas que ejerce en contra de activistas, artistas, docentes y demás actores de la sociedad civil. También se refieren al bloqueo cuando se habla de escasez alimentaria, mientras que en los hoteles de cadena la falta de alimentos nunca es un problema. Se refieren al bloqueo para justificar la precariedad de oportunidades para los cubanos, pero omiten mencionar la falta de productividad de la tierra administrada por el Estado y la distribución del presupuesto en favor de rubros asociados a la construcción de hoteles. Este enfoque unidimensional en el discurso oficial y en muchos estudios académicos deja de lado una comprensión más completa del impacto de las sanciones y las respuestas del Gobierno cubano a estas restricciones.

Por ello, este libro tiene el objetivo de indagar en la literatura y contrastar los argumentos de expertos de diferentes orillas y posiciones en cuanto a las sanciones que Estados Unidos ha impuesto a Cuba y Venezuela, y los impactos que han tenido sobre la sociedad civil de ambos regímenes autoritarios. Así, el libro muestra una realidad más allá de las sanciones, en la que las decisiones gubernamentales también influyen en la crisis económica actual. Se compone de diez capítulos que abordan un mismo fenómeno desde distintas perspectivas, haciendo hincapié en los debates académicos, las importaciones permitidas a Cuba, el desarrollo humano, los derechos humanos y la efectividad de las sanciones en Cuba y Venezuela. Con ello se pretende ofrecer una visión más completa y equilibrada del impacto de estas medidas y del papel que juegan las decisiones políticas internas en la situación socioeconómica de los dos países.

El primer capítulo, desarrollado por el equipo de Programa Cuba, es producto de una revisión de la literatura sobre las sanciones a través de las diferentes variantes conceptuales y sus alcances semánticos. Se titula “El impacto de las sanciones económicas de Estados Unidos a Cuba en el debate académico del siglo XXI”, y presenta un análisis de las redes bibliográficas de los artículos publicados en las revistas de alto impacto sobre las variantes conceptuales de “sanciones”, “bloqueo” y “embargo”. El capítulo presenta las tendencias de la literatura y deja ver las líneas argumentativas de los textos de mayor relevancia para el campo atendiendo al número de citas. Este trabajo deja ver

con claridad que el uso conceptual no es aleatorio y que tiene incidencia en el contenido de las publicaciones.

El segundo capítulo fue elaborado por Carmelo Mesa-Lago y se titula “El embargo de los EE. UU. contra Cuba y sus efectos: un balance de 62 años”. El texto reconoce que el embargo de los Estados Unidos hacia Cuba, vigente desde 1962, ha tenido un impacto profundo en la economía y en la sociedad de la isla. Se analiza la evolución del embargo a lo largo de seis décadas, destacando sus diferentes etapas y las medidas tomadas por las diferentes administraciones estadounidenses. Se argumenta que el embargo ha sido una herramienta política utilizada para presionar al Gobierno cubano, pero que ha tenido un impacto negativo en la población civil. El capítulo también examina las diversas estrategias que Cuba ha implementado para mitigar los efectos del embargo, como la búsqueda de relaciones comerciales con otros países y la diversificación de su economía; arroja luces sobre la eficacia de estas estrategias y sostiene que, si bien han permitido que Cuba resista el embargo, no han logrado resolver los problemas económicos y sociales del país.

El tercer capítulo del libro, “Las sanciones económicas y el emergente sector privado cubano”, escrito por Pavel Vidal Alejandro, analiza el impacto económico de las sanciones desde la década de los noventa. Comienza con un análisis de la evolución del intercambio económico entre Estados Unidos y Cuba en las últimas tres décadas, examinando las variaciones en los flujos de comercio de bienes y servicios, visitantes, remesas e indicadores financieros durante este periodo. El autor se centra en analizar el impacto de las sanciones en el sector privado cubano, estudiando el modo como las transformaciones estructurales en la economía cubana, impulsadas por Raúl Castro en la primera década del siglo XXI, dieron un giro a la dinámica del sector privado en la isla. El texto finaliza con una evaluación del impacto de las sanciones en la confianza empresarial y el interés por el mercado cubano, y presenta los resultados de estudios econométricos que comparan los efectos de las sanciones sobre los sectores estatal y privado en la isla.

En el cuarto capítulo, “El bloqueo tiene la culpa, o de cómo el totalitarismo se presenta a sí mismo como un efecto colateral”, Hilda Landrove argumenta que el Gobierno cubano utiliza el embargo estadounidense como excusa para

evadir su responsabilidad por la situación del país. Si bien el embargo es un factor importante en las dificultades económicas de Cuba, la autora sostiene que no es la única causa. El Gobierno cubano, por su parte, presenta el embargo como un crimen contra Cuba y como la principal razón de los problemas del país. La autora critica esta narrativa oficial argumentando que el Gobierno cubano ha utilizado el embargo para encubrir su propio fracaso. El embargo ha permitido al Gobierno mantener el control sobre la economía y la sociedad, y ha servido como justificación para la represión política. A partir de la deconstrucción discursiva del bloqueo, la autora concluye que no es la causa principal de los problemas de Cuba y que el régimen totalitario es el responsable.

En el quinto capítulo, “El ‘bloqueo’ estadounidense a Cuba y la seguridad alimentaria: una evaluación entre sanción y propaganda”, Claudia González y Mario González evalúan los principales factores que provocan la inseguridad alimentaria en Cuba a partir del análisis del “bloqueo” como una narrativa explicativa de la inseguridad alimentaria en la isla. Los autores refutan esta tesis a partir de las evidencias acerca del alcance real de las sanciones de Estados Unidos a Cuba y el intercambio comercial entre las dos naciones. En el texto se muestra que el embargo no es el único obstáculo para el desarrollo productivo de la nación y se hace énfasis en la deficiente administración del gobierno.

El capítulo sexto, elaborado a nombre de la Fundación 4Métrica por una persona a la que se le protege su identidad por cuestiones de seguridad y titulado “El derrumbe del sistema de salud pública cubano y las verdaderas cartas del embargo en el juego”, analiza la crisis del sistema de salud en Cuba, argumentando que la narrativa del embargo estadounidense como principal causa es una herramienta de control político y legitimación del Gobierno cubano. El texto comienza destacando que el embargo no es un bloqueo total y que Cuba importa la mayoría de sus insumos médicos, y se argumenta que el Gobierno cubano ha priorizado otros sectores como el militar y el turismo en detrimento de la salud pública, lo que ha contribuido al deterioro de la infraestructura y la escasez de recursos. El capítulo también critica la ineficiencia y la mala gestión del sistema de salud cubano, y en especial la exportación de profesionales de la salud como fuente de ingresos para el Gobierno, demostrando que estas prácticas afectan negativamente la calidad de la atención médica en el país. Finalmente, se concluye que el

embargo estadounidense no es la principal causa del deterioro del sistema de salud pública cubano, sino que el Gobierno cubano es responsable de las deficiencias del sistema y utiliza la narrativa del embargo para ocultar las críticas y mantener su control político.

En el séptimo capítulo, “El embargo y la crisis del desarrollo humano en Cuba”, Elaine Acosta González, Juan Carlos Albizu-Campos y Sergio Díaz-Briquets buscan demostrar cómo el embargo es uno más de los factores que han llevado al deterioro de las condiciones de vida de la población en Cuba, como se ha reportado en los informes de Desarrollo Humano de 2007 a 2021. Además, se observa la caída de la capacidad de supervivencia desde 2012 como un fenómeno continuado que afecta, en especial, a las personas mayores de 60 años. El capítulo discute el papel de los cambios en materia de política social desde las reformas raulistas de 2007, pasando por las políticas económicas fallidas, la falta de reformas efectivas, la crisis migratoria y el desaprovechamiento de los recursos económicos provenientes de Venezuela, entre los factores que determinan las condiciones del desarrollo humano en la isla.

El octavo capítulo, “Efectividad de las sanciones y cambio de régimen en Cuba y Venezuela: la construcción de una alianza desestabilizadora”, de María Isabel Puerta, presenta un análisis descriptivo-comparativo de la efectividad de las sanciones como herramienta para el cambio de régimen con enfoque en Cuba y Venezuela. El análisis surge a partir del contexto histórico-político en el que se producen las sanciones, y de la alianza entre Fidel Castro y Hugo Chávez, así como del uso de la estrategia de aislamiento económico-financiero para promover una “transición democrática”. El capítulo explora los condicionamientos en el uso de sanciones desde la política exterior en la región, evaluando su impacto y eficacia en los dos países en cuestión. En últimas, se muestra el alcance de las sanciones, su impacto en la gobernabilidad y las limitaciones para influir en el cambio de régimen político.

El noveno capítulo, escrito por Rafael Uzcátegui, se titula “Desfidelizar las sanciones: los grises de las medidas coercitivas unilaterales en el caso venezolano”. Allí se analizan las sanciones como herramienta de presión de la comunidad internacional en casos de ruptura democrática y graves violaciones de DD. HH. Si bien se presentan como una alternativa a la intervención armada, se reconoce que su eficacia depende de las condiciones de

aplicación. El caso de Cuba ha influido en la percepción de que las sanciones tienen resultados mixtos. El capítulo argumenta que no hay transición posible del autoritarismo a la democracia sin medidas de restricción y presión de la comunidad internacional. Además, destaca la existencia de diferentes tipos de mecanismos restrictivos y sanciones en la diplomacia internacional. Basándose en la experiencia venezolana, el capítulo plantea la hipótesis de que la predominancia de las sanciones se debe a la falta de otros mecanismos eficaces por parte de la comunidad internacional para abordar crisis internacionales; y también aboga por un debate más complejo sobre las sanciones, que considere sus ventajas y desventajas, así como la necesidad de desarrollar mecanismos alternativos para la promoción de la democracia y la protección de los DD. HH.

En el último capítulo, “¿Es el embargo estadounidense hacia Cuba una herramienta válida y efectiva de presión hacia el régimen cubano?”, Oscar Grandío analiza la eficacia del embargo estadounidense a Cuba como política para debilitar al régimen totalitario. Se argumenta que, si bien no ha logrado un cambio de régimen, ha limitado el fortalecimiento del Gobierno. Además, se pregunta si el levantamiento del embargo sería beneficioso para la población cubana, argumentando que su eliminación no modificaría la precariedad económica del pueblo y por el contrario favorecería que el Gobierno se mantuviera en el poder.

El libro *¿Cuál es el impacto real de las sanciones sobre Cuba y Venezuela? Una mirada plural alejada de la propaganda oficial* es una lectura indispensable para cualquier persona interesada en comprender las complejidades de las sanciones económicas. La obra invita a la reflexión crítica, al cuestionamiento de las narrativas dominantes y a pensar más allá de las tesis hegemónicas. Esta obra abre una nueva senda en la forma de abordar las sanciones, discutiendo los usos conceptuales, matizando los alcances y reconociendo su uso como una forma de propaganda. Se espera contribuir desde una perspectiva académica a al monitoreo que hacen las diferentes instancias de derechos humanos sobre el alcance de las sanciones y aportar elementos para que evalúen con proporcionalidad la responsabilidad de los Gobiernos de Cuba y Venezuela en las profundas crisis que viven sus sociedades.

El impacto de las sanciones económicas de Estados Unidos a Cuba en el debate académico del siglo XXI

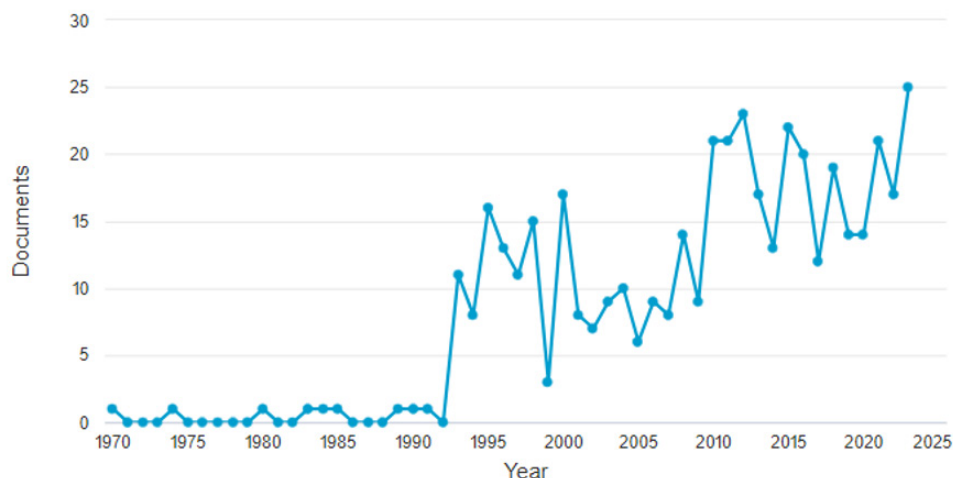
Sergio Angel Baquero, Ángela Mariottiz Acuña y Zharick Gómez Becerra

La literatura sobre las sanciones económicas de Estados Unidos a Cuba es extensa y diversa. Los trabajos que reflexionan en torno a sus causas, desarrollo y consecuencias abarcan una amplia gama de perspectivas, análisis y enfoques. Desde la entrada en vigor de las sanciones económicas en la década de los sesenta hasta hoy, la opinión pública y la academia han presentado múltiples posturas a favor y en contra de las restricciones comerciales, sus repercusiones para el régimen y la población cubana, así como también en torno a la efectividad de las mismas.

Los años noventa marcaron un punto de inflexión en la literatura de las sanciones de Estados Unidos a Cuba, dado que se evidencia un gran aumento en el número de artículos publicados en revistas científicas indexadas. En concreto, se observa que los textos que hacen alusión al bloqueo, al embargo y a las sanciones económicas de Cuba publicados entre 1970 y 1990 no superan un dígito, mientras que, entre 1990 y 2000 el número de documentos tiende al alza y los picos de producción muestran entre 10 y 16 artículos por año (figura 1.1).

A partir del siglo XXI el debate académico ha cobrado mayor relevancia. Entre 2010 y 2023 las publicaciones aumentaron notoriamente y se registró un promedio de publicaciones por año que varía entre 10 y 25 artículos. En suma, la búsqueda arrojó un total de 442 artículos de los cuales 94 se registraron en los años noventa y 259 se publicaron en la segunda década de los 2000, lo que evidencia un notorio incremento en la producción académica de una década a otra.

Figura 1.1. Número de artículos publicados por año sobre los conceptos (Blockade AND Cuba) OR (Embargo AND Cuba) OR (Sanctions AND Cuba)



Nota: análisis de resultados de Scopus.

A lo largo de este capítulo se identifican y analizan las tendencias de la literatura sobre las sanciones económicas de Estados Unidos a Cuba con el fin de explorar el debate académico que han suscitado estas medidas en el siglo XXI. Para ello es importante tener en cuenta que la literatura ha hecho uso, al menos, de tres conceptos con sus correspondientes implicaciones, a saber, “sanciones” en la visión más neutra y acorde a la normativa, “embargo” en relación con las visiones más cercanas a Estados Unidos y “bloqueo” para referirse a las expresiones del régimen cubano y sus defensores.

Las sanciones económicas de Estados Unidos a Cuba comenzaron entre 1960 y 1961 en respuesta a la política de expropiación de las empresas estadounidenses que operaban en la isla tras la llegada al poder de Fidel Castro y la declaración del carácter socialista de la Revolución cubana (Domínguez, 2019). El régimen cubano apeló a la idea de que el enfrentamiento con el capital extranjero era el camino correcto de un pueblo que deseaba la libertad y no depender de la voluntad de los “amos extranjeros”, por lo cual anunció la nacionalización de 26 compañías estadounidenses, incluyendo refinerías de petróleo y centrales azucareras, lo que evidenció un marcado carácter antimperialista y un desafío directo al sistema económico y político de Estados Unidos en Cuba (Rioseco, 2021).

El entonces presidente Dwight D. Eisenhower rompió relaciones diplomáticas y suspendió el comercio con Cuba exceptuando las cuotas azucareras basándose en las disposiciones de la Ley de Comercio con el Enemigo (TWEA) y la orden de Emergencia Nacional (Amnistía Internacional, 2009). Sucesivamente, tras la celebración de elecciones y la posesión de John F. Kennedy como presidente, se expidió la Ley de Asistencia Exterior (1961) que prohibió la ayuda a los países comunistas y a los países que prestaran apoyo a Cuba. Al año siguiente, Estados Unidos suspendió la totalidad del comercio con Cuba mediante la Proclamación Presidencial 3447 (1962) que imponía el embargo económico y prohibía las importaciones y exportaciones de Estados Unidos a Cuba (Kennedy, 1962).

A partir de entonces, desde la visión de Estados Unidos, algunos autores han argumentado que el objetivo del embargo estadounidense ha sido privar a Cuba de las divisas en dólares y de las ventas extranjeras para que la pérdida de los ingresos económicos redujeran el poder del régimen cubano y sus aliados del bloque chino-soviético (Amnistía Internacional, 2009; Lamrani, 2023), para generar la posibilidad de dismantelar el comunismo en el hemisferio, evitar la migración masiva, realizar una transición a la democracia y traer prosperidad a la población cubana (Montaner, 2007; Kuehnepfel, 2015). En contraposición, desde la óptica del régimen cubano, otros han indicado que las políticas económicas, comerciales y financieras impuestas por Estados Unidos han propiciado el carácter ilegítimo y extraterritorial del bloqueo y el aislamiento de Cuba en tanto constituyen un acto irracional de guerra económica y una política arbitraria que obstaculiza el desarrollo de la isla (Silva y Páez, 2023; Pino y Díaz, 2020; Rodríguez, 2023).

Los presidentes que sucedieron a Kennedy, desde Lyndon B. Johnson (1963-1969) hasta Ronald Reagan (1981-1989), mantuvieron las disposiciones del embargo en virtud de la Ley de Comercio con el Enemigo y de la Ley de Asistencia Exterior. Al respecto, los partidarios del régimen cubano y los críticos del actuar estadounidense se pronunciaron en contra de los instrumentos legales en que se han ejercido las sanciones, tales como la Ley de Asistencia al Extranjero, la Ley de Administración de Exportaciones y Regulaciones sobre importaciones cubanas y la Ley Torricelli en la medida que las políticas coercitivas violaban los marcos jurídicos internacionales (Pardo y Valdés, 1999). Sin embargo, otros académicos han señalado que las sanciones estadounidenses

le han servido al régimen cubano para justificar en términos políticos la existencia de un enemigo externo y las problemáticas económicas y sociales de la isla que no han logrado solventar (Gratius, 2005; Solorza, 2007; Vidal, 2022).

Para la década de los noventa, George H. W. Bush apoyó la aprobación de la Ley de Democracia Cubana (1992) que trazaba un plan para lograr la transición pacífica a la democracia y la reanudación del crecimiento económico de Cuba a través de la aplicación de las sanciones al régimen de Fidel Castro y el apoyo del pueblo cubano (Bush, 1992). Posteriormente, la administración de Bill Clinton ratificó la Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática Cubanas, a saber, la Ley Helms-Burton (1996). La disposición legal pretendía reforzar las sanciones internacionales contra el régimen cubano y garantizar el apoyo a un gobierno de transición.

De acuerdo con Amnistía Internacional (2009, pp. 10-11), la Ley Helms-Burton comprendía los siguientes apartados y objetivos: título I: “Fortalecimiento de las sanciones internacionales contra el gobierno de Castro”, que busca recortar la ayuda económica a Cuba y sus relaciones comerciales con terceros países; título II: “Ayuda a una Cuba libre e independiente”, en la que se estipula el levantamiento del embargo una vez se haya realizado una transición democrática en Cuba y se haya realizado la devolución de los bienes nacionalizados a los ciudadanos estadounidenses; título III: “Protección de los derechos de propiedad de los nacionales estadounidenses” que establece la indemnización y demanda de empresas extranjeras que pertenecían a los ciudadanos estadounidenses; título IV: “Exclusión de determinados extranjeros”, que aprueba la expulsión de Estados Unidos de las personas que trafiquen bienes y propiedades confiscadas.

Entrado el siglo XXI, la administración de George W. Bush suspendió el Título III de la Ley Helms-Burton (1996) y dio continuidad a las regulaciones al control de los activos cubanos. Sin embargo, Estados Unidos flexibilizó el cumplimiento del embargo en los rubros agrícolas y medicinales por razones humanitarias pasando a ser uno de los principales exportadores de alimentos y medicamentos, solo que estas importaciones debían pagarse por adelantado y a través de bancos en terceros países (Amnistía Internacional, 2009).

Por su parte, Barack Obama y Raúl Castro reestablecieron relaciones diplomáticas y abrieron embajadas en Washington y en La Habana mediante la Proclamación 9398 de 2015 que modificó y continuó la emergencia nacional respecto de Cuba, al autorizar la regulación del fondeo y movimiento de embarcaciones

y al manifestar explícitamente la intención de normalizar la cooperación bilateral y lograr una Cuba democrática y próspera (Obama, 2016).

Sin embargo, la llegada de los republicanos supuso la ruptura de las incipientes relaciones bilaterales. Donald Trump emitió la Proclamación 9699 de 2018 que nuevamente modificó la emergencia nacional respecto a Cuba, y advirtió la existencia de perturbaciones y amenazas en la relación bilateral, razón por la cual mantuvo el embargo (Trump, 2018).

A su vez, Joe Biden anunció la continuación de la emergencia nacional respecto de Cuba y de la Emergency Authority Relating to Regulation of Anchorage and Movement of Vessels (2023). En tal marco, el eje principal de las relaciones entre el Gobierno de Joe Biden y la administración de Miguel Díaz-Canel giró en torno al embargo económico y las hostilidades (Biden, 2023). Además, la administración Biden tuvo que enfrentar el mayor éxodo cubano de la historia y no logró retomar la normalización de las relaciones diplomáticas que habían iniciado Obama y derogado Trump (Németh, 2022; González, 2021; Bertot, 2022).

Históricamente las sanciones han constituido el eje central de la relación diplomática y económica entre Estados Unidos y Cuba desde la década del sesenta, lo que ha suscitado el apoyo de algunos académicos y la condena de otros. Los diversos autores que analizan el desarrollo y las perspectivas de la relación cubano-estadounidense han puesto en el centro del debate las implicaciones positivas y negativas que han traído las sanciones económicas al régimen y a la población cubana.

Dicho lo anterior, el presente capítulo se divide en tres partes. Primero, se presenta la metodología utilizada para la selección de los artículos de la revisión de literatura y explica la técnica utilizada para el análisis bibliográfico. Segundo, se realiza el análisis de redes bibliográficas de la literatura sobre sanciones (teniendo en cuenta los criterios de búsqueda de embargo, bloqueo y sanciones) en Scopus en donde se evidencian los temas más recurrentes y los debates académicos. Y tercero, se presentan los resultados de una revisión de textos científicos de las cuatro bases de datos consultadas (Redalyc, Scopus, Web of Science y Scielo) que recopilan posturas sobre la efectividad de las sanciones en relación con el cambio de régimen.

Metodología

Para la elaboración del análisis de redes y la revisión de la literatura que se presenta a continuación se realizó una búsqueda de los artículos que reposan en Scopus, Web of Science, Redalyc y Scielo. La revisión de antecedentes bibliográficos también se extendió a las bases de datos de la Universidad de Miami y la Universidad de Harvard en Estados Unidos, con el fin de ampliar el alcance de la revisión y de generar contrastes. Para identificar los artículos relevantes, se utilizaron las siguientes palabras clave: bloqueo, embargo, sanciones económicas y medidas coercitivas unilaterales. El periodo de búsqueda se delimitó al debate académico del siglo XXI, entre los años 2000 y 2023, sin embargo, se incluyeron algunos textos de la última parte de los años noventa dada su relevancia y pertinencia para la temática a tratar.

Los criterios manejados para la selección de artículos científicos –además de que fuesen artículos claros, legibles, en español o inglés– fueron los siguientes: que fuesen artículos publicados desde 1990 en adelante, debido a que en esta década se dio un nuevo giro a las sanciones y desde allí se disparó la publicación científica al respecto; que al utilizar cada una de las cuatro palabras clave se hiciera referencia a Cuba o a Estados Unidos, pues en muchos casos los artículos se referían a otras sanciones económicas empleadas como mecanismos unilaterales en el escenario internacional, pero eran descartados por no tener una relación directa con la problemática de este capítulo ni con el caso de estudio; y que hubiese una postura evidente en el artículo ya fuese en contra, a favor o crítica frente a las sanciones, debido a que los textos meramente descriptivos no nos daban prueba del debate académico, y aunque sirvieron para otros apartados del capítulo como la introducción o la identificación de las palabras clave de búsqueda, no fueron muy trascendentes en el análisis de redes o las discusiones presentadas.

De los resultados de la búsqueda se tomaron 50 artículos de investigación para explicar la relación entre las sanciones unilaterales y el contexto sociopolítico cubano. Pero previo a la decantación de los artículos, tan solo en Scopus al buscar “bloqueo” o “blockade” se encontraron más de 164 000 resultados, pero al agregar “Cuba” a la búsqueda, la cifra disminuyó de manera significativa a 98, y no todos se referían únicamente al bloqueo, algunos se quedaban en aspectos descriptivos acerca de la educación o la salud en Cuba,

sin referirse a la influencia o a los cambios provocados por las sanciones. Si además la búsqueda se realizaba con el descriptor “Blockade_Cuba” la cifra se reducía a solo 3 artículos. Por ello, en cada base de datos se realizaron las búsquedas de acuerdo con las cuatro palabras y las distintas configuraciones por cada uno, con el fin de elegir los artículos que siguieran los criterios ya mencionados. En cuanto a los artículos encontrados en Web of Science al buscar “Embargo a Cuba” fueron 71 textos; en Scielo al buscar “Sanciones a Cuba” solo se encontraron 5 documentos, y en Redalyc al buscar “Bloqueo a Cuba” se encontraron más de 780 000 artículos. Cabe resaltar que la mayoría de los artículos se encuentran en las mismas bases de datos en distintos idiomas, es decir que algunos de los seleccionados de Scopus más adelante se encontraron igualmente en la búsqueda realizada en Redalyc.

En la tabla 1.1 se muestra la selección primaria de los textos académicos, en consecuencia con la búsqueda de las cuatro palabras clave. Si bien la cantidad de artículos encontrados al poner en el buscador los conceptos clave era mucho mayor, varios de estos artículos fueron descartados por errores en los filtros de búsqueda que indicaban artículos que no se relacionaban con los conceptos de búsqueda, o sencillamente porque el significado de los conceptos no correspondía al mismo significado empleado para este texto. Además, la tabla permite observar los descriptores de búsqueda o la configuración de conceptos utilizados para realizar las búsquedas en las respectivas bases de datos, también mencionadas en la tabla. El uso de las cuatro categorías/conceptos centrales de la investigación surgieron debido a que son las formas más empleadas en la literatura académica para referirse al fenómeno de estudio, en la tabla se muestra la selección de textos basados en los criterios de selección previamente detallados.

Tabla 1.1. Descriptores de búsqueda y número de selección de artículos académicos en las bases de datos utilizadas para la revisión bibliográfica

Descriptor de búsqueda	Bases de datos	
[(Blockade AND Cuba) OR (Embargo AND Cuba) OR (Sanctions AND Cuba)]	Scopus	
	Encontrados	Seleccionados
	25	15

¿Cuál es el impacto real de las sanciones sobre Cuba y Venezuela?
Una mirada plural alejada de la propaganda oficial

Descriptor de búsqueda	Bases de datos	
Coercive Measures Cuba - Cuba Blockade - Cuba Embargo - Cuba Sanctions	Web of Science	
	Encontrados	Seleccionados
	20	10
Medidas Coercitivas Cuba - Bloqueo Cuba - Embargo Cuba - Sanciones Cuba	Redalyc	
	Encontrados	Seleccionados
	15	10
Medidas Coercitivas Cuba - Bloqueo Cuba - Embargo Cuba - Sanciones Cuba	SciELO	
	Encontrados	Seleccionados
	10	10
Coercive Measures Cuba - Cuba Blockade - Cuba Embargo - Cuba Sanctions	Universidad de Miami y Universidad de Harvard	
	Encontrados	Seleccionados
	25	5

Nota: elaboración propia

Una vez seleccionados los artículos, se realizó el análisis y la categorización temática, y se identificaron y se agruparon las principales tendencias de la literatura. Los artículos se clasificaron en cuatro categorías generales, a propósito de los temas y enfoques que compartían contenidos y enfoques similares. La primera categoría denominada “economía cubana” incluye los artículos que examinan el impacto de las sanciones en la economía cubana. Asimismo, analiza aspectos como el crecimiento económico, el comercio exterior, la inversión extranjera, el desarrollo social y las condiciones de vida de la población cubana. La segunda categoría corresponde a las publicaciones que abordan las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Cuba, que exponen la historia y evolución de las relaciones diplomáticas entre ambos países, desde el establecimiento de las sanciones unilaterales hasta los recientes acercamientos y diálogos; adicionalmente, analizan las causas y consecuencias de las sanciones y las perspectivas de futuro de las relaciones bilaterales.

La tercera categoría se refiere a los impactos de las sanciones económicas en la salud pública de Cuba, cuya esfera reúne los estudios que evalúan los efectos de las medidas coercitivas en el sistema de salud cubano y explora aspectos como el acceso a medicamentos y servicios médicos, la investigación y el desarrollo científico, la calidad de vida de la población y las tasas de

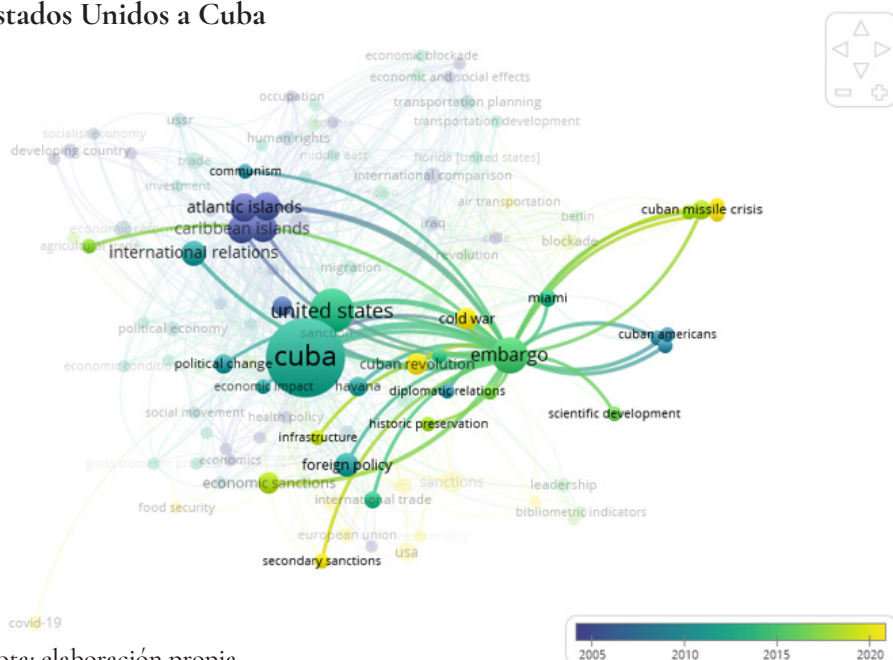
mortalidad. La cuarta categoría aborda las controvertidas posturas del marco jurídico de las sanciones unilaterales a la luz del derecho internacional, donde se localizan los artículos que abordan las sanciones desde una perspectiva legal y jurídica internacional. Del mismo modo, se encuentran los artículos que examinan la legitimidad de las sanciones y su impacto en el goce de los derechos humanos; básicamente, recopila las principales posturas a favor y en contra de las medidas restrictivas y analiza la efectividad de las sanciones de acuerdo con sus efectos positivos y negativos en la sociedad civil cubana.

Para visualizar los resultados de la búsqueda de artículos científicos se empleó el *software* VOSviewer. Este programa permitió identificar tendencias y patrones en el uso del lenguaje relacionado con el bloqueo, el embargo y las sanciones de Estados Unidos a Cuba. En aras de obtener una red de conexión entre los resultados obtenidos, no se realizó una depuración de los textos importados al software, por el contrario, se utilizaron un total de 270 artículos obtenidos únicamente de la base de datos de Scopus alusivos al fenómeno de estudio, donde se seleccionó el análisis por palabras clave y citación, que configuraron el programa para analizar la concurrencia de las palabras claves en los textos y la cantidad de citas por cada uno de ellos. A partir de esto, VOSviewer generó cinco redes conceptuales que representan en gráficas la frecuencia del uso de conceptos relacionados a las palabras clave (sanciones, embargo, bloqueo). En este caso, el tamaño de los nodos implica una representación del número de citas que cada artículo obtuvo, y la distancia entre nodos indica la fuerza de la citación entre los mismos artículos.

El análisis de redes realizado con VOSviewer permitió identificar patrones temáticos relevantes en la literatura sobre las medidas impuestas a Cuba, así como autores relevantes dentro del debate (tabla 1.2). Estos patrones reflejan los diversos debates que se han desarrollado en el ámbito académico sobre este tema, así como la temporalidad de esta discusión y usos conceptuales. El análisis de redes da una visión integral de los debates académicos sobre las sanciones a Cuba, debido a que las palabras clave más frecuentes sirven de referente para comprender los diferentes enfoques y perspectivas existentes sobre el tema.

El término “embargo” es el más utilizado en los textos de la búsqueda, y el año 2015 es la temporalidad en la que tuvo mayor auge (figura 1.3). La red de conexiones del concepto de embargo incluye las palabras clave “relaciones internacionales” (*international relations*), “relaciones diplomáticas” (*diplomatic relations*), “impacto económico” (*economic impact*), “política exterior” (*foreign policy*) y “comercio internacional” (*international trade*), lo cual evidencia que la proliferación de textos que hacen alusión al embargo económico de Estados Unidos sobre Cuba en 2015 se debe en gran medida al interés de la academia por el estudio del restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Barack Obama y Raúl Castro y el giro de política exterior estadounidense, lo que en su momento, generó expectativas en torno a la apertura del diálogo político y la liberalización comercial de Cuba. De manera tal que el término embargo se enmarca en un área temática ampliamente trabajada en la academia que se centra en la exploración y el análisis de las relaciones bilaterales entre EE. UU. y Cuba desde el inicio de la imposición de medidas unilaterales hasta el intento de restauración de los lazos diplomáticos (Guadarrama, 2015; Kuehnepfel, 2015; Laguardia, 2015; Lee y Park, 2016; Lambe, 2017).

Figura 1.3. Red de palabras clave de los artículos sobre el “embargo” de Estados Unidos a Cuba



Nota: elaboración propia.

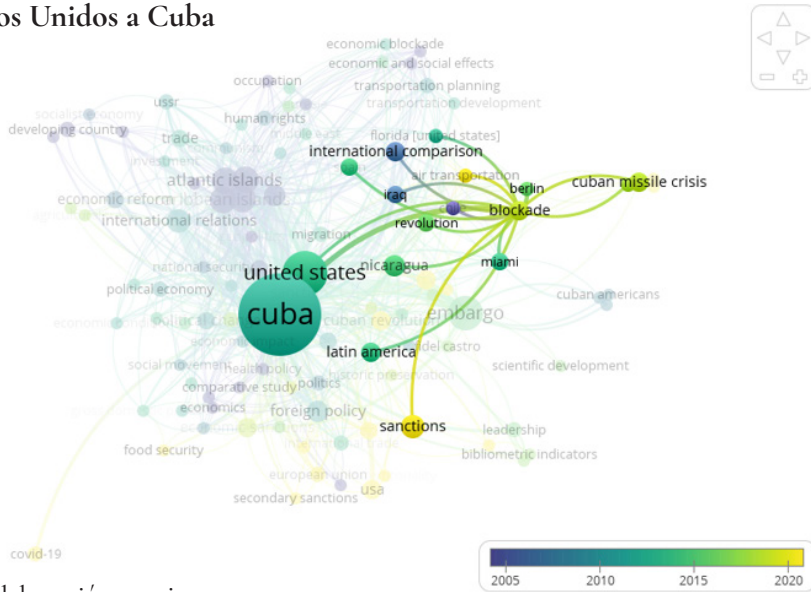
Adicionalmente, alrededor del concepto de embargo se hallan los términos “Guerra Fría” (*Cold War*), “Revolución cubana” (*Cuba Revolution*), “comunismo” (*communism*) y “Crisis de los misiles de Cuba” (*Cuban Missile Crisis*) que hacen alusión a una de las mayores crisis políticas y diplomáticas de la historia entre EE. UU. y la URSS, dado que el mundo estuvo al borde del desastre nuclear por la instalación de misiles balísticos estadounidenses en Turquía y soviéticos en Cuba. Otra de las palabras que sobresale en el periodo 2010 del grafo es “cambio político” (*political change*) lo que deja en evidencia que la literatura sobre embargo incluye referencias anteriores a la apertura de la administración de Obama acerca de los cambios esperados dentro de Cuba.

Ahora bien, el término “bloqueo” ocupa el segundo lugar dentro de los conceptos más utilizados en los artículos de la búsqueda y su registro de mayor recurrencia oscila entre los años 2017 y 2018 (figura 1.4). El concepto de bloqueo se relaciona con las palabras “Berlín” (Berlin), “Miami” (Miami), “Iraq”, “Nicaragua”, “comparación internacional” (*international comparison*), “revolución” (*revolution*), “América Latina” (*Latin America*) y “Crisis de los misiles de Cuba” (*Cuban Missile Crisis*). La red que gira en torno al bloqueo tiene una temporalidad vigente y hace alusión a los estudios que abordan la temática del bloqueo económico en el contexto de la Guerra Fría y en perspectiva comparada, los cuales se centran en el análisis y en la evaluación del impacto del bloqueo en la esfera social y económica de la sociedad cubana y de la región (Macedo, 2018; Rodríguez, 2018; Ares y Desages, 2019; Allard, 2016; Torres y Martínez, 2013).

Finalmente, el término “sanciones económicas” que se une a la red de embargo y la palabra “sanciones” que se entrelaza con la red de bloqueo se ubican en el tercer lugar de los conceptos más utilizados en los textos de la búsqueda, y su temporalidad de mayor proliferación se sitúa en el año 2020 (figuras 1.5-1.6). Por una parte, la red de sanciones económicas abarca los términos “impacto económico” (*economic impact*), “seguridad alimentaria” (*food security*), “sanciones secundarias” (*secondary sanctions*), “comercio internacional” (*international trade*) y producto interno bruto (*Gross Domestic Product*), lo que evidencia la rica literatura que hay en torno a la evaluación de las consecuencias de las sanciones en la economía y el comercio cubano (Domínguez, 2023; Ginsburg, 2023; Lamrani, 2023; López, 2020; Rodríguez, 2023; Vidal, 2022). Por otra parte, el término sanciones se relaciona con las palabras “América Latina” (*Latin America*), “Nicaragua”, “relaciones internacionales” (*international relations*) y “extraterritorialidad” (*extraterritoriality*) lo que hace referencia

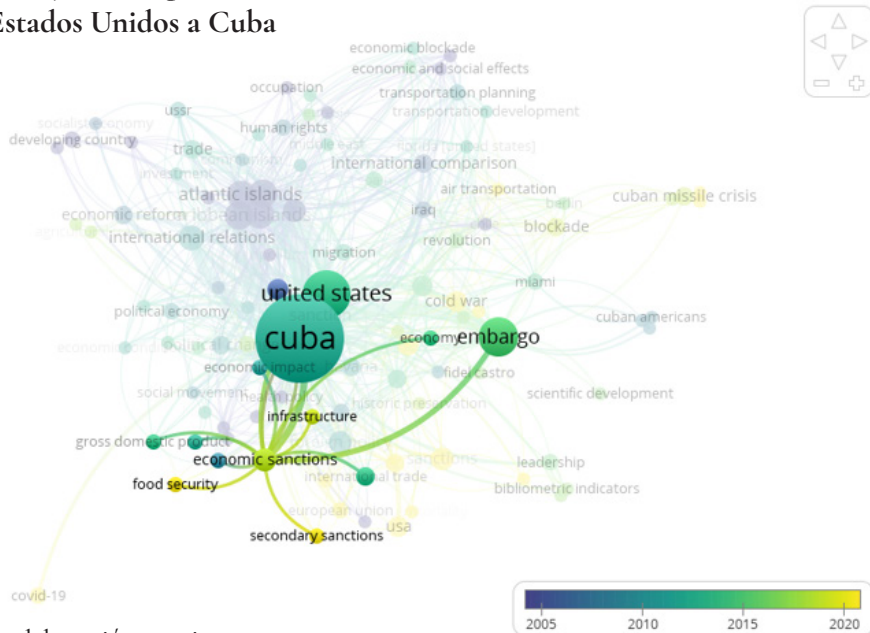
al área temática que estudia las sanciones a la luz del derecho internacional público y denuncia la violación de la no interferencia de terceros países en asuntos internos (Mongan, 2022; Pino y Díaz, 2020).

Figura 1.4. Red de palabras clave de los artículos sobre el “bloqueo” de Estados Unidos a Cuba



Nota: elaboración propia.

Figura 1.5. Red de palabras clave de los artículos sobre “sanciones económicas” de Estados Unidos a Cuba



Nota: elaboración propia.

y University of Toronto, con un total de cinco y cuatro artículos respectivamente. Lo anterior evidencia el interés de la academia norteamericana por el uso del término embargo para expresar que las medidas económicas son una respuesta legítima a las políticas y acciones autoritarias del régimen cubano y no una intervención agresiva y asfixiante.

También cabe anotar que el pico de producción académica referente a los artículos que utilizan la palabra clave embargo económico ocurrió en 2015. Tras una caída en las publicaciones por año desde 2011 hasta 2014, el aumento exponencial en el número de artículos publicados se debe en gran medida al restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Cuba celebrada por las administraciones de Barack Obama desde Washington y Raúl Castro desde La Habana.

En contraste, los autores que hacen uso del término “bloqueo” tienden a resaltar la naturaleza restrictiva y punitiva de las medidas económicas que adopta Estados Unidos hacia Cuba (Allard, 2016; Cabrera et al., 2013; Reyes et al. 2013; Torres y Martínez, 2013). Asimismo, las afiliaciones que más han publicado artículos sobre el bloqueo cubano son la Universidad de La Habana y el Ministerio de Salud Pública de Cuba, que registran un total de cuatro artículos cada uno, lo que demuestra que el régimen cubano y los autores oficialistas aluden al bloqueo desde la concepción clásica de las guerras en las que se realizaban bloqueos terrestres y navales, con el objetivo de denunciar que la política económica de Estados Unidos busca aislar y privar a Cuba de los recursos y el comercio exterior al socavar su soberanía y atentar contra el bienestar de su población.

En cuanto al término “sanciones económicas” se observa que usualmente refleja un punto medio entre las posturas que referencian el bloqueo y el embargo, en la medida en que algunos actores internacionales, medios de comunicación y académicos buscan la neutralidad semántica y diplomática (Lemoine, 2012; López, 2020; Gordon, 2015; Domínguez, 2023; Allen y Lektzian, 2013). En la misma línea, las afiliaciones que más publican los artículos sobre sanciones económicas son la Latin American Affairs, la University of Toronto y la Universidad de La Habana, que registran un total de tres artículos cada uno, lo que indica que el uso del término sanciones sugiere una mayor neutralidad y adhesión a los marcos regulatorios internacionales,

pero, además, refleja perspectivas multilaterales que se abordan desde las academias estadounidense y cubana. En resumen, las búsquedas de los tres principales criterios utilizados para presentar los análisis y visiones sobre las medidas económicas restrictivas evidencian una literatura rica en contenido y posturas divergentes.

De manera análoga, el número de citaciones de los artículos sobre las medidas económicas de Estados Unidos a Cuba ha crecido exponencialmente en los últimos años, lo que evidencia la importancia del debate y las convergencias y divergencias en la literatura. En la tabla 1.2 se enlistan los diez artículos más citados en Scopus dentro del total de los 251 artículos que arrojó la búsqueda de los criterios bloqueo, embargo y sanciones entre el 2000 y 2023, aplicando los filtros por área de disciplina y temática. Lo anterior en orden a identificar el término al que más se alude en los textos más citados y las discusiones académicas que abordan.

Tabla 1.2. Los diez artículos más citados sobre “bloqueo” y “embargo en Scopus [(Blockade AND Cuba) OR (Embargo AND Cuba) OR (Sanctions AND Cuba)]

Autor	Texto	N.º citas	Criterio
Rosset <i>et al.</i> (2011)	The campesino-to-campesino agroecology movement of ANAP in Cuba: Social process methodology in the construction of sustainable peasant agriculture and food sovereignty	318	Embargo
Louis Pérez (2003)	Cuba and the United States: Ties of singular intimacy	160	Sanciones
Susan Allen y David Lektzian (2013)	Economic sanctions: A blunt instrument?	97	Sanciones
William Leogrande y Peter Kornbluh (2014)	Back channel to Cuba: The hidden history of negotiations between Washington and Havana	62	Embargo
David Gibson (2011)	Avoiding catastrophe: The interactional production of possibility during the Cuban Missile Crisis	43	Bloqueo
Crozet <i>et al.</i> (2021)	Worth the pain? Firms' exporting behaviour to countries under sanctions	35	Sanciones

Autor	Texto	N.º citas	Criterio
Miroslav Nincic (2011)	The logic of positive engagement	27	Sanciones
Bryan Early y Keith Preble (2020)	Going Fishing versus Hunting Whales: Explaining Changes in How the US Enforces Economic Sanctions	26	Sanciones
Sherly Elliott y Lisa Neirotti (2008)	Challenges of tourism in a dynamic island destination: The case of Cuba	24	Embargo
Enoch <i>et al.</i> (2004)	The effect of economic restrictions on transport practices in Cuba	21	Bloqueo

Nota: elaboración propia.

Dentro de los diez artículos más citados que tratan temas relacionados al bloqueo, el embargo y las sanciones económicas se ubica en primer lugar la contribución de Rosset *et al.* (2011) a través del artículo titulado “The campesino-to-campesino agroecology movement of ANAP in Cuba: Social process methodology in the construction of sustainable peasant agriculture and food sovereignty” que documenta y analiza el rol de la Asociación Nacional de Pequeños Agricultores (ANAP) en medio de la crisis derivada del colapso de la URSS y el endurecimiento del embargo comercial estadounidense. El artículo expone que los campesinos cubanos lograron solventar la escasez de químicos agrícolas importados y la subsecuente crisis alimentaria mediante el uso de insumos ecológicos y la adopción de sistemas agrícolas integrados y diversos.

En segundo lugar, sobresale el texto de Louis Pérez (2003) *Cuba and the United States: Ties of singular intimacy*, que aborda el debate sobre las sanciones comerciales estadounidenses sobre Cuba. El texto examina la implementación y subsistencia de las sanciones en la política exterior estadounidense, desde su aprobación en la segunda mitad del siglo XX, que buscaba aislar a Cuba económicamente y debilitar el régimen de Fidel Castro, hasta su reforzamiento en el inicio del siglo XXI, que impacta negativamente el acceso a bienes y servicios básicos, exacerba las dificultades económicas y afecta la calidad de vida de los cubanos.

En el marco de las sanciones económicas y su impacto en la salud pública, en tercer lugar, destaca el texto de Susan Allen y David Lektzian (2013) titulado

Economic sanctions: A blunt instrument? que examina la efectividad de las sanciones y sus efectos en la salud pública de la población vulnerable de Cuba, Irak y Yugoslavia. El principal hallazgo de la investigación es que existe una relación entre el grado de dureza de las sanciones económicas y el impacto en la disponibilidad de alimentos, el agua potable y las medicinas, lo cual ayuda a demostrar la importancia de implementar exenciones humanitarias en las políticas restrictivas y unilaterales.

En el contexto de los distanciamientos y acercamientos diplomáticos entre Washington y La Habana, en cuarto lugar, William LeoGrande y Peter Kornbluh (2014), con su obra *Back channel to Cuba: The hidden history of negotiations between Washington and Havana*, expresan que, a pesar de las tensiones entre Estados Unidos y Cuba derivadas del embargo económico y comercial, hay numerosos intentos de negociación entre el Gobierno estadounidense y el régimen cubano, dado que, desde el ofrecimiento de Kennedy de una rama de olivo a Castro después de la crisis de los misiles hasta los canales de comunicación secretos y las reuniones diplomáticas no oficiales de Kissinger, se ha buscado levantar el embargo y mejorar el trato bilateral en el futuro.

En quinto lugar, David Gibson (2011) en el texto “Avoiding catastrophe: The interactional production of possibility during the Cuban Missile Crisis” aborda las conversaciones y discusiones que sostuvieron Kennedy y su Comité Ejecutivo sobre la decisión de imponer un bloqueo económico y comercial a Cuba en medio de las tensiones derivadas de la crisis nuclear. Al recopilar y analizar las grabaciones de audio de la actividad conversacional del Gobierno estadounidense, se determina que la elección del bloqueo se adoptó en gran medida con el objetivo de evitar la escalada nuclear, aunque cataloga la decisión como una de las más fatídicas de la historia.

Con respecto a las sanciones económicas y su impacto en la industria empresarial, en sexto lugar se ubica el texto de Crozet *et al.* (2021) titulado “Worth the pain? Firms’s exporting behaviour to countries under sanctions” en el que se analiza el nivel de disposición de las empresas exportadoras a operar en un contexto que tienen sanciones económicas y comerciales. En perspectiva comparada, la investigación arrojó que la introducción de nuevas sanciones en Irán y Rusia redujo el nivel de inversión de las empresas, mientras

que la disminución temporal de las sanciones de Estados Unidos a Cuba y la eliminación de las sanciones contra Myanmar tuvieron un mínimo efecto en la balanza comercial, dado que, generalmente, las empresas adquieren experiencia en ofrecer servicios a los mercados en crisis y evitan las sanciones a través de la tercerización.

En la misma línea, en séptimo lugar se localiza el artículo de Miroslav Nincic (2011) llamado “Foundations of Success and Failure: Libya, Cuba, and Syria”, dentro del libro *The logic of positive engagement*, que examina el uso de incentivos negativos en la política exterior estadounidense, incluyendo las sanciones económicas y la invasión militar, con el fin de defender los intereses nacionales y alterar el comportamiento de los adversarios. La investigación deja de manifiesto los beneficios que derivarían del uso de incentivos positivos, en vez de negativos, en el logro exitoso de la cooperación diplomática y económica entre Estados Unidos y Cuba, Libia, Siria, Irán y Corea del Norte.

En un eje temático similar, en octavo lugar, Bryan Early y Keith Preble (2020) en el texto “Going Fishing versus Hunting Whales: Explaining changes in how the US enforces economic sanctions” dan luz sobre las formas en que el Gobierno estadounidense, a través de la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) del Departamento del Tesoro, aplica y vigila el cumplimiento de las sanciones económicas. El texto estudia la estrategia de “pesca” que implicó la imposición de multas pequeñas al régimen cubano durante la administración de George W. Bush y la estrategia de “caza de ballenas” en la que se dio un giro a la imposición de enormes multas a Cuba bajo la administración de Barack Obama.

En el noveno lugar, Sherly Elliott y Lisa Neirotti (2008) en el artículo titulado “Challenges of tourism in a dynamic island destination: The case of Cuba” abordan la relación entre el embargo económico y el turismo. El texto indica que tras la caída de la URSS, el turismo es una importante fuente de empleo, inversión extranjera y divisas; no obstante, el embargo impacta en las fluctuaciones y el desarrollo de la industria turística cubana inmersa en el mercado negro y la prostitución, lo que deriva en una economía sin mercado y en declive.

Por último, en el décimo lugar se localiza la contribución de Enoch *et al.* (2004) llamada “The effect of economic restrictions on transport practices

in Cuba” que evalúa el impacto del bloqueo económico estadounidense en el transporte y el modo de vida cubano. Al analizar el caso cubano, el texto describe y analiza las transformaciones que ha sufrido el transporte urbano y mercantil tras la enorme reducción de divisas disponibles para pagar combustible, vehículos y repuestos, y ofrece ejemplos de desarrollos innovadores y sostenibles que ayuden a solventar la crisis.

En síntesis, los autores de los artículos más citados utilizan en mayor medida el término “sanciones económicas”, lo que denota neutralidad y ecuanimidad a la hora de tratar el desarrollo histórico y el impacto de las sanciones estadounidenses en las relaciones diplomáticas, la economía, la salud y la vida de los cubanos. El segundo término más usado es “embargo” y su uso enfatiza en las implicaciones del endurecimiento de las medidas económicas y comerciales sobre la seguridad alimentaria, las negociaciones diplomáticas y la industria turística cubana. En término “bloqueo” es el menos utilizado, aunque es clave en el contexto de la Guerra Fría y en alusión a las consecuencias negativas que recaen sobre Cuba.

Del mismo modo, los artículos más citados encajan en los debates académicos y las áreas temáticas de vieja data que hacen alusión al devenir histórico de las sanciones económicas de Estados Unidos a Cuba y su impacto en las relaciones bilaterales y el desarrollo económico y comercial de la isla. No obstante, un descubrimiento interesante, gira en torno a que cada vez cobra mayor importancia el estudio del impacto de las sanciones estadounidenses en la industria turística y el transporte cubano lo que enriquece el análisis de las problemáticas económicas y sociales cubanas y amplía el debate académico.

Las medidas unilaterales (sanciones, embargo, bloqueo) y el cambio de régimen en la literatura académica

Después de seis décadas desde la imposición de las medidas de restricción económica y financiera por parte de Estados Unidos, la situación sociopolítica en la isla sigue siendo la misma. A pesar de que estas medidas pretendían generar cambios políticos y sociales en Cuba, la continuación del régimen supone una de las mayores negaciones a su efectividad. De ahí que el “bloqueo” se haya utilizado como un comodín por los defensores del Gobierno cubano para responsabilizar a quienes impusieron las sanciones de la

situación socioeconómica en la isla. Este escenario ha generado un inevitable debate sobre la efectividad de las sanciones en cuanto a su objetivo inicial e incluso ha llevado a cuestionarlas. La academia se ha dividido al intentar responder a esta incógnita sobre la efectividad de las sanciones/bloqueo/embargo, convirtiéndose así en uno de los mayores debates desde su imposición. En definitiva, la efectividad de las medidas sigue siendo un tema de debate abierto, donde la complejidad de la situación cubana y el difícil acceso a las cifras nacionales dificultan la evaluación precisa del impacto real de las sanciones. Por ello, es necesario ahondar en esta cuestión, con el fin de esclarecer el debate, ya que tiene implicaciones directas para el futuro de la isla.

La imposición de las sanciones económicas a Cuba en 1962 ha sido objeto de discusión durante las últimas décadas, y ha generado un debate marcado por la Guerra Fría y sus repercusiones económicas globales. Mientras la dinámica del mercado a escala mundial se transformaba rápidamente durante este periodo, la economía cubana se mantuvo al margen de estos cambios (Solorza, 2007). Esta situación de aislamiento se vio agravada por la entrada de Cuba en el “periodo especial”, una etapa de profunda crisis económica que afectó severamente a la población y las entidades gubernamentales (Domínguez, 2023; Scarpaci *et al.*, 2016). Las medidas unilaterales impuestas por Estados Unidos, intensificadas tras la disolución de la URSS, exacerbaron el impacto económico, social y cultural del bloqueo (Mesa-Lago, 2005). A pesar de la diversidad de argumentos sobre la efectividad y utilidad final de las sanciones económicas, dos posturas claves han dominado el debate académico en las últimas tres décadas.

Por un lado, se encuentran quienes acusan al “bloqueo” económico como el factor determinante para la crisis económica en la isla, siendo un castigo injusto con fines hegemónicos que obstaculiza el desarrollo de Cuba como país soberano (Ginsburg, 2023; González y Cuba, 2023; Pino y Díaz, 2020). Por otro lado, en una postura diametralmente opuesta, están aquellos que, aunque reconocen un impacto sustancial del embargo en la economía cubana, también señalan una responsabilidad latente en las autoridades gubernamentales cubanas, en la toma de decisiones que afectan las condiciones de vida de los ciudadanos al priorizar económicamente materias de conveniencia estatal (Gordon, 2015; Mesa-Lago, 2005). Por su parte, Kuehnepfel (2015) coincide en señalar dos hipótesis dentro de la literatura que se refiere al embargo de

Estados Unidos a Cuba: “H1: El embargo impuesto a Cuba tiene más efectos positivos que negativos en la diversificación del comercio” y “H2: El embargo impuesto a Cuba tiene efectos negativos sobre el bienestar social”.

La literatura existente sobre este tema ha buscado responder la siguiente cuestión: ¿Han sido las sanciones efectivas para provocar un cambio de régimen en la isla? Si bien el embargo lleva más de 61 años vigente, aún no se ha suscitado un cambio de régimen. Por lo que algunos autores establecen que el embargo se ha convertido en una especie de comodín para las autoridades del Gobierno cubano, quienes lo utilizan para aducir una “postura de agresión” estadounidense contra la isla, y así permanecer en el poder (Gordon, 2015). Por lo que se refiere particularmente a las sanciones existe una discusión en cuanto a la legitimidad de las sanciones unilaterales como elemento coercitivo del mismo derecho internacional, puesto a que algunos autores consideran que la implementación de la Ley Helms-Burton es una violación al derecho internacional público debido a su configuración arbitraria (González y Cuba, 2023). Mientras que otros autores señalan que la implementación del bloqueo contradice la Carta de las Naciones Unidas de 1945 al aplicar el uso de la fuerza –calificado como agresión– por medio del bloqueo económico y político, que en últimas conserva un carácter coercitivo y extraterritorial (Olmos, 2016).

Durante el proceso de elaboración de este capítulo, se llevó a cabo una recopilación de artículos académicos publicados entre los años 2000 y 2020, obtenidos de diversas bases de datos indexadas como Scopus, Web of Science, Redalyc, Scielo y la biblioteca de la Universidad de Miami, centrados en el análisis de las sanciones económicas impuestas por Estados Unidos a Cuba. En este corpus se identificaron 3 corrientes temáticas en las que los autores se concentran al momento de abordar este fenómeno. La primera corriente gira en torno al impacto en la economía cubana tras las medidas unilaterales, en donde nuevamente se muestra una bipolaridad en las tendencias del debate académico. Para unos autores el “bloqueo” ha sido desde 1962 un obstáculo para el desarrollo del pueblo al ser una política hostil que pretende aislar y asfixiar a Cuba por medio de un cerco económico que llevara a la crisis política irreversible y al exterminio la Revolución cubana (Ares y Desages, 2019; González y Cuba, 2023; Álvarez y Pino, 2021). Mientras que, para otros autores, el embargo estadounidense ha sido un factor negativo en cuanto a

las cifras comerciales, pero no es el culpable del mal desempeño económico cubano, ni de las crisis humanitarias en la isla (Mesa-Lago, 2005).

La segunda corriente temática recoge artículos que analizan los vaivenes diplomáticos entre Estados Unidos y Cuba, con el fin de cuestionar las tensiones de su relación y explorar la posible influencia de factores políticos y económicos más complejos en esa dinámica. De ahí que algunos autores se limiten a señalar las medidas estadounidenses como “prácticas terroristas” y una “guerra no declarada” (Olmos, 2016). Mientras que otros autores contrastan estas ideas desde el análisis geopolítico y recopilan los intentos de normalización de las relaciones diplomáticas (Domínguez, 2023; Guadarrama, 2015).

La tercera corriente temática se concentra en examinar el impacto del embargo en el sector de la salud en la isla, a partir de la tesis de autores que evalúan los cambios significativos en el acceso a medicamentos, así como a la disponibilidad básica de alimentos y agua potable desde su imposición (Barry, 2000; Lambe, 2017; Allen y Lektzian, 2013). Estas tres secciones esbozan los puntos nodales de la discusión académica en torno a las sanciones económicas estadounidenses dirigidas hacia la isla cubana, y por ello su estudio es clave para adentrarse en el debate que se plantea desde la academia.

La economía de la “Revolución”

Podría decirse que el impacto del embargo estadounidense en la economía cubana es el foco principal sobre el cual se desata la discusión sobre las sanciones unilaterales. No solo por un histórico debate entre los regímenes capitalistas y comunistas/socialistas, sino porque Cuba es uno de los pocos países que ha mantenido un régimen de economía centralizada por más de medio siglo. Una de las posturas que más destaca de la discusión, propuesta por Ares y Desages (2019) establece que el bloqueo impuesto por Estados Unidos ha determinado las decisiones tomadas por el Gobierno cubano, ha limitado posibilidades a la ciudadanía y ha impuesto arduas condiciones para el pueblo cubano. Las autoras identifican como objetivo de la imposición del bloqueo el hecho de impedirle a Cuba el vínculo comercial con los EE. UU., pero también con el resto de los mercados internacionales (Valencia *et al.*, 2015), desconociendo el periodo de multilateralismo económico y regional del que la isla fue partícipe durante la primera década del siglo XX (Mongan, 2022). De acuerdo con Berg-Rodríguez (2020) la llegada de la Guerra Fría estuvo

marcada con el recrudecimiento de las medidas unilaterales, lo que además “dificultó el normal desarrollo del comercio exterior de Cuba con el resto del mundo, y retrasó el proceso de transformación de su modelo productivo y social” (González y Cuba, 2023).

Estos argumentos son debatidos desde otra perspectiva que se inmiscuye en las cifras durante el periodo especial en tiempos de paz entre 1990 y 2004. Carmelo Mesa-Lago (2005) señala un problema en la credibilidad de las estadísticas que muestran una aparente “caída” en la tasa de desempleo de la isla. El autor contrasta los datos oficiales al referirse a la disminución de la inversión bruta por cada puesto de trabajo, el cierre del 45 % de los molinos y las plantaciones cañeras, así como las declaraciones del secretario general de la Central de Trabajadores de Cuba en las que estimaba que entre 500 000 y 800 000 trabajadores eran innecesarios, y en los reportes tan solo se indicaban 19 000; una incoherencia entre los datos presentados internacionalmente por las instituciones gubernamentales.

La mayoría de los autores recogidos en este apartado estudian el estado de la economía cubana por periodos. Algunos se enfocan en recopilar datos antes, durante y después de la Revolución de 1959 (Fernández, 2012; Mesa-Lago, 2010). Otros autores estudian la economía cubana luego de la disolución de la Unión Soviética como un pilar dentro de la economía de la isla (Macedo, 2018; Sanchez-Sibony, 2022). Y otros estudian las alternativas económicas planteadas para hacer frente a las sanciones estadounidenses, y resaltan que las remesas son un ingreso complementario para los ciudadanos cubanos (Mongan, 2022; Martínez, 2015; Montaner, 2007; Dembiczy y Biczynska, 2016).

Tras la pérdida del apoyo económico de la antigua Unión Soviética, Cuba se vio obligada a explorar otras opciones que hicieran sostenible el proyecto revolucionario (Valencia et al., 2015). A nivel global, estos cambios se tradujeron en una apertura de las fronteras para permitir la inversión privada y la reforma de los mercados, pero en Cuba el Gobierno castrista mantuvo la decisión de mantener un dominio absoluto de los medios de producción, y abrió sus fronteras de forma selectiva. La participación de la isla en el Caricom fue una alternativa del país en búsqueda de diversificar sus socios comerciales, el mismo contexto de la posguerra fría le dio a Cuba la posibilidad de mejorar su relación con otros Estados del Caribe. Así fue la iniciativa regional que en

1994 Cuba se convirtió en miembro fundador de la Asociación de Estados del Caribe (SELA), de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) y participó en las Cumbres Iberoamericanas. La región del Caribe se convirtió en el centro de la política exterior cubana (Martínez, 2015).

Algunos autores observaron que los cambios realizados en la manera de llevar a cabo las dinámicas con otras economías a principios del siglo XXI se vieron obstaculizados por los problemas institucionales internos que conducían a lentitudes, trabas burocráticas e incumplimiento de los acuerdos, propio de la administración de un país centralmente planificado y socialista, lo que condujo en la desaparición de casi 400 empresas con una naturaleza de sociedades mixtas. Es decir, aquellas empresas internacionales que invertían en Cuba, con el tiempo salieron de la isla. Así lo hizo China, al trasladar sus inversiones a países más ágiles jurídicamente –para la época– como Venezuela y Ecuador (Valencia *et al.*, 2015). También se refieren a las 313 medidas tomadas por el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba en 2011 encaminadas a cambiar la economía cubana, que busca mantener un sistema socialista, pero realizando reformas macroeconómicas que permitieran el sostenimiento del mismo modelo. Algunas de las medidas implementadas fueron la creación e implementación de leyes que otorgaron permisos para vender y comprar bienes en la isla, leyes orientadas a la diversificación y amplificación de los mercados de exportaciones, incorporación de tecnologías avanzadas y la creación de nuevas fuentes de empleo, a partir de lo cual se reconoce que una implementación efectiva y gradual es donde radica el verdadero reto para generar un cambio en el sistema económico de la isla.

Dembicz y Biczynska (2016) analizan el impacto del éxodo masivo de población cubana que se produjo tras la Revolución, como consecuencia del cambio de orden político y económico. Este éxodo ha tenido repercusiones negativas en el crecimiento demográfico del país, agravado por el envejecimiento de la población que permanece en la isla (Mesa-Lago, 2005). La migración ha significado una fuga de cerebros, ya que muchos profesionales cualificados han emigrado en busca de mejores oportunidades –quienes conservan un interés de retornar a su patria y participar en las transformaciones insulares–. Además, señalan que, por la cantidad de cubanos que viven fuera de su país, las remesas se han convertido en una fuente de ingresos significativa para la isla, sobrepasando los dos mil millones de dólares anuales.

Uno de los mecanismos utilizados por Cuba para enfrentar las sanciones, propuestos por Puig (1984, citado en Morgan, 2022), ha impulsado distintos modelos de inserción internacional. El primer modelo es “la autonomía en la dependencia” entre 1959 y 1990 caracterizada por la estrategia geopolítica de la isla al conseguir que la Unión Soviética le brindara un respaldo económico y político al Gobierno para soportar el bloqueo estadounidense, y además dotar de bienes públicos a su población. El segundo modelo es la “autonomía secesionista” entre 1991 y 2002 como efecto de la pérdida del respaldo internacional del gran bloque socialista y el aumento de la vulnerabilidad del país a nivel global al tener que asumir los costos sociales y económicos del modelo socialista adoptado por Fidel Castro, una etapa que los llevó a un relativo aislamiento internacional. Más adelante entre 2003 y 2013 se mantuvo la participación en el sistema bajo la aplicación de un tercer modelo denominado “autonomía heterodoxa” en el que se percibe una actitud mucho más dispuesta al relacionamiento en el escenario internacional, de la mano con una mayor interacción, negociación y participación activa en los procesos de gobernabilidad global, un proceso que se reforzó con el “giro a la izquierda” en la región, y la creación de mecanismos multilaterales como iniciativa de los nuevos Gobiernos de izquierda (Lee y Park, 2016).

Luego, entre 2014 y 2016, la crisis económica venezolana tuvo un impacto en la diplomacia creada a nivel regional, el patrón de intercambio comercial se vio afectado. Las importaciones cambiaron, por lo que el régimen cubano optó por una estrategia de “dependencia nacional” en la que racionalizó su dependencia y retomó vínculos económicos con naciones desarrolladas para fortalecer su viabilidad nacional (entre ellos, Estados Unidos y la Unión Europea); nuevamente una “autonomía secesionista” entre 2017 y 2021 como una postura nacional tras el endurecimiento del embargo durante la administración de Donald Trump, lo que supuso un retroceso en términos de los avances en el escenario internacional en los ámbitos económicos y comerciales.

EE. UU. y Cuba: ¿una relación inevitable?

Las relaciones entre ambos países se remontan desde mucho antes de la imposición de las sanciones económicas, mucho antes de la Revolución de 1959. De hecho, históricamente las relaciones económicas y políticas han sido tan cercanas –con un constante intercambio de bienes y servicios, como el azúcar

y el níquel— que Estados Unidos era considerado el mayor inversor y socio comercial de la isla, así como el principal proveedor y mercado del país antes del embargo (Golliard, 2013).

Morales (2009) señala que el conflicto comienza desde el siglo XIX (1805-1823) cuando se crearon políticas norteamericanas enfocadas hacia la adquisición de la isla como una extensión del territorio continental de la emergente nación norteamericana. Para la época, Cuba era percibida como una nación que podría emerger de las colonias de España, y además un territorio geográficamente clave por la cercanía con Estados Unidos, lo que desataría sentimientos anexionistas del país americano hacia Cuba (Pardo y Valdés, 1999). Ginsburg (2023) y Bolender (2010) coinciden en que las administraciones norteamericanas durante finales del siglo XIX y principios del siglo XX trabajaron en la organización y ejecución de una política pública que permitiera el dominio sobre la isla.

Alineados con esta retórica, otros autores buscan dismantelar los fundamentos jurídicos que desde los sectores políticos alimentan la continuidad del bloqueo a lo largo de más de 30 años, al establecer incluso que el carácter de los actores ejecutivos del poder estadounidense —es decir los presidentes— y su postura individual frente a las tensiones con Cuba han determinado la repercusión de cada una de las leyes que componen el conjunto de normas para limitar política, económica y comercialmente a la isla (Pardo y Valdés, 1999).

La dinámica de las relaciones tanto diplomáticas como políticas y económicas variaron en cada una de las distintas etapas políticas de la isla (Morales, 2009). Considerando que se podría hablar de distintos momentos que permiten analizar la variación de las interacciones entre ambas naciones, para la elaboración del capítulo se han identificado cuatro etapas: 1) Cuba como colonia, 2) Periodo de República independiente, 3) Luego de la Revolución de 1959, y 4) Posdisolución de la URSS. La primera etapa comprende a Cuba dentro del proceso colonial hasta su independencia como una colonia española. Esteban Morales en su artículo “El conflicto Cuba-EE. UU. desde el umbral del siglo XXI” menciona trece acciones que realizaron algunos Gobiernos estadounidenses durante el periodo colonial para obtener el dominio de la isla. Entre ellos están los intentos de compra de la isla a España, la oposición de que Cuba hiciera parte de los procesos independentistas de la región,

la colaboración con España denunciando activistas de los patriotas con intenciones independentistas, la presión de los Estados Unidos a Cuba para conceder la autonomía a la isla, la creación de la Enmienda Platt que imponía el tipo de relaciones que debían existir con la isla, entre otros.

La segunda etapa comprende desde la ocupación militar estadounidense en 1898 hasta el triunfo de la Revolución cubana en 1959. Este periodo marca el inicio de las relaciones directas entre Estados Unidos y Cuba, ya que la isla se establece como república independiente, pero con unas relaciones económicas y políticas bastante fuertes con Estados Unidos. Al respecto, Mazzina y Cambel (2016) sostienen que la relación entre ambos países ha sido turbulenta desde sus inicios, estableciendo que las primeras interacciones en 1898, durante la intervención estadounidense en la guerra hispano-norteamericana, sentaron las bases para esta dinámica compleja. En donde la doctrina Monroe y la Enmienda Platt sirvieron como justificaciones para las posteriores intervenciones en la isla y para implementar una política económica exclusiva entre ambas naciones.

Luego de la Revolución cubana de 1959, se entiende una tercera etapa permeada de distintos procesos de negociaciones diplomáticas y extraoficiales en el marco de la Guerra Fría durante la cual ambas naciones tuvieron acercamientos y se dieron aseveraciones de las sanciones (Haugh, 2012), marcado por tensiones acumuladas, e intentos por restablecer las relaciones diplomáticas, como sucedió más adelante en 2014 (Oliva de Con, 2017). Otros actores internacionales que fueron esenciales durante el proceso de inserción de la isla en el escenario internacional y como promotores del diálogo entre Cuba y Estados Unidos fueron Canadá, el Vaticano y la Unión Europea, que han tenido roles característicos en estos procesos (Mazzina y Cambel, 2016; Pezzano, 2012).

Tras la caída de la Unión Soviética en 1991, se generó una cuarta etapa de estudio, pues las dinámicas de la distribución del poder en el escenario internacional cambiaron por completo. Y aunque la isla quedó desprotegida económicamente y debe asumir un rol distinto para que su régimen se mantenga, las relaciones con Estados Unidos seguían en el radar. Pues las políticas anticomunistas tomaron auge tras la disolución de la URSS a nivel regional y global, así como se hizo más popular el embargo y, por ende, se

dio un aumento de la presión sobre el Gobierno cubano. Ambas agendas de intereses, local e internacional, se compaginaron en pro de un solo propósito: el cambio del régimen en la isla (Brenner *et al.*, 2002).

Para cada uno de estos periodos de tiempo la disposición de ambos actores cambió. De hecho, otra fase de tiempo ubicada en un escenario de contemporaneidad que podría incluirse por su importancia para la comunidad civil es a partir del covid-19 en el año 2020, puesto que luego de la pandemia se hizo controversial entre la comunidad internacional, a través de las redes sociales, las condiciones de vida dentro de la isla, así como que Trump hubiera devuelto a Cuba a los países patrocinadores del terrorismo, lo que desató un debate en torno al impacto de las sanciones y medidas unilaterales en la población cubana que vive en la isla (Yaffe, 2023).

Crisis de la salud pública y producción científica en Cuba más allá de las sanciones unilaterales estadounidenses

Si bien el sistema nacional de salud en Cuba logró alcanzar niveles altos en América Latina, también era caracterizada por ser excesivamente costosa, por hacer uso intensivo de capital y por su alta dependencia del campo socialista, lo que supuso una aguda crisis tras la disolución de la URSS, pues hubo grandes pérdidas en términos de la importación de medicinas, piezas de repuestos, equipos médicos e insumos provenientes de la Unión Soviética (Mesa-Lago, 2005). Una problemática que se sumó a un deterioro alimenticio y la reducción del tratamiento del agua y la potabilidad, lo que desencadenó el crecimiento exponencial de las enfermedades infecciosas. Estos factores provocaron efectos adversos sobre el funcionamiento del sistema de salud que, aunque permanecía como un servicio de acceso gratuito y universal, es difícil saber con certeza si el nivel de inversión durante los periodos más críticos de la isla se mantuvo.

A raíz de la crisis económica del periodo especial en Cuba, los recursos cada vez eran más escasos. El número de camas reales de asistencia médica se redujeron, así como su índice de ocupación, mientras que el promedio de estadía en hospitales aumentó. Mesa-Lago (2005) señaló que las autoridades cubanas se concentraron en controlar la mortalidad infantil, siendo este uno de los logros más notables del sistema de salud en la isla. No obstante,

este avance presentó desafíos crecientes porque las técnicas necesarias para detectar los problemas congénitos del feto, la atención y alimentación a las madres gestantes exigen una inversión, considerable en un contexto de escasez. Mesa-Lago estipula que, aunque es un enfoque positivo, la asignación de los recursos a un problema ya resuelto puede desviar la atención de necesidades más urgentes y severas como la mejora de la infraestructura de agua potable, la alimentación, las bajas pensiones y la vivienda.

En cuanto a la colaboración científica entre Cuba y Estados Unidos, esta se remonta desde el siglo XIX. La proximidad geográfica de ambas naciones ha llevado a la colaboración entre instituciones educativas y a la atención sobre la salud humana y la biotecnología (Ronda-Pupo, 2021). De acuerdo con Guillermo Ronda-Pupo (2021), a principios de la década de los 80, la colaboración entre ambos países comenzó a crecer de acuerdo con el Instituto Smithsonian de Estados Unidos y la Academia de Ciencias de Cuba (CAS). Más adelante, en 1990 hubo acuerdos entre el Jardín Botánico de Nueva York y la CAS. Así como en 1999, la administración de Clinton estableció una política que permitía los intercambios científicos bajo una licencia general, relación que mantuvo una tendencia creciente, pues los intercambios en materia de investigación con los años fueron aumentando, hasta la llegada de una nueva administración republicana en 2017. El mismo autor también señala que la producción científica cubana en Web of Science y Scopus aumentó exponencialmente en los últimos años, debido a las alianzas estratégicas y a la diversificación geográfica de su red de colaboración internacional, lo que permitió el desarrollo de un ecosistema científico más allá de las restricciones legales. De esta forma se establece que, a pesar de las dificultades en materia de legalidad, ambas comunidades científicas buscaron colaborar en proyectos de intereses comunes (Chapman *et al.*, 2018; Linda, 2016; Scott *et al.*, 2017). Y, además, en el reconocimiento de las debilidades para superar las restricciones políticas del embargo (DeWeerd, 2001; Heger, 2016; Kuehnepfel, 2015).

Conclusiones

Este capítulo se centró en un análisis de redes conceptuales para identificar los términos más utilizados en la literatura académica sobre las sanciones unilaterales a Cuba. Este análisis reveló que el término “sanciones” es el más aceptado en la comunidad académica para estudiar el impacto económico y

la legitimidad internacional de estas medidas. A partir de este análisis, el capítulo se adentró en el debate sobre la efectividad de las sanciones y examinó las diferentes posturas existentes en el debate académico. Se identificaron tres categorías principales de análisis: aproximaciones desde la economía y los efectos del “bloqueo”, la relación económico-política entre Estados Unidos y Cuba y el impacto de las medidas unilaterales en el sector de la salud pública en la isla. A través de este análisis, se evidenció que las perspectivas oficialistas predominan en la academia, lo que exige a los lectores una actitud crítica al abordar las investigaciones sobre este tema.

El análisis de redes, en la primera parte del capítulo, revela que el término más utilizado en los textos académicos sobre las sanciones de Estados Unidos a Cuba es “embargo”, seguido de “bloqueo” y “sanciones”. Esta distribución refleja la evolución del discurso académico sobre este tema. Los textos que se centran en el “embargo” tuvieron un auge en 2015, coincidiendo con el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Washington y La Habana. Los artículos que privilegian el uso del término “bloqueo” y lo asocian a la Guerra Fría además tienen los mayores picos de publicación entre 2017 y 2018. En cuanto a los términos “sanciones económicas” y “sanciones”, se observa que la primera se asocia a la red del “embargo” y la segunda a la del “bloqueo”. Esto es interesante y refuerza la idea de que el término “sanciones” es el más ecuaníme y aceptado en la comunidad académica para estudiar el impacto económico y la legitimidad internacional de estas medidas. Cabe destacar que los textos más recientes, entre 2020 y 2023, utilizan en mayor medida el concepto de “sanciones”.

De manera similar, la tabla de los diez textos más citados en Scopus (los que mayor impacto tienen) evidencia que el término “sanciones económicas” es el más utilizado en la academia, lo que refleja una perspectiva más equilibrada y neutral sobre las implicaciones de las medidas unilaterales en el régimen y la sociedad cubana. En segundo lugar, se ubica el término “embargo” que enfatiza en el endurecimiento de las medidas coercitivas estadounidenses y su impacto en las negociaciones bilaterales. Y en tercer lugar el término “bloqueo” que se usa mayoritariamente en los artículos que abordan los contextos de Guerra Fría y tienen aproximaciones desde una visión más cercana al Gobierno cubano.

Los estudios revisados se integran en los debates académicos tradicionales y en las áreas temáticas que subrayan el impacto adverso de las sanciones económicas en el diálogo bilateral y la economía cubana. Además, hay un creciente interés en estudiar el efecto de las restricciones económicas estadounidenses en la industria turística y el transporte urbano y mercantil de Cuba, lo cual es un tema importante que aún no ha sido ampliamente discutido en la literatura.

Tras la revisión de las referencias en torno a la eficiencia de las sanciones se hace notorio que en la academia las perspectivas oficialistas superan las perspectivas críticas, lo que de entrada demanda en los lectores una visión mucho más cautelosa al aproximarse a las investigaciones. En ese sentido, aunque las medidas unilaterales supongan un obstáculo para el desarrollo económico de la isla, la multilateralidad en el escenario internacional es una alternativa para que desde la isla existan otros mecanismos para la apertura de los mercados, aun cuando las autoridades son quienes determinan la forma de acceder a los mercados internacionales, si se entiende el multilateralismo dentro de un panorama de Estados, que además son simpatizantes ideológicamente, como fue la inserción de Cuba en el Caricom. Así como las cifras de exportaciones en materia de alimentación y medicinas provenientes de los Estados Unidos, entonces, el “bloqueo” no ha blindado a la isla de abrir sus puertas al exterior, por el contrario, ha fungido como un potenciador de dicha política exterior.

Si bien las sanciones han provocado un aumento en los precios de los productos y servicios en Cuba, la mala asignación de recursos por parte del Estado ha tenido un impacto significativo en el deterioro de algunos servicios básicos como el manejo del agua, la escasez y el alto costo de los alimentos. Estos problemas sociales han derivado en una crisis de salud pública, lo que contradice uno de los principales logros de la Revolución cubana, pues a pesar del reconocimiento internacional, persisten deficiencias en la atención y gestión de las prioridades en pro de la población. Pese a que el debate en torno a la eficiencia del “bloqueo” aún está inconcluso, el capítulo permite identificar los puntos neurálgicos de las dos posiciones enfrentadas en la academia: de quienes rechazan la imposición de las medidas unilaterales, pues su existencia es entendida como una amenaza a la soberanía y el libre desarrollo económico de la isla; y a quienes reconocen los impactos de las

medidas unilaterales en la economía del país pero también critican algunas decisiones de la cúpula que lleva el control de la economía cubana y observan que ambas cosas de la mano son las que han llevado al panorama actual, no únicamente las medidas económicas y financieras.

En este capítulo se recopilan argumentos importantes de diversas perspectivas de uno de los debates más importantes que existen en la academia en torno a Cuba, además los contrasta unos con otros para adentrar al lector en cada una de las posturas. Esta obra se distingue por ser la única que recrea el debate en su totalidad, complementándolo con estadísticas que relacionan los artículos, conceptos, teorías y áreas de investigación abordadas. El capítulo permite conocer las tendencias de la literatura en las últimas dos décadas, frente a la relación entre Estados Unidos y Cuba desde la imposición de las medidas económicas y financieras, y a partir de ello comprender sus efectos dentro de la isla a nivel económico, político y social. Luego de analizar los resultados de la revisión de textos y las redes conceptuales se logró ir más allá de las afirmaciones oficialistas, incluso se hallaron argumentos alternativos que responden a las distintas realidades y problemáticas dentro de Cuba, que han sido provocadas no solamente por el “bloqueo”, sino también por las decisiones gubernamentales en la isla.

En suma, la recopilación del material bibliográfico permite evidenciar tres aspectos principales. Primero, que el lenguaje utilizado para referirse a las medidas unilaterales impuestas a Cuba revela las afinidades ideológicas y políticas de quien analiza el fenómeno. La elección entre términos como “bloqueo”, “embargo” o “sanciones” no es neutral y refleja la postura del autor frente a las medidas y sus efectos. Segundo, el discurso oficialista ha empleado el “bloqueo” como una herramienta para justificar la falta de recursos básicos y eludir la responsabilidad ante las demandas de la sociedad civil. Si bien las medidas unilaterales han tenido un impacto negativo en la economía cubana, es importante reconocer que otras decisiones internas también han contribuido a las problemáticas sociales existentes en la isla. Tercero, a pesar de su existencia, los argumentos alternativos a las visiones oficialistas sobre las medidas unilaterales en la academia cubana necesitan ser fortalecidos, debido a que en los últimos años se ha observado una disminución en la publicación de investigaciones que cuestionan la narrativa oficial, lo que resalta la necesidad de fomentar un debate académico más plural y crítico sobre este fenómeno.

Referencias

- Allard, B. (2016). Implicaciones del bloqueo de EE. UU. contra Cuba y el proceso de normalización de relaciones. *Tareas*, 152, 63-71. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=535055491005>
- Allen, S. y Lektzian, D. (2013). Economic sanctions: A blunt instrument? *Journal of Peace Research*, 50(1), 121-135. <https://doi.org/10.1177/0022343312456224>
- Álvarez, A. y Pino, A. (2021). *Marco legislativo del bloqueo vs. Cuba*. Cuba vs. Bloqueo. <https://cubavsbloqueo.cu/es/node/32>
- Amnistía Internacional. (2009). *El embargo estadounidense contra Cuba: su impacto en los derechos económicos y sociales*. Editorial Amnistía Internacional.
- Ares, A. y Desages, L. (2019). Cuba bloqueada: expectativas, vigencias y fracasos. *Actas XIII Jornadas de Sociología*.
- Barry, M. (2000). Effect of the U.S. embargo and economic decline on health in Cuba. *Annals of Internal Medicine*, 132(2), 151-160. <https://doi.org/10.7326/0003-4819-132-2-200001180-00010>
- Berg-Rodriguez, A. (2020). Diplomacia directa como prisma de análisis de la relación UE-Cuba. *Estudios Internacionales*, 52(195). <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2020.57248>
- Bertot, H. (2022). La política exterior de Biden hacia Cuba: el taciturno camino entre una promesa obamista y el statu quo trumpista. Documento de Opinión IEEE 2/2022.
- Biden, J. (2023). Aviso: Continuación de la emergencia nacional con respecto a Cuba y de la autoridad de emergencia relacionada con la regulación del fondeo y movimiento de embarcaciones. The American Presidency Project. <https://www.presidency.ucsb.edu/node/359740>
- Bolender, K. (2010). *Voices from the other side: An oral history of terrorism against Cuba*. Pluto Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt183p8v9>

- Brenner, P., Haney, P. y Vanderbush, W. (2002). The Confluence of Domestic and International Interests: U.S. Policy Toward Cuba, 1998-2001. *International Studies Perspectives*, 3(2), 192-208. <https://doi.org/10.1111/1528-3577.00088>
- Bush, G. (1992). Declaración de política administrativa: HR 5323 - Ley de Democracia Cubana de 1992. The American Presidency Project. <https://www.presidency.ucsb.edu/node/330356>
- Cabrera, M., Pacheco M., Melián, O. y Ferro, B. (2013). El bloqueo económico y su repercusión en el sector de salud pública cubana. *Universidad Médica Pinareña*, 9(2), 73-86.
- Chapman, H., Armas-Pérez, L., Lauzardo, M. y González-Ochoa, E. (2018). Moving closer to tuberculosis elimination through institutional scientific collaboration: opportunities for Cuba and the USA. *Medic Review*, 20(2), 59-63.
- Crozet, M., Hinz, J., Stammann, A. y Wanner, J. (2021). Worth the pain? Firms' exporting behaviour to countries under sanctions. *European Economic Review*, 134, 103683. <https://doi.org/10.1016/j.eurocorev.2021.103683>
- Dembicz, K. y Biczynska, E. (2016). La noción de Cuba entre los emigrados cubanos y sus diferencias geográficas. *Quivera*, 18(1), 11-31.
- DeWeerd, S. (2001). Embargoing science: US policy toward Cuba and scientific collaboration. *BioScience*, 51(8). <https://academic.oup.com/bioscience/article/51/8/612/220515>
- Domínguez, E. (2023). Geopolítica y sanciones: Cuba en la política exterior de Estados Unidos. *Études Caribéennes*, 54. <https://doi.org/10.4000/etudescaribeennes.25789>
- Domínguez, J. (2019). Las sanciones económicas externas y su impacto en el gobierno de Cuba. *Revista Foro Cubano de Divulgación*, 2(9), 4-5.
- Early, B. y Preble, K. (2020). Enforcing US economic sanctions: Why whale hunting works. *The Washington Quarterly*, 43, 159-175. <https://doi.org/10.1080/0163660X.2020.1736881>

- Elliott, S. y Neirotti, L. (2008). Challenges of tourism in a dynamic island destination: The case of Cuba. *Tourism Geographies*, 10, 375-402. <https://doi.org/10.1080/14616680802236386>
- Enoch, M., Warren, J. P., Valdés Ríos, H. y Henríquez Menoyo, E. (2004). The effect of economic restrictions on transport practices in Cuba. *Transport Policy*, 11(1), 67-76. [https://doi.org/10.1016/S0967-070X\(03\)00054-4](https://doi.org/10.1016/S0967-070X(03)00054-4)
- Fernández, O. (2012). Rasgos esenciales del modelo de funcionamiento económico en Cuba. Limitaciones y retos de las transformaciones en marcha. *Economía y Desarrollo*, 147(1), 38-63.
- Gibson, D. R. (2011). Avoiding Catastrophe: The Interactional Production of Possibility during the Cuban Missile Crisis. *American Journal of Sociology*, 117(2), 361-419. <https://doi.org/10.1086/661761>
- Ginsburg, M. (2023). Economic and media war against socialist societies: The case of US-Cuban relations. *International Journal of Cuban Studies*, 14(2), 272-308. <https://doi.org/10.13169/intejcubastud.14.2.0272>
- Golliard, M. (2013). *Economic sanctions: Embargo on stage. Theory and empirical evidence* [tesis, Universidad de Friburgo]. <https://core.ac.uk/download/pdf/250122147.pdf>
- González, J. y Cuba, L. (2023). La aplicación de medidas coercitivas unilaterales en contextos excepcionales: el caso del bloqueo económico, financiero y comercial hacia Cuba. *Oñati Socio-Legal Series*, 13(2). <https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1341>
- González, R. (2021). La política de Biden hacia Cuba: factores determinantes, actores claves y posibles escenarios. *Política Internacional*, 3(2), 68-80.
- Gordon, A. (2015). Economic sanctions as ‘negative development’: The case of Cuba. *Journal of International Development*, 28(4). <https://doi.org/10.1002/jid.3061>
- Gratius, S. (2005). *¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE. UU. hacia Cuba*. FRIDE Documento de Trabajo, 14.

- Guadarrama, R. (2015). Cuba y Estados Unidos: el largo proceso del reconocimiento. *Revista de Estudios Latinoamericanos*, 60, 53-92.
- Haugh, C. (2012). Cocktail diplomacy: The United States and Cuba discuss rapprochement, 1961-1964. *The Journal of Politics and Society*, 23(2), 8-56. <https://doi.org/10.7916/D8oR9MCD>
- Heger, M. (2016). Delegation paves way for US-Cuba research collaborations. *Nature Medicine*, 22(6), 569-569. <https://doi.org/10.1038/nmo616-569>
- Kennedy, J. F. (1962). Declaración de la Casa Blanca sobre el embargo al comercio con Cuba. The American Presidency Project. <https://www.presidency.ucsb.edu/node/236435>
- Kuehnappel, E. (2015). Welfare effects of embargoes—How does the embargo of the United States affect economic and social development in the Republic of Cuba? <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.3212.7525>
- Laguardia, J. (2015). Las actuales transformaciones en Cuba y sus efectos en las relaciones Cuba-Caricom. *Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, 25, 242-258. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85536228010>
- Lambe, J. (2017). Drug wars: Revolution, embargo, and the politics of scarcity in Cuba, 1959-1964. *Journal of Latin American Studies*, 49(3), 489-516. <https://doi.org/10.1017/S0022216X16001851>
- Lamrani, S. (2023). Las primeras sanciones económicas de los Estados Unidos contra Cuba: “sembrar el hambre y la desesperación”. *Amerika*, 25, 1-25.
- Lee, W. y Park, S. (2016). Similar but divergent pathways: US-Cuba and US-North Korea relations. *Pacific Focus*, 31, 187-210. <https://doi.org/10.1111/pafo.12070>
- Lemoine, M. (2012). Reseña “Estado de sitio. Las sanciones económicas de Estados Unidos contra Cuba: una perspectiva histórica y jurídica” de Salim Lamrani. *Procesos Históricos*, 21, 223.

- LeoGrande, W. M. y Kornbluh, P. (2015). *Back channel to Cuba: The hidden history of negotiations between Washington and Havana*. University of North Carolina Press.
- Linda, W. (2016). ACS explores potential collaborations with Cuba. *C&EN Global Enterprise*, 94(29), 35-35. <https://doi.org/10.1021/cen-09429-ac-news3001>
- López, A. (2020). Sanciones secundarias en el triángulo Estados Unidos-Unión Europea-Cuba. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 125, 87-111.
- Macedo, J. M. (2018). Nuevos vientos soplan en el malecón de La Habana: reformas económicas y cambio político en Cuba. *Temas de Nuestra América. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 34(63). <https://doi.org/10.15359/tdna.34-64.4>
- Martínea, L. (2015). *Cubanos en México: orígenes, tipologías y trayectorias migratorias*. Flacso México.
- Mazzina, C. y Cambel, M. (2016). Entre el optimismo y la necesidad: las relaciones Cuba-Estados Unidos. *Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 12(23), 39-61.
- Mesa-Lago, C. (2005). Problemas sociales y económicos en Cuba durante la crisis y la recuperación. *Revista de la Cepal*, 86, 183-205. <https://doi.org/10.18356/fb5f4753-es>
- Mesa-Lago, C. (2010). Balance económico-social de 50 años de Revolución en Cuba. *América Latina Hoy*, 52. <https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/1130-2887/article/view/5675>
- Mongan, M. (2022). Cuba y la importancia de la agencia en la autonomía. *Relaciones Internacionales*, 31(63). <https://doi.org/10.24215/23142766e159>
- Montaner, C. (2007). Cuba: un futuro posible. Once medidas fundamentales para lograr una transición exitosa hacia la democracia y la prosperidad. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 6, 175-187.
- Morales, E. (2009). El conflicto Cuba-EE. UU. desde el umbral del siglo XXI. *Tareas*, 132, 23-43.

- Németh, G. (2022). La migración cubana hacia el exterior en las políticas de Estados Unidos y del gobierno de Joe Biden. *Cuadernos de Nuestra América*, 3. <http://www.cna.cipi.cu/cna/article/view/74>
- Nincic, M. (2011). *The logic of positive engagement*. Cornell University Press.
- Obama, B. (2016). Carta a los líderes del Congreso sobre la revisión del Título III de la Ley de Libertad y Solidaridad Democrática Cubana (Libertad) de 1996. The American Presidency Project. <https://www.presidency.ucsb.edu/nodo/286472>
- Oliva de Con, F. (2017). Una nueva era en el intercambio entre Cuba y Estados Unidos: beneficios y limitaciones. *Cofin Habana*, 11(1), 1-10.
- Olmos, B. (2016). Implicaciones del bloqueo de EE. UU. contra Cuba y el proceso de normalización de relaciones. *Tareas*, 152, 63-71.
- Pardo, O. y Valdés, E. (1999). Fundamentos del bloqueo a Cuba: análisis crítico. *Reflexión Política*, 1(2). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11010204>
- Pérez, D. M. (2023). López Obrador califica como “injusto e inhumano” el bloqueo a Cuba y pide a EE UU “levantarlo lo antes posible”. El País. <https://elpais.com/mexico/2023-02-11/lopez-obrador-pide-levantar-el-bloqueo-a-cuba-lo-antes-posible.html>
- Pérez, L. A. (2003). Cuba and the United States. Georgia Press. <https://ugapress.org/book/9780820324838/cuba-and-the-united-states>
- Pezzano, L. (2012). La adopción de medidas coercitivas por los organismos regionales: un análisis del artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas a la luz de la práctica de la OEA. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 12, 259-300.
- Pino, C. y Díaz, Y. (2020). El principio de no intervención y la aplicabilidad de la Ley Helms Burton: un análisis desde el derecho internacional público. *Revista Universidad y Sociedad*, 12(4), 101-111. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202020000400101

- Reyes, S., Triana, B., Raimundo, E. y Grandal, O. (2013). Repercusión del bloqueo económico, comercial y financiero de los Estados Unidos en la educación médica superior cubana. *Revista Habanera de Ciencias Médicas*, 15(5).
- Rioseco, P. (2021). Cuba nacionalizó hace 63 años las empresas extranjeras. Contraloría General República de Cuba. https://web.facebook.com/ContraloriaCuba/posts/542795943825022/?_rdc=1&_rdr
- Rodríguez, J. (2018). Cuba y su economía. *Tareas*, 160, 45-60. <https://www.redalyc.org/journal/5350/535058083007/535058083007>
- Rodríguez, R. (2023). Las sanciones económicas como pilar de la política de Estados Unidos hacia Cuba a partir de 1959. *Études Caribéennes*, 54. <https://journals.openedition.org/etudescaribeennes/25730>
- Ronda-Pupo, G. (2021). Cuba-U.S. scientific collaboration: Beyond the embargo. *PLOS One*. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0255106>
- Rosset, P. M., Machín Sosa, B., Roque Jaime, A. M. y Ávila Lozano, D. R. (2011). The campesino-to-campesino agroecology movement of ANAP in Cuba: Social process methodology in the construction of sustainable peasant agriculture and food sovereignty. *The Journal of Peasant Studies*, 38(1), 161-191. <https://doi.org/10.1080/03066150.2010.538584>
- Sanchez-Sibony, O. (2022). Cuba, Soviet oil, and the sanctions that never were: An archival investigation of socialist relations. *Journal of Latin American Studies*, 54(4), 593-616. <https://doi.org/10.1017/S0022216X22000505>
- Scarpaci, J., Henken, T. y Ritter, A. (2016). Two decades of re-aligning mundane entrepreneurship in Cuba. *Economía, Sociedad y Territorio*, 51, 375-402.
- Scott, W., Samaritoni, J., O'Donnell, M. Dounay, A. Fuller, A., Dave, P., Sanchez, J., Tiano, D. y Rivera, D. (2017). Ernest Eliel Workshop – US and Cuba collaboration in chemistry education and neglected disease drug discovery. En *Stereochemistry and global connectivity: The legacy of Ernest L. Eliel*. American Chemical Society. <https://doi.org/10.1021/bk-2017-1257.ch005>

- Silva, J. y Páez, L. (2023). La aplicación de medidas coercitivas unilaterales en contextos excepcionales: el caso del bloqueo económico, financiero y comercial hacia Cuba. *Oñati Socio-Legal Series*, 13(2), 381-405.
- Solorza, M. (2007). La economía cubana en la globalización mundial: ¿transición con rumbo? *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, 38(151), 177-196. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So301-70362007000400009&lang=es
- Torres, N. y Martínez, D. (2013). Efectos del bloqueo económico, financiero y comercial de Estados Unidos en el Sistema Nacional de Salud. *Revista Cubana de Salud Pública*, 39(2).
- Trump, D. (2018). Proclamación 9699: Modificar y continuar la emergencia nacional con respecto a Cuba y continuar autorizando la regulación del fondeo y movimiento de embarcaciones. The American Presidency Project. <https://www.presidency.ucsb.edu/node/332244>
- Valencia, G., Cuartas, A. y Ríos, Y. (2015). Cuba: cambios institucionales para la actualización de su modelo económico. *Perfil de Coyuntura Económica*, 25, 41-66.
- Vidal, P. (2022). *El impacto económico de las sanciones estadounidenses a Cuba, 1994-2020*. Documento de Trabajo 1/2022, Real Instituto Elcano.
- Yaffe, H. (2023). The US blockade, and the “1 cent 4 Cuba” campaign to challenge it. *International Journal of Cuban Studies*, 14, 207-213. <https://doi.org/10.13169/intejcubastud.14.2.0207>

El embargo de los EE. UU. contra Cuba y sus efectos: un balance de 62 años

Carmelo Mesa-Lago

Existe una dicotomía maniquea sobre las causas de las crisis económico-sociales cubanas y sus efectos devastadores: para Cuba la razón fundamental es el embargo (bloqueo) estadounidense, mientras que para la oposición más radical todo ello es producto del comunismo. Una primera hipótesis de este capítulo es que hay motivos múltiples que incluyen las dos causas citadas que aquí se resumen ordenadas por su importancia. La segunda hipótesis es que el estimado oficial del embargo (1961 al presente) es controversial y no ha tenido un efecto igual a través del tiempo, sino que han ocurrido fluctuaciones en su aplicación. El meollo del capítulo es un análisis de la evolución del embargo: sus duros inicios, su suavización a partir de 1970, el reforzamiento bajo la presidencia de los Bush, pero con una apertura respecto a las exportaciones de EE. UU. a Cuba; las políticas de normalización durante la presidencia de Obama que no pudieron eliminar el embargo pero lo redujeron con múltiples y substanciales medidas; el fortísimo endurecimiento del embargo bajo la presidencia de Trump; y el mantenimiento del embargo pero con una pequeña flexibilización bajo la presidencia de Biden. La tercera hipótesis es que el costo del embargo estimado por Cuba (cálculos que tienen defectos) ha sido compensado por la substancial ayuda económica otorgada por la Unión Soviética (1960-1990), Venezuela (en las primeras dos décadas del siglo XXI), la condonación de la mayor parte de la deuda cubana por sus principales acreedores, el envío de remesas substanciales y los acuerdos con Rusia en 2023 que otorgan ayuda importante a Cuba. La cuarta hipótesis es que los efectos del embargo deben ser separados de otros factores externos como el covid-19 y el cierre del país por dos años, que a su vez afectaron el turismo y las remesas externas; además se mostrará que la caída en el PIB, la producción interna agrícola e industrial y el descenso del turismo (mayormente motivados por el ineficiente sistema económico interno y la

falta de reformas efectivas) precedieron al endurecimiento del embargo bajo Trump. El capítulo termina con las conclusiones y una recomendación.

Las causas de la crisis económico-social en Cuba

Es común que los dos extremos ideológicos señalen una sola causa de la crisis cubana actual: el polo de la derecha culpa al régimen comunista, y el de la izquierda acusa al “bloqueo” de los EE. UU. En la realidad, ambas visiones son simplistas y parciales; la primera hipótesis es que no hay una sola causa de la crisis, sino múltiples y concatenadas que se resumen a continuación tentativamente ordenadas por su importancia (Mesa-Lago y Svejnar, 2020):

1. El ineficiente sistema económico de planificación centralizada y vasto predominio de la propiedad estatal sobre el mercado y la propiedad no estatal (“economía de comando”), que ha fracasado en todo el mundo incluyendo a Cuba. En su década de gobierno (2008-2018), Raúl Castro intentó reformas estructurales orientadas hacia el mercado, pero muy lentas, plagadas de obstáculos, desincentivos y vaivenes, por lo que no tuvieron efectos tangibles en la economía. Los líderes cubanos han descartado seguir los lineamientos del modelo de “socialismo de mercado” que ha tenido notable éxito económico-social en China y Vietnam, alegando diferencias de dichos países con Cuba (Mesa-Lago, en prensa). El presidente Miguel Díaz-Canel apoya el continuismo, aunque ha impulsado reformas, como la unificación monetaria y cambiaria, que han sido incapaces de revertir la situación, de hecho han agravado la crisis actual que es igual o peor que la de los años 90.

2. La grave crisis económica y humanitaria de Venezuela que le ha obligado a reducir substancialmente su relación económica con Cuba: la compra de servicios profesionales de salud (el primer ingreso en divisas de la isla), el suministro de petróleo con términos favorables (que cubre alrededor de la mitad de las necesidades cubanas) y la inversión directa. Dicha relación alcanzó su cúspide en 2012-2013 con USD 16 017 millones, y disminuyó a la mitad en 2018; en relación con el PIB de Cuba, se contrajo de un 22 % a un 8 %. Los tres componentes de la relación se redujeron: la exportación de profesionales en 24 %, el envío de petróleo en 62 %, y la inversión de USD 8000 millones se esfumó (Mesa-Lago y Vidal, 2019). Tal descenso ha continuado en 2019-2023. Por ejemplo, el intercambio comercial de bienes (importaciones más exportaciones) entre Cuba y Venezuela se contrajo en 72 % entre 2014 y 2022, las

exportaciones cubanas cayeron en 98 % y las importaciones venezolanas en 61 %; mientras que el déficit contra Venezuela (exportaciones menos importaciones) fue de USD 1973 millones en 2022. Venezuela continuaba siendo el primer socio comercial de Cuba, pero su participación en el intercambio total descendió del 40 % al 17 % en el periodo, y ha habido años en que bajó al segundo lugar después de China (ONEI, 2016, 2023); no hay series estadísticas sobre la compra de servicios profesionales cubanos por Venezuela, pero estimaciones indican una merma substancial; el suministro de petróleo a la isla se mantiene a la mitad y la inversión continúa paralizada.

3. La incapacidad de la economía cubana de financiar sus importaciones de bienes con sus propias exportaciones debido a la caída en la producción interna. Otro problema es el monopolio de Gaesa, que controla vastos sectores de la economía, con mínima transparencia, lo cual impide cualquier competencia con el resto del sector estatal y no estatal. Se demostrará la drástica reducción de la producción agropecuaria y manufacturera cubana, y cómo esta contrajo las exportaciones, lo cual generó un déficit en la balanza de bienes con sus principales socios comerciales. Por ejemplo, la relación económica con China alcanzó un cenit en 2015 y 2016, cuando este país se convirtió en su primer socio comercial (y superó así a Venezuela); su intercambio representó 17 % y 20 % respectivamente, pero disminuyó en 40 % entre 2015 y 2022, a 13 % del intercambio comercial. La razón fue un déficit contra China en la balanza comercial de bienes —las exportaciones cubanas son una pequeña fracción a las importaciones del país asiático—, que ascendió a una cúspide de USD 2000 millones en 2015, por lo cual China redujo sus exportaciones a Cuba a la mitad entre 2015 y 2022 (ONEI, 2016, 2023). En la visita oficial de Díaz-Canel a China en noviembre de 2022, donde se firmaron doce acuerdos, aquel recordó la advertencia de Xi Jinping a la necesidad de la parte cubana de cumplir con sus obligaciones:

Ahora tiene que cumplirse bien el compromiso nuestro, de cómo hacemos bien las cosas, de cómo aprovechamos las oportunidades, cómo somos eficientes, cómo no malgastamos los recursos, y cómo logramos que las inversiones tengan un adecuado rendimiento, y cómo cada vez somos más serios y más efectivos también en los proyectos que propongamos, para seguir ampliando la cooperación. (Martínez, 2022)

4. Las fuertes sanciones impuestas por Donald Trump, que revirtieron el proceso de acercamiento del presidente Barack Obama y reforzaron el embargo o “bloqueo” (ver sección III).

5. La pandemia de covid-19, que afectó severamente el turismo internacional y también redujo el viaje de “mulas” que antes llevaban remesas en efectivo, alimentos y otros bienes de consumo para familiares, amigos o para su venta informal en Cuba. La combinación de las medidas trumpistas y el covid-19 provocaron la salida de compañías españolas como Bankia y tres hoteles de Meliá. La estimación de la media de exceso de mortalidad por la OMS (2022) muestra que la media de Cuba fue superior a la de once países latinoamericanos, una indicación de que no manejó bien la pandemia.

6. La implantación, al inicio de 2021, de la “tarea ordenamiento” (unificación monetaria y cambiaria) que, aunque a largo plazo debería dar resultados positivos, a corto plazo ha agravado muchos de los problemas anteriores, como un descomunal incremento de la inflación, presión para el cierre de empresas no rentables (que generaría un aumento del desempleo declarado), escalada en espiral del precio de los bienes y fuerte escasez de alimentos y medicinas (Mesa-Lago, 2021, 2023).

7. La invasión de Ucrania por Rusia y la extensión inesperada de la guerra, que han disparado los precios del trigo y del petróleo (Rodríguez, 2022); ambos perjudican a Cuba, que recientemente ha apoyado a Rusia. Cuba se abstuvo el 2 de marzo en la votación de la ONU que condenó la invasión de Ucrania por Rusia, pero durante la visita de Díaz-Canel a Moscú en noviembre de 2022, donde se entrevistó con Putin, apoyó la guerra y culpó a los EE. UU. de ser el causante. Hay evidencia de que soldados cubanos están participando en la guerra.

Los estimados del embargo y los vaivenes en su aplicación

Comienzo con una importante aclaración, desde 1970 me he declarado públicamente opuesto al embargo de los EE. UU. contra Cuba¹ debido a sus consecuencias adversas para dicha nación, porque ha fracasado en su objetivo de derrocar el Gobierno autocrático en la isla, y también ha sido usado con éxito para representar la lucha de un David caribeño exitoso frente al Goliath estadounidense y como un chivo expiatorio de todos los errores económicos de sus dirigentes.

Algunos de estos argumentos fueron también utilizados por el presidente Obama en su proceso de normalización de relaciones de los EE. UU. con Cuba.

¹ En el programa de televisión “The Advocates” transmitido por el PBS de costa a costa en los EE.UU. desde el auditorio de la Universidad de Miami en 1970.

La segunda hipótesis de este capítulo tiene dos componentes: el primero cuestiona el estimado que hace Cuba sobre el costo del embargo. Desde 1991, el Gobierno de Cuba ha presentado anualmente un informe a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre su demanda contra los EE. UU. por el costo del embargo y solicitando que se levante (Republic of Cuba, 2021)². Según el informe, el costo de los daños del embargo por más de seis décadas (desde 1961 a 2022) es de USD 150 410 millones “a precios corrientes”, los que tomando en cuenta depreciación del dólar contra “el valor del oro” equivalen a USD 1326,4 millones, o sea nueve veces más. El informe, que tiene 70 páginas y anexos, dedica aproximadamente dos tercios a los siguientes aspectos: una lista detallada de todas las acciones impuestas por los EE. UU. a Cuba; la enumeración, a través del tiempo, de las resoluciones de la Asamblea General de la ONU ha exhortado a los EE. UU. a que levante dicho embargo; una lista de los países que están contra el embargo (todos los miembros de la ONU, menos EE. UU. e Israel), así como de las declaraciones de todos esos países de apoyar a Cuba. Estos documentos son impresionantes y muy útiles para que Cuba haya conseguido apoyo mundial. Siendo este un tema de tanta importancia, como economista he buscado en el documento una necesaria metodología de la forma en que Cuba calcula dicho costo y no lo he encontrado, ni siquiera hay ejemplos que demuestren cómo se lleva a cabo dicho estimado. Lo que hace el documento es listar las múltiples sanciones y después ofrece el costo; esto lo efectúa en cada sector de la economía (por ejemplo, industria, agricultura, minería, construcción, turismo) así como en los servicios sociales (salud, educación, cultura, deporte, etc.). Uno de los dos únicos cuadros estadísticos del documento lista los sectores seguidos del supuesto costo del embargo.

Doy un ejemplo ilustrativo de lo anterior, donde Cuba muestra su segundo cuadro del informe sobre el impacto del embargo en el comercio exterior por USD 923 millones (Cuba's Report on Resolution 75/289 of the United Nations General Assembly, 2021, 31-32). Esto es debido –según Cuba– a “los ingresos por exportaciones de bienes y servicios perdidos a los EE. UU. [...] por la incapacidad de acceder a su mercado”, así como tampoco tener acceso a las importaciones estadounidenses; después menciona las exportaciones de azúcar que no ha podido hacer a EE. UU. El problema es que, como ya se

² La última Resolución de 2023 contó con 184 votos a favor y dos en contra.

analizó al inicio de este capítulo, una característica crucial de la economía cubana es su perenne incapacidad de financiar sus importaciones de mercancías con las necesarias exportaciones y, además, sin recibir subsidios (como ocurrió con la URSS y Venezuela después). Mientras que en la década de los 80 Cuba producía 8 millones de toneladas de azúcar que vendía a los soviéticos hasta siete veces superior al precio en el mercado mundial, después de la reestructuración azucarera emprendida en 2002 por Fidel Castro esta industria colapsó y en 2023 la zafra fue de solo 350 000 toneladas, la menor desde la Guerra de Independencia cuando los cañaverales fueron incendiados. Frente a esto, Cuba enfrentó la obligación de exportar 400 000 toneladas a China y un consumo interno de 600 000 toneladas, por lo cual tuvo que importar azúcar de varios países. Entonces, ¿de dónde iba a sacar Cuba azúcar para exportarla a los EE. UU. y a su vez tener divisas para importar bienes de ese país?

Lo anterior no solo abre interrogantes sobre la magnitud del embargo, pero, como he alegado, se ha utilizado para culparlo de todos los errores de política económica interna del Gobierno. Raúl Castro, cuando era presidente, en varios discursos en 2011 dijo que no se podía culpar al embargo de todos los problemas económicos de Cuba y, en la clausura del congreso del Partido Comunista en 2011, declaró: “Estamos convencidos de que el principal enemigo que enfrentamos y enfrentaremos serán nuestras propias deficiencias”, o sea, derivadas del sistema económico (Castro, 2011). En julio de 2023, Esteban Lazo (citado por Diario de Cuba, 2023a), presidente de la ANPP se refirió a los problemas analizados en este capítulo: “Las causas son un sistema que no funciona y nunca ha funcionado”; no mencionó al embargo.

El segundo componente de la segunda hipótesis de este capítulo es que el embargo no ha tenido un efecto único a través del tiempo (1961-2023), sino que han ocurrido fluctuaciones (periodos de endurecimiento y otros de relajamiento) en su aplicación durante sus 62 años en vigor³.

Dwight Eisenhower (republicano, 1953-1961) prohibió las exportaciones (cuota) azucareras de Cuba a EE. UU. y las exportaciones estadounidenses a Cuba, salvo alimentos y medicinas, a la par que inició con la CIA el proyecto de invasión de la isla por emigrados cubanos. Por su parte, John F. Kennedy

³ Esta sección se basa en Mesa-Lago, 2000; Leogrande y Kornbluh, 2014; Mesa-Lago, 2015; Azcona y Santamaría, 2020; Mesa-Lago, 2020; Leogrande, 2022.

(demócrata, 1961-1963) vetó las importaciones de los principales productos de Cuba, luego todo el comercio y por fin impuso el embargo (1961) y cerró la embajada estadounidense en La Habana; además aprobó la invasión del grupo de cubanoamericanos en Playa Girón que terminó en un desastre. Lyndon Johnson (demócrata, 1963-1969) desarrolló la política de “contención pasiva” de Cuba y continuó la exención de las exportaciones de alimentos y medicinas. Además, la OEA extendió el embargo a todo el hemisferio occidental, excepto Canadá y México. Richard Nixon (republicano, 1969-1974) no cambió la política previa; sin embargo, Henry Kissinger elaboró un proyecto de detente con Cuba que no cuajó.

Por su parte, Gerald Ford (republicano, 1974-1977), en línea con la política de detente con la URSS, inicialmente intentó normalizar las relaciones con Cuba mediante conversaciones secretas, pero dicha iniciativa terminó debido a la intervención militar cubana en Angola, con apoyo soviético y el envío de miles de cubanos: el éxodo de Camarioca. En 1975, la OEA dejó a sus miembros en libertad respecto a su relación con Cuba, y la gran mayoría de América Latina comenzó a comerciar con la isla y también aumentaron su comercio países de Europa, Canadá y Japón, con lo cual disminuyó el efecto adverso de las sanciones. Jimmy Carter (demócrata, 1977-1981) inició un proceso de normalización: estableció una oficina de intereses de los EE. UU. en La Habana (mientras Cuba estableció su oficina en Washington), levantó la prohibición de los viajes de estadounidenses a la isla y autorizó el envío de remesas por cubanoamericanos a sus familias en Cuba. Este avance positivo fue interrumpido por la intervención militar cubana en la guerra entre dos países socialistas, Somalia y Etiopía, además de la migración de miles de cubanos a los EE. UU.

Ronald Reagan (republicano, 1981-1989) revirtió el proceso: restableció la prohibición de los viajes entre ambos países, vetó la exportación a los EE.UU. de productos de terceros países que tuviesen un componente de níquel cubano e incluyó a Cuba en la lista de países patrocinadores del terrorismo internacional. Esta etapa adversa continuó con George H. W. Bush (republicano, 1989-1993) que firmó la Ley Torricelli de “Democracia en Cuba”, la cual endureció el embargo, reimpuso la prohibición del comercio entre los dos países y vetó a compañías subsidiarias de EE. UU. en el extranjero que exportaran alimentos y medicinas a Cuba e invirtieran en dicho país, así

como a barcos extranjeros que transportaran mercancías cubanas a atracar en puertos de los EE. UU.

Bill Clinton (demócrata, 1993-2001) tuvo dos políticas opuestas. La primera provocada por el éxodo de más de 100 000 balseros (1994), que lo llevó a cortar las remesas y a paralizar los vuelos entre los dos países. Además, en 1996 –debido al derribo en aguas internacionales por las fuerzas armadas cubanas de dos avionetas desarmadas piloteadas por emigrados cubanoamericanos, que detectaban y ayudaban las balsas de cubanos que escapaban de la isla en dirección a los EE. UU.– Clinton perdió apoyo en el Congreso y fue forzado a firmar la Ley Helms-Burton de “Libertad y Solidaridad Democrática con Cuba”. Esta agregó el Título III que endureció el embargo, el cual autoriza a compañías extranjeras que “trafican” con propiedades confiscadas por el Gobierno cubano a establecer una demanda con este. Sin embargo, dicho título fue suspendido por Clinton, una acción continuada por todos los siguientes presidentes hasta Trump. Después de la visita del papa Juan Pablo, en 1998-2000, Clinton restauró los vuelos y el envío de las remesas, flexibilizó las visitas de estadounidenses a la isla, particularmente los llamados de “pueblo a pueblo” (people-to-people) que permitían viajes con fines culturales y educativos, y permitió de nuevo las exportaciones agrícolas y de medicinas, aunque pagadas en efectivo (sin crédito). Al final de su administración, 250 000 visitantes estadounidenses habían viajado a Cuba y USD 800 millones en remesas habían sido enviadas mayormente por cubanoamericanos.

La administración de George W. Bush hijo (republicano, 2001-2009) reforzó varias medidas del embargo: en 2004 impuso un límite de USD 2000 por trimestre (USD 8000 al año) a las remesas, prohibió los viajes de pueblo a pueblo y además los limitó a los cubanoamericanos a uno cada tres años. Según encuestas tomadas en el condado de Dade por la Universidad Internacional de Florida, estas medidas fueron rechazadas por la mayoría de los cubanoamericanos (Grenier y Gladwin, 1991-2016).

Bajo la presidencia de Barack Obama (demócrata, 2009-2017), después de un acuerdo con Raúl Castro en 2014, ocurrió un acercamiento que alivió el embargo a través de cinco paquetes de medidas. Estas eliminaron parte de las trabas burocráticas, que aumentaron a doce los tipos de viaje permitidos, entre ellos los viajes de pueblo a pueblo; restablecieron y ampliaron de

manera notable los vuelos entre los dos países, las visitas familiares, de organizaciones intergubernamentales y fundaciones, periodistas, investigación y reuniones profesionales; actividades educativas, religiosas y deportivas, proyectos humanitarios, transmisión y materiales de información e intercambio cultural⁴. También autorizaron la inversión de empresas estadounidenses en proyectos de telecomunicaciones y en farmacia, ayuda a los granjeros cubanos y a los trabajadores por cuenta propia, y levantaron las sanciones a bancos internacionales que hacían transacciones con Cuba. Por último, Obama reabrió la embajada estadounidense en La Habana que estaba cerrada desde 1961, sacó a Cuba de la lista de países patrocinadores del terrorismo y eliminó la Ley de Ajuste Cubano (política de pies secos y pies mojados) que desde 1966 otorgaba refugio a emigrantes cubanos que tocaban pie en territorio de EE. UU. Las mayores aerolíneas restablecieron sus vuelos a Cuba y también se unieron pequeñas compañías que expandieron los vuelos diarios incluso a varias provincias, mientras que las agencias y turoperadores fueron autorizadas a trabajar con la isla, todo lo cual aumentó la competencia y redujo los precios de los vuelos. Los turistas fueron autorizados a comprar e importar una suma en mercancías, incluidos alcohol y tabaco, usando tarjetas de crédito estadounidenses (Master Card, American Express); Netflix y Twitter iniciaron o expandieron sus servicios en la isla.

Como resultado de la normalización de Obama, el número de turistas, que había crecido 32 % en Cuba entre 2007 y 2013, lo hizo en un 64 % entre 2013 y 2017 (tabla 2.1). Las visitas de estadounidenses aumentaron un 562 %, de 93 420 a 618 346 individuos, por la normalización de las relaciones, lo que también favoreció el incremento de los procedentes de otros países. Si hubiese continuado esa tendencia se habrían alcanzado 1,5 millones de visitas estadounidenses en 2020. El ingreso bruto generado por el turismo en Cuba, sin descontar el valor de las importaciones que precisa la actividad, también se elevó, pero a un ritmo menor que el número de visitantes, 25 % en 2013-2017, debido a que el desembolso medio por persona declinó un 16 %. El impacto del turismo estadounidense indujo también un incremento de las paladares,

⁴ Las encuestas tomadas cada dos años en el condado de Dade—donde se concentra la población cubano-estadounidense—desde 1991 hasta el período de Trump, mostraron que la mayoría de aquellos apoyaban los viajes familiares y el envío de remesas, y eran contrarios al embargo (Grenier y Gladwin, 1991-2016); pero partir de la presidencia de Trump ocurrió una reversión y la mayoría de los encuestados rechazaron viajes y remesas, mientras que apoyaron el embargo (Grenier y Quin, 2018, 2022).

taxis y guías. La cantidad de habitaciones de hospedaje en la isla se incrementó un 25 % desde 2014; el 65 % están gestionadas por cadenas internacionales y las del sector privado aumentaron, y en 2018 eran 24 000, el 34 % del total. El porcentaje de viajeros que se alojaron en instalaciones privadas creció del 15,7 % al 22,2 % en 2013-2017, y su participación en los ingresos del 26,3 % al 33,1 %. Aunque la ocupación promedio ascendió del 54,6 % al 61,5 % en el periodo citado, luego descendió al 56,9 % en 2017 por la caída en el turismo que se explicará después (tabla 2.1)⁵.

Tabla 2.1. Efecto de la normalización de relaciones de EE. UU. con Cuba bajo el Gobierno de Obama en el turismo internacional en Cuba, 2013-2017

Indicadores	2007	2013	2014	2015	2016	2017
Visitantes internacionales (miles)	2152	2841	3006	3532	4036	4654
Visitantes de EE. UU. (miles)	40,4	93,4	92,3	162,9	284,6	618,3
Ingreso bruto (millones USD)	168	2548	2367	2755	2907	3186
Habitaciones (miles)	47,3	61,2	66,1	55,4	67	73,5
Tasa de ocupación hotelera (%)	60,9	54,6	58,6	58,4	61,5	56,9

Nota: elaboración propia basada en datos de ONEI (2014-2018).

A pesar de las medidas favorables de Obama, Raúl Castro continuó criticando al Gobierno estadounidense por el mantenimiento del embargo, que Obama no podía eliminar pues los republicanos tenían mayoría en ambas cámaras (para un análisis detallado de los discursos y acciones de Raúl, véase Mesa-Lago, 2020, pp. 267-270). Hay que tener en cuenta que Fidel Castro boicoteó la apertura de Obama: al día siguiente a su partida de La Habana, Fidel publicó una de sus reflexiones, en la que atacó duramente al presidente

⁵ En una visita en diciembre de 2016 y enero de 2017 observé por vez primera congestiones de tráfico en La Habana Vieja, especialmente de autos antiguos (almendrones), y tiendas de ron y tabaco atestadas de estadounidenses, facilitadas por la autorización de Obama para comprar en ellas.

estadounidense. Cito su frase: “vine aquí para dejar atrás los últimos vestigios de la Guerra Fría en las Américas. Vine aquí extendiendo la mano de amistad al pueblo cubano”, censuro las palabras almibaradas de su discurso: “es hora ya de olvidarnos del pasado, dejemos el pasado, miremos al futuro, mirémoslo juntos, un futuro de esperanza [...] como amigos, como familia, como vecinos” y espetó que le habían provocado “riesgo de un infarto”, que no se podía olvidar “el bloqueo despiadado que ha durado ya casi 60 años” y los recurrente ataques de Estados Unidos. Y añadió: “Nadie se haga ilusión de que este [...] pueblo renunciará a la gloria y los derechos [...] que ha ganado [...]. Somos capaces de producir los alimentos y riquezas materiales que necesitamos [una contradicción con las propias estadísticas cubanas]. No necesitamos que el imperio nos regale nada” (Castro, 2016). Esta fue la luz verde para que se desatara una campaña contra Obama, auspiciada por los ortodoxos duros en Cuba.

Un severo retroceso ocurrió durante la presidencia de Donald Trump (repblicano, 2017-2021), en la cual se fortaleció el embargo con las sanciones siguientes: en 2017 la prohibición de cruceros estadounidenses, de vuelos a provincias cubanas y de viajes excepto para reuniones familiares, así como el uso de hoteles-restaurantes administrados por militares. La medida no tuvo efecto en 2017 cuando continuó aumentando el número de turistas estadounidenses y cubanoamericanos. Los primeros volvieron a crecer en 2018 pero los segundos se estancaron. Los turistas estadounidenses decrecieron un 22 % en 2019 y otro 88 % en 2020, mientras que los cubanoamericanos menguaron un 6 % en 2020 (esta caída fue afectada fuertemente por el covid-19).

A finales de 2018, el reforzamiento de las sanciones a bancos internacionales que hacen negocios con Cuba llevó a multas, y el cierre de múltiples cuentas bancarias de empresas cubanas dificultó que el Gobierno cubano realizara transacciones con bancos extranjeros y obtuviera crédito privado.

Con motivo de los presuntos ataques sónicos a diplomáticos, Trump redujo el personal de la embajada en La Habana a diez personas en 2019. Ese mismo año aplicó, por vez primera, el Título III de la Ley Helms-Burton, que autoriza a los ciudadanos estadounidenses a demandar en tribunales estadounidenses a empresas extranjeras que se benefician de propiedades confiscadas por el Gobierno cubano (dicho título había sido suspendido cada seis meses,

desde Clinton hasta Trump). La Unión Europea y Canadá emprendieron acciones legales para impedir la aplicación del Título III contra sus nacionales, incluido el rechazo de cualquier reclamación judicial estadounidense, así como una demanda ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) y contrademandas a las presentadas en tribunales estadounidenses. Hasta el presente, aunque hay varios juicios en proceso, ninguna demanda ha sido ganada. Posiblemente, un efecto más poderoso que las demandas fue el desincentivo para atraer nuevos flujos de inversión extranjera directa.

En 2019, se impuso un límite de USD 4000 anuales por persona a las remesas; sin embargo, ese año las remesas alcanzaron un récord histórico (en buena medida porque la mayoría de los cubanoamericanos no envían un nivel tan alto de remesas y, además, se podían enviar remesas a varios miembros de una familia). Pero bajaron un 37 % en 2020 y otro 53 % en 2021, ambas afectadas por el cierre del país debido a la pandemia que paralizó los viajes de las “mulas”. Antes de dejar la presidencia en enero de 2021, Trump reinstaló Cuba en la lista de países patrocinadores del terrorismo y prohibió a la Western Union enviar remesas a los cubanos.

Joseph Biden (demócrata, 2021-2025) perdió la dirigencia de la Cámara de Representantes y ha tenido una escasa mayoría en el Senado, además de que enfrenta una fortísima oposición de republicanos de extrema derecha partidarios de Trump, por lo cual su nivel de maniobra política hacia Cuba ha sido muy reducido. Más aún, enfrentaba, al menos hasta el otoño de 2023, la fuerte oposición del senador demócrata cubanoamericano Bob Menéndez, presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, el cual ha bloqueado cualquier flexibilización del embargo⁶.

Probablemente, debido a estas razones Biden mantuvo el embargo y algunas medidas de Trump, como la inclusión de Cuba en la lista de países terroristas y la aplicación del Título III del embargo; las sanciones a bancos internacionales que hacen negocios con Cuba continúan, pero han disminuido. Por el contrario, Biden promulgó medidas positivas: la restauración de vuelos a Cuba (aunque no de los cruceros) y el uso de hoteles-restaurantes adminis-

⁶ En septiembre de 2023, Menéndez fue acusado formalmente de corrupción y otros delitos y dejó la presidencia de la Comisión; fue encontrado culpable y sentenciado en 2025, lo cual podría hacer más factible una política de apertura en el futuro, pero la victoria de Trump en noviembre de 2024 arreciará el embargo.

trados por militares; el número combinado de viajeros estadounidenses y cubanoamericanos se multiplicó por ocho en 2022, aunque es aún la mitad de la cima de 2018; además, hubo una recuperación parcial de los viajeros canadienses y de los ciudadanos de otros países emisores. Otras medidas positivas han sido el restablecimiento del envío de remesas por Western Union y por otras vías (La Habana cambió el intermediario militar Fincimex en el recibo de las remesas por una agencia no militar), así como la derogación del tope a las remesas las cuales aumentaron un 88 % en 2022. Además, Biden inició conversaciones con el Gobierno de Venezuela relativas a la venta de petróleo a EE. UU. (lo cual si hubiese cuajado habría ayudado a Cuba), pero estas fallaron y Maduro se autoproclamó ganador en las elecciones fraudulentas de 2024, sin que presentara los resultados de las mismas (el candidato de la oposición mostró las boletas que le daban una victoria de 62 puntos), que podrían mejorar la situación de dicho país y permitirle ayudar más a Cuba. El apoyo de Cuba a Rusia en su guerra contra Ucrania y el envío de soldados cubanos para luchar en la misma ha hecho más difícil para Biden flexibilizar medidas sobre el embargo. No obstante, cinco días antes de dejar la presidencia, Biden dictó varias resoluciones favorables para Cuba: la sacó de la lista de países patrocinadores del terrorismo (al igual que hizo Obama al final de su período); anuló las restricciones para que el ministerio de las fuerzas armadas y su grupo GAESA pudiesen hacer negocios y recibir remesas, y suspendió por seis meses la aplicación del Título III de la Ley Helms-Burton que había sido aplicado desde Trump. Díaz-Canel agradeció las resoluciones, pero las tachó de “tardías y limitadas” porque sigue en pie el bloqueo, una actitud similar a la del gobierno cubano respecto a la normalización de Obama (“Gobierno de EE. UU...,” 2025). Se dice que el papa Francisco medió para que Biden diera estos pasos, a cambio de una promesa de Cuba que liberaría a más de 500 presos políticos por su participación en las protestas de 2021; el gobierno cubano liberó 14 presos políticos, pero el resto lo subordinó a la implementación de las resoluciones de Biden (“Cómo leer los acuerdos...,” 2025).

Trump re-asumió la presidencia en enero 20 de 2025; es predecible que revertirá las últimas resoluciones de Biden (como hizo con las de Obama en 2017) y que reforzará el embargo. Resultará interesante ver cómo Trump maneja la liberación de los presos políticos, puesto que, si anula las resoluciones de Biden, Cuba no pondrá en libertad a los restantes 500.

Debe notarse que, a pesar del embargo, entre 2001 y agosto 2023, EE. UU. exportó a Cuba USD 8637 millones de dólares, principalmente alimentos, pero también medicinas y más recientemente productos manufacturados, incluyendo excavadoras, tractores y compresores. En varios años EE. UU. fue el sexto socio comercial cubano (el quinto bajo la presidencia de Bush hijo) y continuó la relación comercial incluso bajo Trump, aunque Cuba descendió al decimoprimer socio comercial en 2017 (basado en ONE, 2006 a 2023; U.S.-Cuba Trade and Economic Council, 2023).

Esta sección ha aportado evidencia sustancial que ratifica la segunda hipótesis sobre las oscilaciones del embargo. En general, los Gobiernos republicanos han reforzado el embargo, mientras que los demócratas lo han flexibilizado. Excepciones importantes han sido Kennedy que aprobó el embargo y la invasión (ambas ya estaban planeadas por Eisenhower); se ha especulado que después del fracaso de Playa Girón y la retirada de los cohetes soviéticos, Kennedy estaba estudiando un giro de política, pero su asesinato lo impidió. Por otra parte, Nixon mantuvo el embargo y Kissinger elaboró un proyecto de detente con Cuba que no cuajó. También se ha visto que cada vez que un presidente de EE. UU. intentó una normalización de las relaciones con Cuba (Ford, Carter, Obama), Fidel y Raúl, así como otros dirigentes opuestos a la misma, tomaron acciones que impidieron u obstaculizaron su continuación dando así municiones a aquellos que en los EE. UU. apoyan al embargo. Si la dirigencia cubana hubiese reaccionado de una forma más positiva a la apertura de Obama y hecho algunas concesiones esto hubiese acelerado el proceso y apoyado a las fuerzas estadounidenses dispuestas al desmantelamiento del embargo. En 2015 vaticiné: “Si el proceso de normalización fracasase, la isla no tendría otra alternativa viable” (Mesa-Lago, 2015). Desgraciadamente acerté y Cuba se encuentra hoy en la peor crisis económica-política y social de su historia.

Efectos compensatorios al embargo

La tercera hipótesis es que el costo del embargo estimado por Cuba (un cálculo que ya se analizó y adolece de serios defectos) ha sido compensado por la substancial ayuda económica otorgada por la Unión Soviética (1960-1990) y por Venezuela (comienzos del siglo XXI a 2017), por la condonación de la mayor parte de la deuda cubana por sus principales acreedores, por

el envío de remesas substanciales y por los acuerdos con Rusia en 2023 que otorgaron ayuda importante a Cuba. A pesar del embargo, Cuba sostiene comercio con más de 100 países (incluido EE. UU.), así como inversiones substanciales de varias naciones como España, Canadá, Italia y Francia.

El impacto adverso del embargo estimado por Cuba en USD 165 000 millones en 1961-2022⁷, fue compensado por una ayuda económica sustancial –incluidos los subsidios de precios y ayudas no reembolsables– de la Unión Soviética (USD 65 000 millones en 1960-1990, a precios de ese año (Mesa-Lago, 2000), sin contar la ayuda de los países de Europa oriental y China); y después la ayuda de Venezuela (USD 100 000 millones solo en 2005-2017, a partir de ese año se reduce la ayuda pero no se extingue) (Mesa-Lago y Vidal, 2019)⁸.

La suma total de este efecto compensatorio, USD 238 000 millones, excede en 27 % el estimado por Cuba del costo del embargo. Además, es ocho veces mayor que los USD 20 000 millones otorgados a toda América Latina en las dos décadas de la Alianza para el Progreso, así como los USD 135 000 millones del Plan Marshall para ayuda a Europa occidental después de la Segunda Guerra Mundial (tabla 2.2).

Además, entre marzo y septiembre de 2023, México envió a Cuba un donativo de 2,8 millones de barriles de petróleo por un valor de USD 200 millones lo cual convirtió a México en el mayor suministrador de petróleo a la isla después de Venezuela (Diario de Cuba, 2023b). Debido a este envío, México perdió un préstamo de Eximbank por valor de USD 800 millones (Cota, 2023). La Canciller de México anunció que el país no podrá seguir exportando petróleo gratis a Cuba y que busca formas de que esta pague por los envíos porque la producción del crudo mexicana se redujo a la mitad entre 2004 y 2023, Pemex sufre su mayor déficit fiscal en más de tres décadas y enfrenta la deuda mayor entre todas las petroleras del mundo (Diario de Cuba, 2023c). No obstante, la nueva presidenta Claudia Shein-

⁷ Además del estimado de USD 150 410 millones discutido en la sección III, otro que abarca seis décadas, es de USD 147 853 millones (Rodríguez, 2022). La cifra depende del año en que se termina el período del embargo analizado.

⁸ En septiembre 2023, Venezuela exportó a Cuba 86 000 barriles de petróleo, 1,5 veces su promedio mensual y la cifra récord ese año (“Venezuela exportó a Cuba...”, 2023).

baum ha continuado la ayuda a Cuba y legitimizó la elección de Maduro.

Tabla 2.2. Costo del embargo comparado con el valor de factores compensatorios

	Miles de millones (USD)
Costo del embargo estimado por Cuba	165 000
Valor de los factores compensatorios	238 500
Ayuda soviética	65 000
Ayuda venezolana	100 000
Condonación de la deuda externa	42 500
Remesas externas (solo en efectivo)	31 000
Factores compensatorios comparados con el costo del embargo y otros programas de ayuda internacional:	
1,4 veces el costo del embargo	
1,2 veces el valor de la Alianza para el Progreso	
1,8 veces el valor del Plan Marshall	

Nota: Mesa-Lago y Vidal (2019).

El envío de remesas desde el exterior representa el segundo ingreso de divisas de Cuba. Entre 2011 y 2019 solo las remesas en efectivo sumaron USD 30 991 millones, 38 % de ellas durante los años 2017-2019 de Trump; dichas remesas crecieron en dicho periodo y alcanzaron su récord histórico en 2019 cuando la mayoría de las sanciones trumpistas ya estaban en vigor (según mis cálculos basados en Morales, 2023)⁹.

Por otra parte, la deuda externa de Cuba con la mayoría de los acreedores externos fue condonada por un monto de USD 42 470 millones por China, Rusia, el Club de París, México y los acreedores japoneses que proveyeron insumos. Canadá ha sido constantemente el cuarto principal socio comercial de Cuba, el mayor inversor y el primer emisor de turistas a la isla. La reciente mejora de las relaciones económicas y los créditos de la Unión Europea ha sido otro factor compensatorio (Mesa-Lago, 2023).

⁹ Morales ha estimado una suma similar en remesas en especie, como alimentos, medicinas, ropa y muchas otras mercancías.

La ayuda rusa a partir de 2023 es otro factor compensatorio. En 2023, las dirigencias de Rusia y Cuba firmaron acuerdos para transformar la economía cubana en el modelo ruso de capitalismo de Estado, un modelo muy atractivo para la dirigencia cubana y Gaesa, que controla el 95 % de todas las empresas cubanas. Como parte de dichos acuerdos, Rusia ha prometido a Cuba suministrar 1,64 millones de toneladas anuales de petróleo (alrededor de 32 000 barriles diarios) y productos derivados del petróleo, trigo y fertilizantes. Además, Rusia reanudó los vuelos directos a Cuba, anunció la construcción de un hotel solo para rusos y una nueva terminal aérea, y que enviará 500 000 turistas. Los planes de inversión rusos incluyen ensamblaje de automóviles de fabricación rusa, modernización de la acería Antillana de Acero, reconstrucción de la industria ligera, construcción de cuatro bloques termoeléctricos de 200 MW, uso de nueva tecnología en el yacimiento petrolífero de Boca de Jaruco, una planta para producir materiales de construcción, administración y modernización de ingenios azucareros para aumentar la producción de azúcar, una central hidroeléctrica en Santiago de Cuba, procesamiento de productos agrícolas, una planta solar, varios bancos y la digitalización de la economía. Es muy temprano para determinar si dichas promesas se concretarán y estimar su valor, pero es una ayuda importante que recibirá Cuba. Esta no puede pagar dicha ayuda con sus exportaciones, pero solo con concesiones como exención de impuestos, poder para directamente nombrar y pagar a los empleados de empresas rusas, concesión de tierras, etc., que no se otorgan a otros inversionistas extranjeros pero que no cuestan económicamente a Cuba. Además, esta ha hecho concesiones políticas como el apoyo internacional de la guerra de Rusia contra Ucrania y el envío de soldados cubanos para luchar en dicha guerra (Mesa-Lago, 2023).

Un estudio econométrico de Vidal (2022) ha evaluado el impacto de las sanciones estadounidenses en la economía cubana en 2014-2020 (especialmente en el periodo de Trump), mostrando que, por un lado, el endurecimiento de las sanciones redujo el crecimiento del PIB cubano; por otro lado, las remesas y el turismo mejoraron significativamente el consumo de los hogares, así como el empleo y las ventas del sector privado, sin tener un resultado significativo en los indicadores de la economía estatal. Dicho estudio no tomó en cuenta el repunte parcial de 2021-2022 ni la condonación de la deuda y se hizo antes de los acuerdos con Moscú.

Factores, aparte del embargo, que han perjudicado la economía

La cuarta hipótesis es que los efectos del embargo deben ser separados de otros factores externos como el covid-19 y el cierre del país por dos años, que a su vez afectaron el turismo y las remesas externas, además de que la caída en el PIB, la producción interna agrícola e industrial y el descenso del turismo (mayormente motivados por el ineficiente sistema económico interno y la falta de reformas efectivas) precedieron al endurecimiento del embargo bajo Trump.

Es muy difícil separar el efecto de las sanciones de Trump y el impacto de otros factores. La caída del número de turistas internacionales (europeos y canadienses) fue anterior a dichas sanciones debido al deterioro de las instalaciones y la alimentación, así como la falta de actividades de entretenimiento y excursiones bien organizadas. La prohibición de cruceros estadounidenses, vuelos a provincias cubanas y uso de hoteles-restaurantes administrados por militares no tuvo efecto en 2017 cuando continuó aumentando el número de turistas estadounidenses y cubanoamericanos. Además, en el hotel de cinco estrellas Playa Pesquero, gestionado por Gaviota en Holguín, que acogió la Feria Internacional del Turismo 2017, contrajeron gastroenteritis 12 británicos en 2014 y 29, 34, 42 y 37 en los años de 2015 a 2018. Se iniciaron pleitos contra el operador, Thomas Cook que fue condenado a pagar USD 195 000. Casos similares se reportaron en Memories Paraíso Azul (cayos del norte de Las Villas), Memories Flamenco Beach, Playa de Oro (Varadero), Mares y Sol del Río de Luna (Holguín) (Mesa-Lago, 2020, basado en O'Shea, 2016).

El factor más importante sobre el turismo y las remesas fue el covid-19, pero es difícil separarlos de las sanciones de Trump, porque hay una superposición entre los dos factores en 2020-2021. Varias de las medidas iniciales implementadas en 2020 contra la pandemia perjudicaron el turismo. El cierre del 80 % de los hoteles y todos los clubes y cabarés (los restaurantes permanecieron abiertos, pero luego se limitaron a la entrega de comidas); la suspensión del transporte interprovincial por autobuses y trenes (el transporte local se mantuvo operativo hasta mediados de abril de 2020) y la suspensión del alquiler de automóviles.

La interrupción completa del turismo a partir de abril de 2020, y que duró dos años, causó una caída en USD 2192 millones en ingresos brutos en 2020-2021, sin descontar el valor de las importaciones para la industria del turismo, el neto es 60 % menor (ONEI, 2022).

Además, se estima que las remesas cubanoamericanas mermaron USD 1368 millones en 2020 y otros USD 1264 millones en 2021, debido en buena medida al cierre por la pandemia (pero también por las restricciones de remesas y de vuelos por Trump), que impidieron el viaje de las “mulas” (Morales, 2023); y el aumento del desempleo a 38 millones en Estados Unidos, que redujo los ingresos de los remitentes.

Los recursos asignados para combatir la pandemia fueron otro costo importante, que superaron los USD 1000 millones. Sumando las tres pérdidas, el total ascendió a USD 4592 millones de manera “muy gruesa” equivalentes al 5,4 % del PIB de Cuba en 2020, antes de que la inflación distorsionase el valor del PIB. El cálculo es la mitad de la caída de 10,9 % del PIB en 2020.

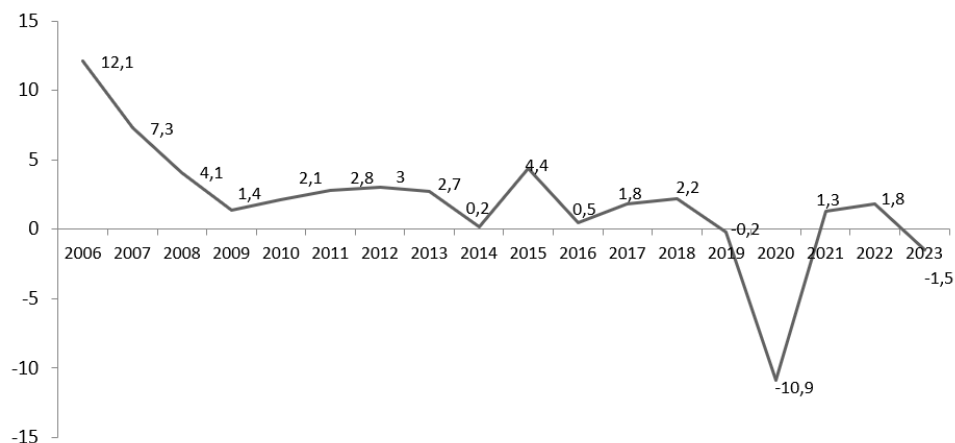
Por último, la caída en el PIB, la producción interna agrícola e industrial y el descenso del turismo fueron mayormente motivados por el ineficiente sistema económico interno y la falta de reformas efectivas, y precedieron al endurecimiento del embargo bajo Trump.

Con respecto a los indicadores macroeconómicos. La figura 2.1 muestra que el PIB descendió de 12,1 % en 2006 a 0,2 % en 2014 y 0,5 % en 2016, antes de las primeras medidas de Trump en 2017, más aún creció 1,8 % este año y 2,2 % en 2018 cuando se reforzaron las sanciones a los bancos internacionales que hacen transacciones con Cuba. La disminución de 0,2 % en 2019 ocurrió en el mismo año en que Trump ejecutó el título III del embargo, que había sido suspendido antes, pero sus efectos no fueron inmediatos; la gran caída de 10,9 % en 2020, fue en gran parte provocada por la pandemia.

Hubo una recuperación parcial en 2021-2022, aupada por la gran caída del PIB en 2020 y el fin de la pandemia, pero en 2023 una caída de 1,9% (ONEI, 2024). A un promedio anual, el PIB disminuyó -2% en 2019-2023. El gobierno estableció una meta de crecimiento de 2% en 2024, pero a fines de ese año anunció que había habido una contracción.

La tasa de formación bruta de capital –importante porque si es mayor, más probabilidades de crecimiento económico futuro– cayó de 25 % del PIB en 1989 (la víspera del colapso de la URSS) a 7,6 % en 2014 (promedió 9 % en el cuatrienio anterior al de Trump); en los años de este subió a 10,3 % en 2017, con ligera disminución a 12 % en 2018 y 11,5 % en 2019; en 2020 bajo la pandemia bajó a 9,9 %, un promedio de 11,1 % en los cuatro años de Trump, dos puntos porcentuales superiores al cuatrienio anterior (CEE, 1991; ONEI, 2020, 2023). El Gobierno de Cuba estima que dicha tasa debe ser de 25 % para garantizar un crecimiento económico adecuado, pero esa cifra no se ha logrado desde 1989.

Figura 2.1. La evolución del PIB a precios constantes en 2006-2023



Nota: elaboración propia con base en ONEI (2010, 2016, 2023).

El mejor indicador de la inflación en Cuba es el deflactor del PIB, con año base en 1997. Entre 2015 y 2016, el año anterior a la toma de posesión de Trump creció 7 puntos y exactamente lo mismo en 2017, bajó a 2 puntos en 2018, subió 6 puntos en 2019 y 30 puntos en 2020, pero se disparó 851 puntos en 2021 cuando el Gobierno inició la unificación monetaria y cambiaria, veinte veces superior al crecimiento durante el cuatrienio de Trump (ONEI, 2020, 2023).

Los indicadores de producción física se deterioraron significativamente antes de que Trump asumiera la presidencia. El índice físico de producción industrial con base en 1989 (igual a 100), había menguado a 68,7 en 2016 (una caída de 31 puntos porcentuales), en 2017-2018 se mantuvo casi estático en

67,6, aunque declinó a 61,6 en 2019; hubo un descenso mayor a 53,8 en 2020 producido principalmente por el covid-19; en el cuatrienio de Trump el índice fue muy superior al de los años 1992-2014. Según el índice, entre 1989 y 2022, la producción de fertilizantes bajó 99 %, la de textiles 98 %, la de azúcar 93 %, y la de productos alimenticios manufacturados 60 %. Entre 1989 y 2016 (la víspera de acceso al poder de Trump) la producción de textiles había menguado 75 %, la de fertilizantes 74 % y la de cemento 58 %. En 2022, de un total de 23 sectores, solo uno se encontraba por encima del nivel de 1989, 17 por debajo del nivel de 2021 y dos estaban estancados. La producción de níquel era igual en 1989 y 2022 (CEE, 1991; ONEI, 2020, 2023).

Entre 1989 y 2016, ocho de los 13 productos agropecuarios-pescado clave abatieron como sigue: -85% cítricos, -73% pescado y mariscos, -55% tabaco en rama, -34% leche de vaca, -18% cabezas de ganado, -14% maíz y -4% arroz y huevos. Los otros cinco productos aumentaron, especialmente tubérculos, plátanos, hortalizas y frijoles. Entre 2017 y 2021, la producción continuó cayendo en todos los productos, algunos a un ritmo mayor que el periodo anterior, otros a un ritmo menor y en uno aumentó (CEE, 1991; ONEI, 2020, 2023). Este análisis demuestra que problemas estructurales en la agricultura, especialmente la propiedad estatal y cooperativa de la tierra, el sistema de compras forzosas (acopio) y el pago de precios a los agricultores por debajo del precio del mercado fueron las causas del declive que continúa. Si Cuba hubiera seguido las pautas de las reformas agrarias de China y Vietnam (tres reglas doradas: dejar que los agricultores decidan libremente qué producir, a quién vender y a precios determinados por la oferta y la demanda), Cuba hoy gozaría de autosuficiencia agropecuaria como las dos naciones asiáticas (Vietnam produce un excedente que exporta, es el segundo exportador mundial de arroz). O sea que las causas del declive en la producción física han sido derivadas mayormente del ineficiente sistema económico, no del endurecimiento del embargo de Trump.

En cuanto al sector externo, el monto de las remesas recibidas en 2017-2019 durante la presidencia de Trump fue de USD 10 982 millones, la cima de dichos envíos (USD 3716) se alcanzó en 2019, o sea que las restricciones no afectaron dichos envíos; hubo una caída en 2020 pero en gran medida debida al covid-19. Ya se ha mostrado que las medidas de Trump de restringir el turismo, principalmente en 2017, no redujeron el número de viajeros, por lo

contrario, lo aumentaron y alcanzaron su récord histórico de 4 712 000 en 2018; hubo un descenso en 2019, pero aun así el número era mayor que en 2016, el último año de Obama; el descenso más pronunciado fue en 2020-2021 debido mayormente al covid-19.

Conclusiones

Por 62 años la dirigencia cubana, de forma unilateral a través del partido único comunista y sin una participación efectiva ciudadana, ha tomado las decisiones económicas clave de la nación, y ha aplicado un modelo de planificación central (“economía de comando”) que ha fracasado en todo el mundo. Dichas decisiones han resultado en dos severas crisis económicas y han provocado un creciente deterioro económico y social, y del nivel de vida del pueblo. Los errores cometidos no han afectado a los mandatarios, pues ellos controlan el erario público y se protegen de los efectos adversos de sus errores. Para justificarlos, los gobernantes han culpado fundamentalmente al embargo estadounidense.

Este capítulo ha probado que otros factores, además del embargo, han jugado un papel crucial en los resultados, tales como el sistema mismo y su incapacidad bajo toda la Revolución de financiar las importaciones con las exportaciones por causa de la caída en la producción interna (más recientemente también debido a la crisis de Venezuela, la pandemia de covid-19, la tarea ordenamiento y la guerra en Ucrania). También se probó que la mengua en la producción agrícola-manufacturera precedió al endurecimiento del embargo por Trump y que las remesas alcanzaron una cúspide durante su periodo. Además, se ha demostrado que el embargo no ha tenido siempre el mismo impacto, puesto que en varios periodos (especialmente durante la administración de Obama) se mitigó redundando en mejoras para el país y su población, mientras que su impacto peor ocurrió en los inicios del gobierno Trump. Más aún, ha habido factores positivos que han compensado el costo del embargo estimado oficialmente.

La severa crisis cubana y los problemas analizados en este capítulo podrían haberse evitado o sustancialmente aliviado si Cuba hubiese seguido (con los ajustes necesarios a sus características) el exitoso modelo sino-vietnamita de “socialismo de mercado”. Sin embargo, los dirigentes cubanos lo han rechazado alegando que las diferencias entre Cuba y los dos países asiáticos, inclu-

yendo el embargo, impiden seguir ese modelo. He refutado estos argumentos en mi nuevo libro que compara el desempeño económico-social del socialismo de mercado con el modelo de planificación central cubano, basado en un centenar de indicadores estadísticos y más de 300 fuentes bibliográficas: no solo China y Vietnam han superado con creces a Cuba en su desempeño económico, sino que también lo han hecho en la mayoría de los indicadores sociales. Este hallazgo es aún más relevante porque en el momento de sus revoluciones, los dos países asiáticos estaban muy por debajo de Cuba en desarrollo económico y social (Mesa-Lago, en prensa). O sea, que el sistema económico ha sido el factor crucial, aunque no el único.

Con respecto al embargo, Vietnam también lo padeció, aunque por un periodo más corto que Cuba; por otra parte, Vietnam sufrió 29 años de guerra con Francia y con los EE. UU. que devastaron al país y lo convirtieron en uno de los más subdesarrollados del mundo, algo que no ocurrió en Cuba que al tiempo de acabar su revolución se ordenaba entre las dos o tres naciones más desarrolladas en América Latina (Mesa-Lago, 2008; en prensa). Además, Vietnam acometió las reformas para establecer el modelo de socialismo de mercado cuando aún estaba bajo el embargo estadounidense.

Gracias a las reformas, Vietnam no solo pudo sobrevivir al colapso de la URSS y los países socialistas de Europa del Este, sino también expandir y diversificar las relaciones económicas internacionales. Las reformas contribuyeron de manera relevante al levantamiento del embargo de Estados Unidos [y a la normalización] de las relaciones con las organizaciones financieras internacionales. (Dang, 1994, pp. 9 y 41)

Por el contrario, en 2023, los dirigentes cubanos acordaron con Moscú seguir el modelo ruso de capitalismo oligárquico de Estado basado en empresas privadas oligopólicas con apoyo estatal, abundante nepotismo y carente de competencia sustancial, un modelo atractivo para la dirigencia cubana y el complejo militar monopólico Gaesa, que controla el 95 % de todas las empresas cubanas. Sin embargo, el modelo ruso es altamente ineficiente puesto que la gran mayoría de las naciones que estaban bajo la égida soviética actualmente tienen una economía de mercado con un desempeño superior al de Rusia y un PIB per cápita superior: República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Hungría y Rumania (FMI, 2023).

En 2021 ocurrieron demostraciones masivas en toda Cuba reclamando libertad y un cambio en el sistema en vigor; intentos posteriores de protesta han sido reprimidos fuertemente por el Gobierno. Un breve conato de diálogo promovido por intelectuales y artistas no tuvo éxito. En 2024 ocurrieron nuevas demostraciones callejeras en varias provincias. En vista a todo lo anterior, es necesario y urgente un diálogo nacional amplio, respetuoso y democrático para que la población discuta el cambio hacia el modelo ruso, el socialismo de mercado u otros modelos híbridos pero democráticos como los estados de bienestar en los países escandinavos.

Referencias

- Castro, F. (2016). El hermano Obama. *Granma*.
- Castro, R. (2011). Discurso de Raúl Castro en las conclusiones del Congreso del PCC. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2011/04/19/texto-integro-del-discurso-de-raul-en-las-conclusiones-del-congreso-del-pcc/>
- Comité Estatal de Estadísticas (CEE). (1991). *Anuario Estadístico de Cuba 1989*.
- Cota, I. (2023, 13 de octubre). El fantasma de un donativo de crudo a Cuba agranda todavía más el agujero de Pemex. *El País*.
- Cuba's report on Resolution 75/289 of the United Nations General Assembly entitled "Necessity of ending the economic, commercial and financial blockade imposed by the United States of America against Cuba". (2021). <https://sanctionsplatform.ohchr.org/record/21580?ln=es>
- Dang, L. (1994). *Vietnam Country Report*. Asian Transitional Economies Project.
- Diario de Cuba. (2023a). *El régimen de Cuba está a las puertas de un derrumbe en condiciones peores a las que tuvo la URSS*.
- Diario de Cuba. (2023b). *México ha enviado 200 millones de dólares en petróleo a Cuba este año*.
- Diario de Cuba. (2023c). *México no podrá regalar más petróleo a Cuba, anuncia su gobierno*.

- e!TOQUE. (2025, enero 15). *Editorial: ¿Cómo leer los acuerdos indirectos entre Díaz-Canel, el papa Francisco y Biden?* <https://eltoque.com/como-leer-los-acuerdos-indirectos-entre-diaz-canel-el-papa-francisco-y-biden>
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2023), PIB per cápita a precios corrientes. World Economic Outlook. imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/OEMDC/ADEVEC/WEO/WORLD
- Grenier, G. y Gladwin, H. (1991-2016). *FIU Cuba Poll: How Cuban Americans in Miami view U.S. policies toward Cuba*. Florida International University - Cuba Research Institute.
- Grenier, G., & Qing, L. (2022). *The 2022 FIU Cuba Poll: How Cuban Americans in South Florida View U.S. Policies toward Cuba, Critical National Issues and the Upcoming Elections*. Florida International University. https://issuu.com/fiupublications/docs/sipa_cuba_poll_report_2022_2882279691_final_noble
- Martínez, L. (2022). *Díaz-Canel sobre visita a China...* Cubadebate.
- Mesa-Lago, C. (2000). *Market, socialist and mixed economies: Comparative policies and performance—Chile, Cuba and Costa Rica*. John Hopkins University Press.
- Mesa-Lago, C. (2015). *Normalización de relaciones entre EE. UU. y Cuba: causas, prioridades, progresos, obstáculos, efectos y peligros*. Documento de Trabajo 6/2015, Real Instituto Elcano.
- Mesa-Lago, C. (2020). La ventana de oportunidad que se abrió y se cerró: historia de la normalización de relaciones EE. UU.-Cuba, 2014-2019. En A. Santamaría y J. M. Arcona (eds.), *90 millas: relaciones económicas Cuba-Estados Unidos, 1898-2020* (pp. 247-277). Dykinson.
- Mesa-Lago, C. (2021). *La unificación monetaria y cambiaria en Cuba: normas, efectos, obstáculos y perspectivas*. Documento de Trabajo 2/2021, Real Instituto Elcano.
- Mesa-Lago, C. (2023). *Cuba's economic crisis of 2019-2023: Back to the 1990s. Cuba in Transition*, 33.

- Mesa-Lago, C. (en prensa). *Comparative economic models of Cuba and China-Vietnam: Economic-social performance and their impact on social protection*. University of Pittsburgh Press.
- Mesa-Lago, C. y Vidal, P. (2019). *El impacto en la economía cubana de la crisis en Venezuela y las políticas de Trump*. Documento de Trabajo 9/2019, Real Instituto Elcano.
- Mesa-Lago, C. y Svejnar, J. (2020). *The Cuban economic crisis: Its causes and possible policies for the transition*. Florida International University, Vaclac Havel Program for Human Rights and Diplomacy.
- Miguel Díaz-Canel Bermúdez [@DiazCanelB]. (2025, enero 14). *Agradezco a todos los que contribuyeron a la decisión anunciada hoy por EE.UU de excluir a Cuba de la lista de estados patrocinadores del terrorismo en la que nunca debió estar y que, junto a otras dos medidas adoptadas, ha tenido un alto costo para el país y las familias cubanas* [Tweet]. Twitter. <https://x.com/DiazCanelB/status/1879272983501639859>
- Morales, E. (2023). Remesas a Cuba, el paliativo que ayuda a sobrevivir a los cubanos y a enriquecer a los Castro. *THCG Business Report*, 2.
- Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI). (1995-2024). *Anuario Estadístico de Cuba* [1996-2023].
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2022). *Global excess deaths associated with COVID-19*. <https://www.who.int/data/stories/global-excess-deaths-associated-with-covid-19-january-2020-december-2021>
- O'Shea, S. (2016, 19 de enero). *Canadian travelers report illnesses at Cuban resorts*. Global News.
- Rodríguez, J. (2022, 26 de agosto). Cuba: factores de la compleja coyuntura económica en el primer semestre del 2022. *Debate Económico*.
- Rodríguez, J. (2024, 13 de febrero). La economía cubana en 2023 y perspectivas para 2024 (I). *Granma*.

U.S.-Cuba Trade and Economic Council. (2023, 5 de octubre). *Economic Eye on Cuba*. <https://www.cubatrade.org/blog/2023/10/5/1ofm7i5vwx6yh39lh-8z3oigvouzboc>

Vidal, P. (2022). *El impacto económico de las sanciones estadounidenses a Cuba, 1994-2020*. Documento de Trabajo 1/2022, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales.

Las sanciones económicas y el emergente sector privado cubano

Pavel Vidal Alejandro

Introducción

Si bien las sanciones de Estados Unidos sobre la economía cubana han permanecido desde la década de 1960, su marco regulatorio ha sido modificado en varias ocasiones. Las sanciones se han visto influenciadas a lo largo de los años por las reconfiguraciones geopolíticas internacionales, los movimientos migratorios y la expansión de la comunidad de cubanoamericanos, los intereses políticos domésticos y electorales en los EE. UU., así como por las estrategias del Partido Comunista Cubano para permanecer en el poder. Las sanciones han mantenido anuladas las inversiones norteamericanas en la isla, han afectado la trayectoria de los viajes y las remesas, y han distorsionado la inserción comercial y financiera de la economía cubana en los mercados internacionales.

Existe una vasta y diversa literatura sobre el impacto económico de las sanciones, que varía en términos de metodologías, teorías subyacentes, enfoques empíricos y las bases de datos utilizadas. Al analizar distintos casos a nivel mundial, la mayoría de los estudios sugieren que las sanciones repercuten negativamente en el PIB, en los flujos de inversión extranjera directa y en la salud financiera del país sancionado. Sin embargo, los efectos específicos de las sanciones varían considerablemente, dependiendo de factores como el tamaño y la interdependencia económica de los países implicados, si las sanciones son impuestas de manera unilateral o multilateral, y el involucramiento de actores internacionales clave como Estados Unidos y las Naciones Unidas (Özdamar y Shahin, 2021).

En la investigación internacional sobre sanciones, Cuba frecuentemente se presenta como un caso emblemático del fracaso de estas medidas. Este punto

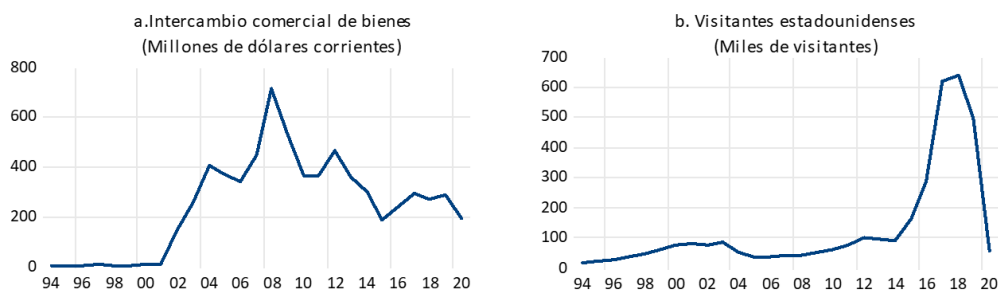
de vista es mayoritariamente compartido en la literatura especializada que examina el caso de Cuba en profundidad, si bien la discusión del tema se aborda desde diferentes ángulos y con matices diversos (LeoGrande, 2015; Von Burgsdorff, 2009; López-Levy, 2011; Domínguez, Hernández y Barbería, 2017; Alzugaray, 2017; Zimbalist, 2021; Mesa-Lago, 2021; Rodríguez, 2021).

El presente capítulo se enfoca en examinar el impacto económico de los cambios en las políticas de sanciones desde los años noventa del siglo veinte, haciendo énfasis en las consecuencias para el sector privado cubano. Se examina la evolución variable del intercambio económico entre EE. UU. y Cuba en las últimas tres décadas, en especial en lo referido a remesas, viajes y comercio de bienes. Se evalúa el efecto de estos cambios en la confianza empresarial e interés por el mercado cubano, y se discuten resultados econométricos que comparan los efectos de las sanciones sobre el sector estatal y el sector privado en la isla¹.

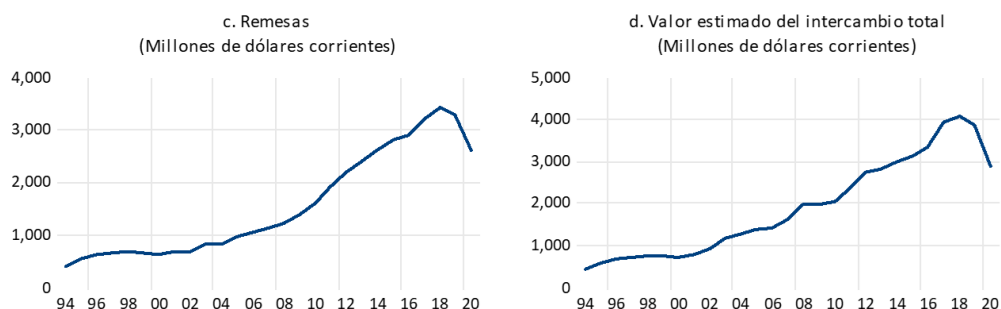
El reflejo de las sanciones en el intercambio económico Cuba-EE. UU.

Desde los años noventa del siglo pasado, a pesar del esquema de sanciones vigente, determinado intercambio económico (flujo de comercio, remesas y visitantes) ha estado presente entre las economías de EE. UU. y Cuba. Este flujo no ha sido constante, sino que ha presentado notables variaciones dependiendo del momento político y los diferentes giros (flexibilizaciones/endurecimientos) aplicados desde las administraciones que han transitado por la Casa Blanca (figura 3.1).

Figura 3.1. Intercambio económico entre Cuba y EE. UU. (1994-2020)



¹ Los datos y resultados econométricos empleados en el capítulo fueron inicialmente publicados por el autor en el Real Instituto Elcano (Vidal, 2022).



Nota: Vidal (2022).

En los años noventa el intercambio de bienes entre Cuba y Estados Unidos se mantuvo por debajo de los 10 millones de dólares anuales. El flujo de visitantes también estuvo en valores reducidos. Las remesas, que recibieron un impulso con las reformas y la dolarización parcial de la economía cubana a inicios de los noventa, no presentaron luego un crecimiento destacado, y se quedaron por debajo de los mil millones por año. En esa década se consolidaron muchos de los instrumentos legales y regulatorios que todavía hoy configuran parte del núcleo del esquema de sanciones.

En 1992 el presidente Bill Clinton firmó el proyecto Torricelli (Democracy Act of 1992, Pub. L. No. 102-484, § 1706). La ley prohibió, durante 180 días, que atracaran en puertos de Estados Unidos barcos que hubiesen tocado puerto cubano, e impidió las ventas a Cuba por parte de las empresas subsidiarias norteamericanas en el extranjero. En 1996 se puso en vigor la Ley Helms-Burton (Cuban Liberty & Democratic Solidarity Act of 1996, Pub. L. 104-114), la cual establecía que el embargo permanecería hasta que Cuba cumpliera con requisitos que aseguraran una transición a un gobierno democrático y a una economía de mercado. Además, abrió la posibilidad para que los ciudadanos norteamericanos demandaran a empresas extranjeras que traficaran con bienes nacionalizados/expropiados por el régimen revolucionario (Zimbalist, 2021). La ley Helms-Burton exige a los representantes norteamericanos en el FMI y el Banco Mundial oponerse a la membresía cubana o a cualquier tipo de asistencia o financiamiento a la isla (Feinberg, 2011; Vidal y Brown, 2015).

En la siguiente década, la administración de George W. Bush (2001-2009) limitó el envío de remesas solo a familiares cercanos y se estableció que los cubanoestadounidenses solo podían visitar la isla cada tres años. Comenza-

ron también a crecer las presiones desde la Oficina de Control de Activos Extranjeros de Estados Unidos (OFAC, por sus siglas en inglés) sobre los bancos de otras naciones (principalmente europeas) con vínculos con Cuba, lo cual derivó en multas millonarias en los años subsiguientes.

Sin embargo, cuando se miran los datos del intercambio económico en esos años se aprecia un incremento, que se explica por el aumento de las importaciones cubanas de alimentos. Ello ocurrió gracias a que el Congreso estadounidense aprobó la ley de “Reforma a las sanciones comerciales y ampliación de las exportaciones”, que permitió la venta de productos agrícolas y medicamentos a la isla, aunque con limitaciones financieras, dado que exigía el pago por adelantado, no permitía los créditos comerciales o el uso del dólar como medio de pago, ni el empleo de barcos estadounidenses (Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act of 2000, Pub. L. 106-387, § 908).

A partir de 2002, como resultado de las flexibilizaciones a las exportaciones de productos agrícolas y alimentos estadounidenses, el valor del intercambio de bienes se sostuvo en cifras anuales de nueve dígitos. En el periodo 2005-2020 el promedio anual del intercambio se ubicó en 358 millones, representando un 1,1 % del PIB cubano medido en dólares. El valor máximo se obtuvo en el año 2008 con 712 millones de dólares.

El intercambio de bienes entre ambas economías ha sido completamente asimétrico, dejando un amplio superávit para EE. UU. Mientras en el periodo 1994-2020 Estados Unidos exportó a Cuba mercancías por valor de 6600 millones, Cuba solo exportó a EE. UU. 20,8 millones, dado que se mantienen bloqueados los productos cubanos en el mercado estadounidense. No obstante, cuando se suman los ingresos que recibe la economía cubana por remesas y visitantes, el superávit del intercambio total de bienes y servicios queda del lado cubano.

Después del máximo alcanzado en 2008 el intercambio de bienes presentó una continuada contracción. Las compras de alimentos y otros bienes desde EE. UU. cayeron un 25 % en 2009 y 32 % en 2010. En 2020, en medio de la pandemia, cayeron otro 38 %. Antes de la pandemia, en 2019, el mercado estadounidense era el sexto en importancia para las importaciones cubanas, representando una quinta parte de lo que se importaba del primer socio comercial (Venezuela) y una cuarta parte del segundo socio (China).

Parte de la trayectoria errática de las importaciones se ha explicado por la restricción estadounidense que obliga al Gobierno cubano a pagarlas al contado². Como no hay facilidades de crédito comercial, los volúmenes de las compras tienen una mayor sensibilidad a la disponibilidad de liquidez en divisas en la economía cubana.

La mayor flexibilización de las sanciones se produjo en el segundo periodo del presidente Obama (2013-2017), lo cual tuvo un significativo reflejo en los volúmenes del intercambio económico. Se eliminaron restricciones a los viajes y a las remesas, y se les permitió a las empresas norteamericanas de aviación iniciar vuelos comerciales regulares a la isla. Cuba fue excluida de la lista de países patrocinadores del terrorismo. El dólar pudo emplearse en las transacciones autorizadas entre Cuba y Estados Unidos. Los bancos intermediarios de Estados Unidos comenzaron a tramitar transacciones entre los bancos cubanos y los de terceros países. El clima de distensión y el restablecimiento de relaciones diplomáticas creó un efecto dominó positivo en otras naciones, lo cual impulsó los créditos y la inversión extranjera hacia la isla (Rodríguez, 2021).

Las flexibilizaciones introducidas por la administración Obama provocaron un pico en la serie de visitantes estadounidenses. Los volúmenes anuales se multiplicaron casi por 7 veces. El número máximo se alcanzó en 2018 con una cifra de 638 400 visitantes, llegando a representar ese año el 13,5 % del total de visitantes a la isla, quedando como el segundo mercado después de Canadá.

Las remesas también se aceleraron durante el mayor acercamiento con EE. UU. y con las reformas implementadas en los primeros años de la presidencia de Raúl Castro, que le otorgaban nuevas posibilidades al sector privado y al mercado inmobiliario, entre otras aperturas parciales y graduales. Dentro del intercambio económico entre EE. UU. y Cuba, las remesas han sido el flujo más estable y de mayor relevancia relativa para la economía cubana. En los últimos años se estima que el valor anual de las remesas equivale a alrededor del 6,8 % del PIB cubano medido en dólares.

Con la victoria de Trump ocurrió un giro negativo en las relaciones y en las tendencias del intercambio económico. Se restringieron los vuelos co-

² Hasta 2015 las empresas cubanas debían pagar por adelantado, luego se flexibilizó para que se pudiera pagar en un plazo de 30 días, pero aun sin crédito comercial.

merciales y se cancelaron los cruceros. Los ciudadanos estadounidenses solo pudieron viajar en grupos con licencia del Departamento del Tesoro, y se les prohibió alojarse y consumir en una extensa lista de entidades hoteleras, restaurantes y otras empresas estatales. Se volvieron a limitar las remesas. Se regresó a Cuba a la lista de países que patrocinan el terrorismo. El Departamento de Estado creó una lista de empresas cubanas (la mayoría hoteleras) y de dependencias “bajo el control de los militares y los servicios de inteligencia y seguridad” con los cuales está prohibido realizar cualquier tipo de operación financiera desde Estados Unidos.

El presidente Trump activó los capítulos III y IV de la Ley Helms-Burton –a diferencia de la posición de los presidentes anteriores que la mantuvieron en suspenso–, lo cual abrió una cascada de demandas en los tribunales a entidades de terceros países acusados de beneficiarse con negocios vinculados a bienes nacionalizados por el régimen cubano.

El efecto del endurecimiento de las sanciones bajo la administración Trump fue notable en el número de visitantes estadounidenses a la isla, caída que luego se agudizó por el impacto de la pandemia. Durante 2019 y 2020 este flujo se comprimió hasta una onceava parte, desinflando el boom que se había producido durante el mandato de Obama. El impacto se ha extendido hasta 2024; la industria turística cubana todavía se mantiene por debajo de los niveles prepandemia, con una lenta velocidad de recuperación. En ello ha influido la permanencia de la mayoría de las restricciones sobre el sector turístico durante la administración Biden.

Las flexibilizaciones a las sanciones por parte de Biden han quedado muy por debajo de las expectativas que se generaron durante su campaña presidencial. Bajo su administración se restablecieron los vuelos directos a las provincias y las licencias de viajes para el intercambio pueblo a pueblo (en grupos), educacionales, para reuniones profesionales e investigación, aunque sin restablecerse las autorizaciones para los viajes individuales y los cruceros. En cuanto a remesas, se eliminó el límite de los 1000 dólares trimestrales y regresaron los servicios de Western Union. Para el sector privado, el Gobierno de Biden anunció que pretendía facilitar que empresas estadounidenses pudieran darle acceso a internet, que los emprendedores cubanos pudieran operar de forma remota cuentas en los bancos estadounidenses, que tuvie-

sen acceso a diversos servicios informáticos, aplicaciones y plataformas de comercio electrónico, entre otros posibles apoyos. Sin embargo, ras su tercer año de mandato aún no se habían emitido las normas para poner en práctica las citadas flexibilizaciones hacia el sector privado cubano.

El emergente sector privado cubano

En la década de 1990 se introdujeron algunas transformaciones estructurales en la economía cubana que abrieron un nuevo camino para el sector privado, si bien este ha sido sinuoso y con estrechamientos recurrentes. En esa década se autorizaron nuevas actividades para el trabajo por cuenta propia, comenzó el desarrollo del turismo, se potenciaron las remesas y el uso del dólar en los mercados domésticos, y crecieron los mercados agrícolas.

Durante los primeros años de la presidencia de Raúl Castro (2008-2013) se incluyeron otras reformas parciales que también favorecieron el crecimiento del sector privado. Se facilitó la contratación laboral en el sector privado, se crearon nuevas cooperativas, se entregaron en forma de usufructo tierras estatales a los campesinos individuales y se levantaron restricciones en los mercados de vivienda y automóvil, el consumo y los viajes. En 2021, durante la presidencia de Díaz-Canel, el sector privado se vio nuevamente favorecido con la creación de un marco legal para la constitución de micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), aunque limitado a un alcance de 100 trabajadores.

Al final de la primera década de los años 2000 el sector privado aportaba alrededor de un 5 % del PIB cubano. Con las reformas de Raúl Castro su contribución superó el 9 % del PIB desde 2018, y con la autorización de las mipymes se estima que su peso en la economía se ha acercado al 13 %. En 2022, la Oficina Nacional de Estadística e Información de Cuba reportaba que el sector privado y cooperativo proveía el 36 % del empleo total en la economía.

A finales de 2023, se reportaban los siguientes datos sobre el sector privado cubano y las mipymes (Torrallas, 2023):

- Se habían constituido alrededor de 8964 mipymes privadas a lo largo de las 15 provincias del país.
- 55 % de las mipymes eran emprendimientos de nueva creación y un 45 % eran resultado de reconversiones de negocios que ya operaban

bajo la figura de trabajadores por cuenta propia o cooperativas no agropecuarias.

- La participación del sector privado dentro del total de importaciones era del 8 %
- El sector privado aportaba el 13 % de los ingresos tributarios al presupuesto anual del Estado.
- Las principales actividades en que estaban involucradas las mipymes eran: gastronomía, construcción, industrias manufactureras ligeras, producción de alimentos y bebidas y comercialización de bienes nacionales e importados.
- Las características demográficas de los dueños de mipymes reflejaban que el 74,4 % eran hombres, el 69 % blancos, un 61 % tenía entre 36 y 59 años y un 41 % contaba con título universitario.

Si bien el sector privado cubano sigue siendo parte de un proceso de reformas incompletas y fragmentadas, su crecimiento contribuye a la transformación estructural de la economía y desafía el monopolio (todavía imperante en la mayoría de las industrias) de la empresa estatal (Alonso y Vidal, 2023). Los emprendimientos diversifican las fuentes de ingreso y empleo de las familias, promueven prácticas empresariales más innovadoras y fomentan los mercados, desarrollan soluciones tecnológicas y comerciales que contribuyen al bienestar económico, y constituyen un segmento empresarial a partir del cual se puede impulsar una transformación más profunda de la economía y la sociedad cubana.

En la actual crisis económica, social y migratoria que vive el país representan una alternativa real y necesaria en las reformas que deben ponerse en práctica para reducir el déficit fiscal y la inflación, corregir las distorsiones cambiarias y promover el crecimiento de la productividad y los ingresos.

La reestructuración del sobredimensionado sector empresarial estatal, en gran medida descapitalizado e incapaz de generar riqueza neta, es indispensable para poder lograr un ajuste del presupuesto del Estado y su enorme desbalance sin tener que afectar el gasto social. Para compensar el impacto

en el empleo y los ingresos familiares, el redimensionamiento de la empresa estatal tiene que ocurrir en paralelo a una mayor expansión del sector privado y cooperativo. El cierre de empresas estatales irrentables y la apertura de nuevas empresas privadas también son estrategias para mejorar la productividad promedio de la economía y con ello estar en condiciones de generar incrementos salariales no inflacionarios.

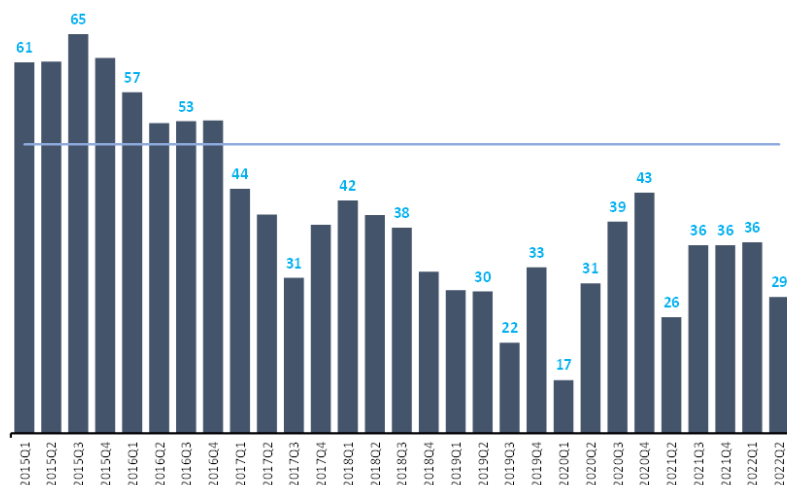
A diferencia de los años noventa, no hay actualmente fuentes de ingresos en divisas que puedan ser rápidamente aprovechadas simplemente eliminando algunas barreras regulatorias. Los esfuerzos diplomáticos internacionales del Gobierno de Díaz-Canel no van a rendir frutos si no se instrumentan cambios que restauren la confianza de los inversionistas, los acreedores e incluso de los principales aliados y socios comerciales. Se necesita un programa de estabilización para corregir desequilibrios externos e internos, reformular el régimen cambiario e incluir reformas estructurales e institucionales sistémicas que instauren nuevas bases al crecimiento productivo, las exportaciones y las inversiones.

La agricultura y las mipymes van a tener que desempeñar un rol crucial en la reactivación económica y la sustitución de importaciones. Para rebalancear y dinamizar la economía es indispensable una nueva corrección de la tasa de cambio oficial. Las mipymes, por su flexibilidad y mayor capacidad de adaptación, son el segmento empresarial mejor preparado para poder responder a los ajustes cambiarios y ofrecer resultados tangibles en el corto plazo.

El efecto de las sanciones en la confianza empresarial

En la figura 3.2 se muestran los resultados del índice de confianza empresarial que calculó Cuba Standard (2022) a partir de una encuesta a empresarios y especialistas (incluye empresarios extranjeros y negocios privados) relacionados con el mercado cubano. Desde 2015, Cuba Standard comenzó a medir de forma independiente las percepciones y expectativas sobre la evolución del mercado cubano. La encuesta contenía 8 preguntas (siguiendo los estándares internacionales presentados en el manual de la OCDE del año 2003 titulado *Business Tendency Surveys: A Handbook*) y se aplicó trimestralmente por correo electrónico a una muestra de alrededor de 100 participantes. Los resultados permitieron construir un índice de confianza empresarial en el mercado cubano: el Cuba Standard Business Confidence Index (CSCI).

Figura 3.2. Cuba Standard Business Confidence Index (CSCI) 2015-2022



Nota: Cuba Standard (2022).

Se aprecia que el CSCI alcanzó valores máximos en 2015 cuando EE. UU. y Cuba restablecieron relaciones diplomáticas, lo cual generó mayor interés y expectativas con respecto al potencial que podría alcanzar el mercado cubano sin las sanciones del Gobierno norteamericano. Luego vino un leve descenso en 2016, tal vez como parte de un ajuste de las expectativas a las dudas y preocupaciones que mostró el propio Gobierno cubano después de la visita del presidente Obama a la Habana en marzo. Así y todo, el índice se mantuvo por arriba del valor de 50 (el número de respuestas positivas a la encuesta todavía superaba las negativas).

En enero de 2017, coincidiendo con el comienzo del periodo de la administración Trump el CSCI cayó por debajo de 50. Desde ese momento ya se anunciaban mayores controles sobre los viajes de los ciudadanos estadounidenses y sobre los vínculos con las empresas cubanas controladas por los militares. El turismo fue uno de los blancos de las nuevas sanciones, y así se limitó una de las principales fuentes de ingresos externos que tenía la economía cubana para compensar el impacto de la crisis venezolana, y deteriorando a muchos de los negocios privados que se venían favoreciendo de la demanda turística (Mesa-Lago y Vidal, 2019).

En el tercer trimestre de 2017, el CSCI cayó por primera vez por debajo de 40, en coincidencia con la mayor tensión que generaban los supuestos “ataques

sónicos” a los diplomáticos estadounidenses en La Habana. En 2019 el CSCI bajó de 30, en el momento que la administración Trump decidió poner en vigor los capítulos III y IV de la Ley Helms-Burton, y anunció nuevas restricciones a las remesas, sancionó a barcos petroleros que trasladaban petróleo de Venezuela a Cuba y prohibió los cruceros. En 2022, bajo la administración Biden (y último año en el cual Cuba Standard realizó la encuesta) el índice se mantenía en niveles extremadamente bajos y sin muestras de recuperación.

La caída del CSCI coincide con los resultados de la encuesta realizada en 2019 por la consultora Auge (2019) a 126 dueños de negocios privados cubanos. El 80,1 % de los encuestados refirió que sus empresas habían sido afectadas negativamente por las políticas de la administración Trump. Entre las consecuencias mencionadas se encontraba una disminución del nivel de ventas, el incremento de los costos operacionales, la interrupción de inversiones y la necesidad de despedir o reducir el salario a sus empleados. El 39 % de los entrevistados indicó que su facturación anual dependía de los ingresos directos provenientes de los visitantes estadounidenses. En la encuesta afloraron también dificultades para el sector privado conectadas con la política del Gobierno cubano y distorsiones de la economía nacional.

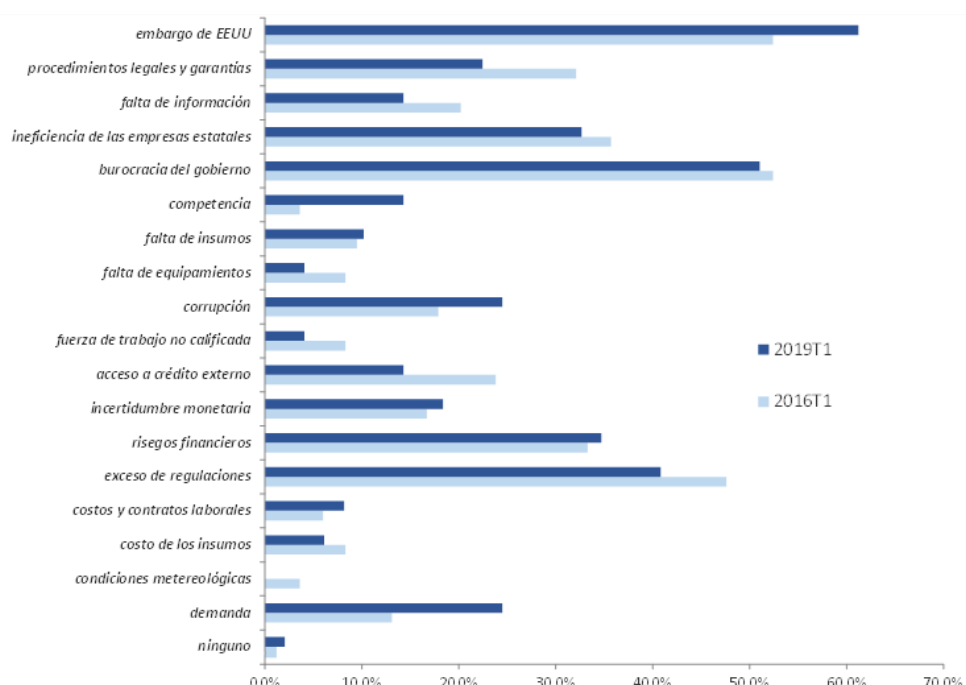
Si bien no se puede asociar toda la trayectoria del CSCI a las relaciones con EE. UU., sí se puede asumir que explican una parte importante de la trayectoria, pues concuerda con la tendencia que han presentado los vínculos con Washington. No obstante, también se debería atribuir la caída de la confianza empresarial al congelamiento de las reformas estructurales por parte del Gobierno cubano, a la nueva crisis económica y la inflación en la isla, y a los impagos que han venido acumulando las empresas estatales cubanas con proveedores, inversionistas y acreedores externos (Vidal, 2021).

Una de las preguntas de Cuba Standard (2022) indaga sobre los principales factores que obstaculizan las posibilidades de crear o expandir empresas en Cuba. En la figura 3.3 se muestran los resultados para el año 2016 (cuando el CSCI estaba por encima de 50, beneficiado por las flexibilizaciones de Obama) y para 2019 (cuando el CSCI había caído por debajo de 40 y estaba afectado por el endurecimiento de las sanciones bajo la administración Trump).

En ambos periodos el embargo de EE. UU. se marcaba como el principal obstáculo para los negocios en/con el mercado. Con la presidencia de

Donald Trump, se destaca que este factor aumentó hasta ser señalado por el 61 % de los encuestados. Otro resultado de interés es que, junto con el embargo, factores regulatorios e institucionales domésticos son señalados como obstáculos, con un alto porcentaje: la burocracia del Gobierno cubano (más del 50 %), el exceso de regulaciones (más del 40 %) y la ineficiencia de las empresas estatales (por encima del 30 %). Con porcentajes similares también se señalan los riesgos financieros (más del 30 %), lo cual se podría asociar tanto a las sanciones financieras como a elementos internos de la economía cubana. En general, las respuestas a esta pregunta apuntan a confirmar el argumento de que la economía cubana sufre dos grandes tipos de restricciones (o bloqueos), las externas por las sanciones y las internas por las distorsiones y limitaciones del modelo económico.

Figura 3.3. Respuesta a la pregunta “¿Qué factores limitan su capacidad para desarrollar negocios en/con Cuba?” en el CSCI



Nota: Cuba Standard (2022).

Las sanciones como restricción de balanza de pagos al crecimiento

El análisis del impacto de las sanciones puede realizarse a través del marco teórico proporcionado por el modelo de crecimiento económico con restricciones de balanza de pagos (CRBP). Este modelo enfatiza la importancia de las exportaciones, el financiamiento externo y los precios internacionales en el crecimiento económico, de modo que subraya la dependencia del acceso a divisas extranjeras para cumplir con las necesidades de insumos intermedios y bienes de capital importados para el funcionamiento corriente y la expansión de la capacidad productiva³.

Las sanciones económicas no solo anulan las exportaciones cubanas hacia el mercado estadounidense; también buscan disminuir los ingresos del país provenientes del turismo, las remesas, la inversión extranjera directa y los préstamos internacionales. Además, fuerzan a Cuba a buscar mercancías y bienes de capital en mercados alternativos al de Estados Unidos, lo que repercute negativamente en los términos de intercambio de su sector externo.

Con el modelo se busca explicar cómo los cambios (flexibilizaciones y endurecimientos) en las sanciones estadounidenses, desde 1994 hasta 2020, han tenido un impacto en el crecimiento del PIB cubano y en otros indicadores de la economía cubana (Vidal, 2022).

La estrategia empírica consiste, en primera instancia, en verificar que efectivamente los cambios en las sanciones han tenido un impacto estadísticamente significativo en el crecimiento del PIB cubano en el periodo analizado. Se realiza la estimación agregando en una única variable el valor del intercambio total de bienes, visitantes y remesas (intercambio_EE. UU.). Adicionalmente, como variable de control asociada al marco teórico del modelo CRBP, se añaden las exportaciones totales cubanas de bienes y servicios (modelo econométrico I).

En una segunda ronda de estimaciones se desagrega la variable intercam-

³ McCombie y Thirlwall (1994) dan una descripción completa del modelo. Diferentes autores han encontrado han encontrado útil su empleo para explicar los cambios en el crecimiento cubano en las últimas décadas, como Moreno-Brid (1999), Mañalich y Quiñones (2004), Vidal y Fundora (2008), Vidal (2015) y Palacios (2021).

bio_EE. UU. para examinar el impacto separado del comercio de bienes, de los visitantes y de las remesas en el crecimiento económico cubano (modelo econométrico II). Ello permite tener una idea de los canales de transmisión más importantes del impacto de las sanciones en la economía cubana.

Finalmente, se desagrega la variable dependiente del modelo, primero, en indicadores del sector estatal de la economía (modelo econométrico III), y luego, en indicadores del sector privado (modelo econométrico IV). Con esto se busca aportar información al debate sobre si efectivamente las sanciones hacen mella a la economía estatal y al Gobierno y/o si dañan la economía familiar y el sector privado.

Es importante aclarar que con las estimaciones no se busca aproximar el costo total de las sanciones. Las estimaciones solo se refieren a los impactos económicos que han producido los cambios en la política de sanciones en las últimas tres décadas a través del canal comercial, de visitantes y de remesas. Un elemento esencial que no se pudo incluir por falta de datos suficientes fue el impacto de las sanciones a través del canal financiero.

Con los datos y la metodología empleada tampoco es posible estimar el beneficio total que pudiera representar para la economía cubana el levantamiento futuro de todas las sanciones. Por tanto, las estimaciones ofrecen unos resultados que añaden información y pistas útiles para la discusión sobre las consecuencias de un cambio parcial en el marco regulatorio que acompaña a las sanciones sobre comercio, visitantes y remesas, si bien no logran abordar todas sus implicaciones y ramificaciones históricas, como tampoco intentan descifrar cómo quedaría la economía cubana en un escenario hipotético sin sanciones. En tal escenario hipotético claramente habría que considerar, por ejemplo, qué tipo de reformas implementaría el Gobierno cubano, el nivel de involucramiento y reacción de la comunidad cubana en los EE. UU., y la respuesta y acompañamiento de las instituciones financieras multilaterales y en general de la comunidad internacional.

Resultados econométricos

El modelo econométrico I (Anexo 3.2) confirma que hay un impacto significativo del intercambio económico con EE. UU. en el crecimiento económico cubano entre 1994 y 2020. Las estimaciones revelan que la elasticidad del

crecimiento del PIB frente al intercambio con EE. UU. es incluso muy similar a la elasticidad con relación a las exportaciones totales de bienes y servicios, ambas por encima de 0,6.

En el modelo econométrico II (Anexo 3.2) se desagrega el intercambio económico con EE. UU. en sus tres componentes (comercio de bienes, visitantes estadounidenses y remesas). Se obtiene una elasticidad significativa del crecimiento del PIB cubano frente a los cambios en el flujo de ingresos asociados a los visitantes estadounidenses y a los cambios en la trayectoria de las remesas. El coeficiente asociado al comercio de bienes con EE. UU. no resultó estadísticamente significativo (se recuerda que en un 99,7 % se trata de importaciones cubanas de alimentos).

De los dos canales de transmisión que resultan significativos, las remesas aparecen con un efecto relativo de mayor tamaño que los visitantes. No obstante, por sí solo ninguno de los componentes del intercambio económico con EE. UU. presenta una elasticidad mayor que las exportaciones totales, las cuales se mantienen en la estimación del modelo econométrico II con un coeficiente cercano al 0,6.

En el modelo econométrico III (Anexo 3.3) se estima el efecto del intercambio económico con EE. UU. en tres indicadores de la economía estatal: consumo de gobierno (dentro del total de la demanda agregada), el valor real del gasto fiscal total (en el presupuesto del Estado) y la formación bruta de capital fijo (que está dominada por inversiones de empresas estatales y empresas de capital mixto con inversores extranjeros). Con estos resultados *no se obtiene* un efecto estadísticamente significativo de los cambios en las sanciones (flexibilizaciones/endurecimientos), en el periodo 1994-2020, sobre la trayectoria del consumo del Gobierno cubano. Tampoco es significativo el efecto sobre la formación bruta de capital fijo. Ambas variables sí tienen una dependencia (elasticidad) significativa de los cambios en la trayectoria de las exportaciones totales.

El único coeficiente estadísticamente significativo en el modelo III es el asociado al gasto fiscal; sin embargo, no resulta con un signo positivo, que resultaría en el caso de que una contracción del intercambio con EE. UU. obligara al Gobierno cubano a reducir su presupuesto de gastos. Más bien las estimaciones revelan que en un escenario de escalamiento de sanciones (reducción

del intercambio) el Gobierno cubano ha respondido con una política expansiva del gasto fiscal.

En contraste, en el modelo econométrico IV (Anexo 3.4) los tres indicadores del consumo de las familias y de la economía del sector privado resultaron con una elasticidad estadísticamente significativa frente a los cambios en el intercambio económico con EE. UU. El impacto positivo estimado revela que un endurecimiento de las sanciones (menos comercio de bienes, menos visitantes estadounidenses y menos remesas) implica una contracción en el consumo total de los hogares, lleva a un menor consumo en el sector privado y a una menor ocupación en el sector privado.

En resumen, los análisis econométricos validan el impacto negativo de las sanciones en la economía cubana, particularmente a través de las remesas y los viajes. Se observa que una disminución en las relaciones económicas entre Cuba y EE. UU. repercute adversamente en el consumo de las familias y en el dinamismo del sector privado, sin que se distinga un efecto estadísticamente significativo en el consumo o las inversiones del Gobierno cubano. Integrando los hallazgos de los modelos III y IV, se considera que en un contexto de intensificación de las sanciones se produce un efecto de desplazamiento (crowding out): se minimiza la importancia del sector privado en la economía y se incrementa la presencia del Estado a través del gasto fiscal. Este resultado se contrapone a los objetivos declarados por algunos defensores de las sanciones.

Discusión de los resultados estadísticos

Las estimaciones econométricas indican que el impacto en el PIB cubano del endurecimiento/flexibilización de las sanciones está concentrado en el componente del consumo de las familias y el sector privado, sin que se evidencie un efecto estadísticamente significativo en el consumo del Gobierno.

¿Cómo se pueden explicar estos resultados? Una primera explicación se relaciona con el hecho de que el Gobierno cubano ha encontrado formas de reorientar las alianzas internacionales, manejar el presupuesto fiscal y regular la economía para minimizar el impacto de las sanciones en sus empresas y proyectos prioritarios. Son múltiples los casos que apoyarían este argumento. En cuanto a las alianzas internacionales, por ejemplo, en las tres décadas

anteriores destacan los acuerdos y relaciones comerciales e inversiones con Venezuela, China, Brasil, la Unión Europea, Rusia, Canadá y México. Los vínculos fluctuantes con estas economías han funcionado como una alternativa a EE. UU. y han influido de forma definitiva en la capacidad del Estado cubano para sostener sus gastos e inversiones (Vidal y Alonso, 2023).

Las estimaciones econométricas se hicieron empleando como variable de control las exportaciones totales cubanas, lo cual permite descontar el efecto de otros choques económicos que han afectado la economía cubana en las últimas tres décadas. Las exportaciones totales tienen influencia de las alianzas internacionales alternativas, y el análisis estadístico de los datos muestra que éstas tienen un impacto estadísticamente significativo en el PIB y en el gasto del Gobierno cubano.

Las familias y el sector privado, en cambio, tienen un margen de acción más limitado para diversificarse y escaparse del impacto de las sanciones; su dependencia de las ayudas financieras de la comunidad cubana en EE. UU. es muy alta. Las remesas son la principal fuente de ingresos en divisas al sector privado, superando los ingresos por turismo que la ONEI reporta para el sector privado (ver tabla 15.15 del Anuario Estadístico de Cuba 2022). Las remesas nutren los ingresos de los hogares, son fuente de capital para el sector privado y se conectan con el mercado inmobiliario y el mercado cambiario (Vidal y Alonso, 2023).

Las remesas han mostrado ser una fuente de recursos que sobre todo dinamiza el sector privado y el consumo de las familias. Por ejemplo, del 2009 al 2015 las remesas presentaron su mayor crecimiento sostenido de las últimas tres décadas, con un promedio anual de incremento de 12,8 %. En este mismo periodo el empleo en el sector privado creció a un ritmo anual de 20 % y el consumo en los mercados privados lo hizo a un ritmo del 18 %. Mientras que, en este mismo lapso, el gasto total del Estado dentro del PIB solo aumentó a un ritmo anual de 0,3 % y el gasto fiscal (presupuesto del Estado) decreció un promedio de 2,9 % cada año. En los años noventa se aprecia la misma relación entre las remesas y variables del sector privado y variables de la economía estatal. En el periodo 1994-1996 las remesas crecieron a un ritmo anual de 41 %. En ese mismo periodo el empleo en el sector privado aumentó en promedio anual un 34 %, y el consumo en el sector privado lo hizo al 53,5 %, mientras

que el gasto total del Estado dentro del PIB solo creció 0,5 % cada año y el gasto fiscal disminuyó 4,2 % (Vidal, 2022).

Por lo tanto, la evidencia empírica desmiente la idea de que la mayor parte de los ingresos por remesas terminan principalmente en manos del Gobierno cubano. Dado el dominio de las empresas estatales en la economía, resulta inevitable que parte de los recursos recibidos por las familias se integren de alguna forma en la economía estatal. No se puede diseñar un mecanismo de remesas que impida totalmente esta transferencia indirecta. Sin embargo, el aspecto más significativo para este debate es el hecho de que las remesas representan un flujo directo de ingresos a las familias, que mejora su bienestar e impulsan el consumo en el sector privado, sin tener un papel crucial en las finanzas del Gobierno.

En este caso hay que subrayar la importancia diferencial que tienen las remesas para el sector privado en comparación con la economía estatal. Dado que el sector privado ocupa una fracción menor de la economía, los aproximadamente dos mil millones de dólares en remesas que recibió anualmente entre 2005 y 2020 representaron el 68 % de su valor agregado. Para el sector estatal, que representa cerca del 90 % del PIB, las remesas constituyeron solo el 8 % de su valor agregado.

Conclusiones

En el capítulo se examinó la trayectoria de los flujos de comercio, visitantes y remesas entre EE. UU. y Cuba en los últimos treinta años, que han persistido y variado en función de las modificaciones a la política de sanciones. Se examinó la coincidencia entre los últimos giros en las sanciones bajo las administraciones de Obama, Trump y Biden, y el visible impacto que han tenido en la confianza empresarial y desenvolvimiento del sector privado cubano.

Se resumieron y analizaron los resultados de estimaciones econométricas que miden la sensibilidad de las series históricas del crecimiento económico cubano y otros indicadores a los giros (flexibilizaciones/endurecimientos) del esquema de sanciones en las últimas tres décadas. Los impactos se desagregaron a través de los canales comercial, de visitantes y de remesas, y se separaron para indicadores de la economía estatal y del sector privado cubano.

Las estimaciones econométricas, realizadas usando datos del periodo 1994-2020, confirman el impacto negativo de los cambios en las políticas de sanciones en el crecimiento económico cubano. Sin embargo, tales datos sugieren que este impacto en el PIB está concentrado en el componente del consumo de las familias y el sector privado, sin que se evidencie un efecto estadísticamente significativo en el consumo del Gobierno. El resultado sirve como otro llamado de atención sobre los costos, fallos y efectos contraproducentes de tales políticas.

Los resultados no son una justificación para que el Gobierno culpe al embargo de los males de la economía y lo emplee como un argumento para no aplicar reformas. Los resultados econométricos efectivamente evidencian que las sanciones explican parte de las dinámicas del crecimiento económico, pero en la misma medida que lo hacen las exportaciones totales. La dinámica de las exportaciones totales depende de la competitividad de la economía, del sistema monetario y cambiario, y de otros aspectos que se conectan con decisiones de política doméstica, y en ello hay mucho por reformar.

Aun dentro de un modelo económico y político que conserva sus esencias estalinistas, el sector privado cubano ha venido creciendo lentamente desde los años noventa hasta la reciente aparición de las mipymes privadas. La existencia de un sector privado emergente representa una oportunidad para una transformación más profunda de la economía y la sociedad, especialmente en el contexto de la actual crisis económica, social y migratoria. La expansión del sector privado y cooperativo es necesaria para compensar el impacto en el empleo y los ingresos familiares de los ajustes fiscales y cambiarios que están en camino, y de lo que parece ser una impostergable reestructuración del sector empresarial estatal sin viabilidad financiera.

El real destino y aporte del sector privado, como ha sido hasta ahora, seguirá dependiendo de las dos grandes restricciones (o bloqueos) que lo contienen, las externas por las sanciones, y las internas por la insistencia del Gobierno cubano en un modelo económico fracasado.

Anexos

Anexo 3.1. Modelo econométrico I: impacto en el crecimiento económico cubano del intercambio económico con EE. UU. (variable de control: exportaciones totales; variable dependiente: crecimiento del PIB constante, 1994-2020)

Variables explicativas	
Intercambio económico con EE. UU.	$\hat{\beta}_1 = 0,649^*$ (0,151)
Exportaciones totales	$\hat{\beta}_3 = 0,641^*$ (0,185)
Intercepto	$\hat{\beta}_0 = -0,02$ (0,027)
$R^2 = 0,562$	

Notas: entre paréntesis los errores estándar.

* Significativa al 1 %. ** Significativa al 5 %. *** Significativa al 10 %.

Nota: elaboración propia.

Anexo 3.3. Modelo econométrico III: Impacto diferenciado del intercambio con EE. UU. en indicadores del sector estatal (variable de control: exportaciones totales)

Variable dependiente	Consumo del gobierno	Gasto Fiscal	Formación bruta de capital
	(1)	(2)	(3)
Variables explicativas			
Intercambio económico con EE. UU	$\hat{\beta}_1 = -0,0187$ (0,044)	$\hat{\beta}_1 = -0,208^{***}$ (0,112)	$\hat{\beta}_1 = -0,204$ (0,150)
Exportaciones totales	$\hat{\beta}_3 = 0,22^*$ (0,053)	$\hat{\beta}_3 = 0,132$ (0,137)	$\hat{\beta}_3 = 0,419^{**}$ (0,182)
Intercepto	$\hat{\beta}_0 = 0,016$ (0,008)	$\hat{\beta}_0 = 0,076^*$ (0,020)	$\hat{\beta}_0 = 0,053^{***}$ (0,027)
	$R^2 = 0,415$	$R^2 = 0,153$	$R^2 = 0,229$

Notas: entre paréntesis los errores estándar.

* Significativa al 1 %. ** Significativa al 5 %. *** Significativa al 10 %.

Nota: elaboración propia.

Anexo 3.4. Modelo econométrico IV: Impacto diferenciado del intercambio con EE. UU. en agregados del sector privado (variable de control: exportaciones totales)

Variable dependiente	Consumo total de los hogares	Consumo en los mercados privados	Ocupados en el sector privado
	(1)	(2)	(3)
Variables explicativas			
Intercambio económico con EE. UU	$\hat{\beta}_1 = 0,100^{**}$ (0.038)	$\hat{\beta}_1 = 0,300^{***}$ (0.160)	$\hat{\beta}_1 = 0,756^*$ (0.256)
Exportaciones totales	$\hat{\beta}_3 = 0,060$ (0.046)	$\hat{\beta}_3 = -0,205$ (0.146)	$\hat{\beta}_3 = 0,118$ (0.702)
Intercepto	$\hat{\beta}_0 = 0,013^{***}$ (0.007)	$\hat{\beta}_0 = 0,059^{**}$ (0.022)	$\hat{\beta}_0 = 0,021$ (0.045)
	$R^2 = 0,592$	$R^2 = 0,693$	$R^2 = 0,351$

Notas: entre paréntesis los errores estándar.

* Significativa al 1 %. ** Significativa al 5 %. *** Significativa al 10 %.

El consumo en los mercados privados considera el mercado agropecuario privado y las ventas de los trabajadores por cuenta propia formalmente (ONEI, 2023, tabla 5.10). Los ocupados en el sector privado considera los trabajadores por cuenta propia y sus empleados formalmente (ONEI, 2023, tabla 7.2).

Nota: elaboración propia.

Referencias

- Alonso, J. A. y Vidal, P. (2023). Why is Cuba's economic reform progressing so slowly? *Third World Quarterly*, 44(1), 115-133.
- Alzugaray, C. (2017). La política exterior de Cuba en la era Trump. *Pensamiento Propio*, 45, 205-219.
- Auge. (2019). *Impacto sobre el sector privado de la política hacia Cuba de la Administración Trump*. <https://oncubanews.com/wp-content/uploads/2019/09/auge-informe-cuba-eeuu.pdf>

- Cuba Standard. (2022). Economic Trend Report. <https://www.cubastandard.com/>
- Cuban Liberty & Democratic Solidarity Act of 1996. Pub. L. 104-114. 110 Stat. 785 (1996).
- Democracy Act of 1992. Pub. L. 102-484, § 1706. 106 Stat. 2578 (1992).
- Domínguez, J. I., Hernández, R. M. y Barbería, L. G. (eds.). (2017). *Debating US-Cuban relations: How should we now play ball?* Taylor & Francis.
- Feinberg, R. (2011). *Reaching out: Cuba's new economy and the international response*. Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/research/reaching-out-cubas-new-economy-and-the-international-response/>
- LeoGrande, W. M. (2015). A policy long past its expiration date: US economic sanctions against Cuba. *Social Research: An International Quarterly*, 82(4), 939-966.
- López-Levy, A. (2011). "Chaos and Instability": Human rights and U.S. policy goals in Cuba. *NACLA Report on the Americas*, 44(5), 16-18.
- Mañalich, I. y Quiñones, N. (2004). *Sustitución de importaciones: un desafío impostergable*. Universidad de La Habana.
- McCombie, J. S. L. y Thirlwall, A. P. (1994). *Economic growth and the balance-of-payments constraint*. St. Martin's Press.
- Mesa-Lago, C. (2021). La ventana de oportunidad que se abrió y se cerró: historia de la normalización de relaciones Estados Unidos-Cuba. En A. Santamaría y J. M. Arcona (eds.), *90 millas: relaciones económicas Cuba-Estados Unidos, 1898-2020* (pp. 247-277). Dykinson.
- Mesa-Lago, C. y Vidal P. (2019). *El impacto en la economía cubana de la crisis venezolana y de las políticas de Donald Trump*. Documento de Trabajo 9/2019, Real Instituto Elcano.
- Moreno-Brid, J. C. (2000). Crecimiento económico y escasez de divisas. En *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa*. Cepal y Fondo de Cultura Económica.

- Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI). (2023). *Anuario Estadístico de Cuba 2022*.
- Özdamar, Ö. y Shahin, E. (2021). Consequences of economic sanctions: The state of the art and paths forward. *International Studies Review*, 23(4), 1646-1671.
- Palacios, J. C. (2021). Internal and external constraints of the Cuban production sector. *Growth and Change*, 52(1), 492-517.
- Rodríguez, J. L. (2021). El bloqueo económico en el contexto de las agresiones de Estados Unidos contra Cuba: historia no contada y evolución reciente. En A. Santamaría y J. M. Arcona (eds.), *90 millas: relaciones económicas Cuba-Estados Unidos, 1898-2020* (pp. 279-298). Dykinson.
- Torrallas, D. (2023). *Mipymes en la mira: dos años después*. Cubadebate. <http://www.cubadebate.cu/especiales/2023/10/24/mipymes-en-la-mira-dos-anos-despues/>
- Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act of 2000. Pub. L. 106-387, § 908. 114 Stat. 1549 (2000).
- Vidal, P. y Alonso, J. A. (2023). Dilemas de la economía cubana: Política económica, remesas y sanciones. En Gratiús, S. y Mongan, M. (coords.), *El futuro de la Cuba postrevolucionaria*. Editorial Tecnos. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=944598>
- Vidal, P. (2015). Cuba's reform and economic growth: A comparative perspective with Vietnam. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(2), 148-165.
- Vidal, P. (2021). Las finanzas en las relaciones recientes Cuba-Estados Unidos. En A. Santamaría y J. M. Arcona (eds.), *90 millas: relaciones económicas Cuba-Estados Unidos, 1898-2020* (pp. 279-298). Dykinson.
- Vidal, P. (2022). *El impacto económico de las sanciones estadounidenses a Cuba, 1994-2020*. Documento de Trabajo, 1/2022, Real Instituto Elcano.

- Vidal, P. y Brown, S. (2015). Cuba's economic reintegration: Begin with the international financial institutions. <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/cuba-s-economic-reintegration-begin-with-the-international-financial-institutions/>
- Vidal, P. y Fundora, A. (2008). Trade-growth relationship in Cuba: Estimation using the Kalman filter. *Cepal Review*, 94.
- Von Burgsdorff, S. K. (2009). The effectiveness of economic sanctions: The case of Cuba. *Intercultural Human Rights Law Review*, 4, 31.
- Zimbalist, A. (2021). Failed on all counts: el embargo de Estados Unidos a Cuba. En A. Santamaría y J. M. Arcona (eds.), *90 millas: relaciones económicas Cuba-Estados Unidos, 1898-2020* (pp. 217-245). Dykinson.

El bloqueo tiene la culpa, o de cómo el totalitarismo se presenta a sí mismo como un efecto colateral

Hilda Landrove Torres

Introducción

Desde 1992, una vez al año se vota en la ONU de manera mayoritaria una resolución de condena al bloqueo de Estados Unidos contra Cuba, que presenta el Gobierno cubano. Bajo el título “Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba”, las resoluciones argumentan que se trata de una violación a la Carta de las Naciones Unidas. Con la excepción del año 2020, debido a la pandemia de covid-19, el resultado repetido de la votación en la ONU parecería explicitar de forma muy clara no solo la posición de una gran parte del planeta respecto al tema, sino el carácter arbitrario, contrario al derecho internacional y fundamentalmente inhumano del bloqueo norteamericano hacia Cuba. Sin embargo, este hecho no debe ser leído únicamente de esta manera, es decir, recurrir a antiguos posicionamientos polares que desconocen el rol del Estado cubano como una parte central de su proyección internacional a través de un discurso constituido alrededor de la victimización y la justificación de sus propias fallas.

Para prácticamente cualquier persona de izquierda, la existencia del bloqueo remite de inmediato a la política intervencionista de Estados Unidos. En particular en América Latina, tal política intervencionista está asociada a un historial de subordinación económica, invasiones militares y sostenimiento de dictaduras. Ella se complementa con la imagen de una Cuba que, a pesar del colapso del modelo social y económico que rige la isla desde hace décadas, continúa operando –aunque cada vez más con visibles fracturas– como la alternativa viable al capitalismo y ocupa el horizonte de deseo de la mayoría de los movimientos populares en el continente.

Así, oponerse al bloqueo estadounidense es tanto apoyar a la Revolución cubana (o a lo que se sostiene en el imaginario sobre tal referente), como un imperativo para un amplio sector de las izquierdas. De hecho, ambas cosas funcionan como una misma, son el anverso y el reverso de una misma moneda: apoyar a la Revolución cubana (término cuestionable pero aún en uso) es igual a oponerse al bloqueo y viceversa.

El imperativo de oponerse al bloqueo como forma de apoyar la Revolución cubana y reivindicar su rol de vanguardia en el continente, incluso más allá de una crítica al carácter intervencionista del conjunto de las sanciones denominadas “bloqueo” por el Gobierno cubano y sus aliados, se resuelve generalmente a través de un posicionamiento de principios. Esto no debe tomarse, sin embargo, como un indicador de que el bloqueo es exactamente lo que el Gobierno cubano describe sobre él ni de que sea –como pretende la propaganda oficialista– la única razón por la cual cubanas y cubanos continúan viviendo en deplorables condiciones, décadas después de la promesa incumplida de la revolución de progreso, bienestar e igualdad social.

Es relativamente sencillo comprender por qué el bloqueo funciona tan bien como chivo expiatorio para explicar el incumplimiento del contrato social que el inicialmente joven y pujante y más tarde anquilosado y retrógrado “gobierno revolucionario” hizo con su población, su pueblo –por ponerlo en sus propias palabras–. La primera explicación se encuentra en la presentación dicotómica a la que me refería anteriormente: bloqueo y revolución viven en las antípodas; el bloqueo representa el carácter injerencista, con ínfulas de superioridad y pretensiones de dominio del imperialismo; la Revolución representa el desafío al orden geopolítico imperante, el heroísmo de un pueblo que se ha atrevido a dictar su propio rumbo. El bloqueo es una fuerza impuesta desde el interior; la Revolución, una fuerza interna.

Si todo eso suena demasiado al lenguaje y las lógicas de la Guerra Fría, es porque ahí se encuentra enraizada esa visión del mundo que, desde entonces, se ha caracterizado también por esconder el hecho de que la Revolución contenía, bajo su manto discursivo y su entusiasmo, un proyecto de dominación totalitaria. Poco más de 60 años después no debería ser posible continuar pensando el tema de la misma manera pues la experiencia histórica de tal dominación dejó claro que los contenidos revolucionarios del movimiento que

llegó al poder en 1959 fueron tempranamente abandonados y/o supeditados al proyecto de control total de la sociedad.

En ese contexto, la supervivencia del discurso sobre el bloqueo como impedimento para el desarrollo económico del país, así como para la existencia de libertades cívicas, constituye un artilugio central en la construcción de una fachada justificatoria que no ha puesto nunca en cuestionamiento la legitimidad del proyecto político ni ha aceptado las críticas de su propia sociedad. En el discurso del Gobierno cubano el autoritarismo político y el estancamiento económico se presentan no como una decisión consciente refrendada una y otra vez por la élite gobernante a lo largo de más de seis décadas, sino como un efecto colateral de la necesidad de defenderse de la política agresiva de los Estados Unidos. Es lo que explicitaba el cantautor Silvio Rodríguez cuando declaró en una entrevista que “Cuba es una dictadura porque la han obligado a serlo” (CNN, s. f.).

El presente texto intenta comprender y ahondar en el hecho de que el bloqueo es todavía el argumento central del Gobierno cubano en la evasión de su responsabilidad por la situación del país y la frontera final que impide reconocer que el régimen revolucionario no produjo revolución alguna sino un régimen tiránico, dictatorial y totalitario. La evidencia sobre el fracaso del proyecto revolucionario es abrumadora, y aun así el bloqueo puede siempre ser llamado a colación para excusar a los diseñadores y ejecutores del proyecto, presentarlo como un crimen contra Cuba, donde Cuba es a la vez el pueblo cubano, el Gobierno y la revolución, lo que crea el marco perfecto para que el Gobierno y su rol como gobierno sean excluidos de la distribución de agencia y responsabilidades que les corresponden. A tal punto se ha convertido el bloqueo en la excusa perfecta, que puede ser utilizada como un tropo del discurso oficial en forma de un desafío: “si quieren que se resuelvan los problemas de Cuba, abran el bloqueo y vamos a ver a cómo tocamos”, decía el presidente de Cuba Miguel Díaz-Canel el 11 de julio de 2021 (Cubaperiodistas, 2021).

Otros textos del presente libro se ocupan de analizar cuán veraz o no resulta el uso del término bloqueo para describir un entramado de sanciones económicas, qué lógicas de presión hacia un régimen cerrado encierran tales sanciones, y cuál es la percepción de la población cubana respecto a la causa

de sus graves problemas cotidianos. Lo que interesa aquí es analizar cuáles son las construcciones discursivas elaboradas desde el Estado cubano y revelar la manera en que el embargo de Estados Unidos hacia Cuba es instrumentalizado para presentar a Cuba como víctima, justificar la incapacidad y la ausencia de voluntad del Gobierno de mejorar la economía, y generar condiciones de posibilidad para una vida con verdadera participación de la sociedad cubana. Para ello, recurro a la metodología de análisis del discurso a través de ejemplos recientes tomados de voces diversas –representantes gubernamentales, medios estatales de comunicación e influencers políticos–, todas representativas de la narrativa gubernamental sobre el bloqueo. Utilizaré el término bloqueo reconociendo la imprecisión del término y el hecho de que su propio uso, en lugar de embargo, es de por sí una elección que sirve a la atribución de un carácter criminal al entramado de sanciones económicas de Estados Unidos. Lo utilizaré, sin embargo, para implicar con su uso la perspectiva del Gobierno cubano y sus agentes.

Construcciones discursivas y su sustento

La manera en que el bloqueo es descrito en los medios de comunicación del Estado cubano es en términos de una causa total. Se trata, según ellos, del responsable directo de la situación en Cuba. Esta idea se volvió particularmente recurrente en la década de 1990 cuando la caída del campo socialista develó la completa dependencia de la economía cubana, la cual, una vez cortada su principal fuente de sustento, se vio enfrentada a una grave crisis que condujo a lo que, eufemísticamente, el Gobierno denominó periodo especial en tiempos de paz (DW, 2022)¹. Desde entonces, la retórica del bloqueo se ha convertido en la explicación más socorrida para los reiterados fracasos de una economía deformada y estancada por un diseño centralista y estatista. El bloqueo no solo es aludido en un sentido genérico para hablar de las cuantiosas pérdidas que ha ocasionado a la economía cubana –cifras enunciadas por funcionarios del Gobierno, por lo demás incontrastables– sino para explicar situaciones específicas, como las manifestaciones del 11 y de 12 de julio de 2021 y el éxodo masivo que le siguió.

¹ Durante casi tres décadas Cuba recibió anualmente 13 millones de toneladas de petróleo, y entre 1960 y 1990 fue beneficiado con 53 mil millones de dólares en créditos blandos. Durante todo este tiempo, el gobierno cubano no creó condiciones para un desarrollo económico endógeno (DW, 2022).

Cuando la responsabilidad por la situación no puede ser completamente desplazada al tradicional enemigo y su guerra contra Cuba –al “cruel y despiadado bloqueo”– la asunción de responsabilidad se alude de forma elíptica; bien de manera tangencial o bien apelando al campo de las subjetividades. Por ejemplo, en enero de 2023, durante una reunión con funcionarios del Partido Comunista de Cuba en Pinar del Río, el presidente Miguel Díaz-Canel recuperó el concepto de bloqueo para hablar de una afectación interna: “Hay un bloqueo que es real y objetivo, que nos hace mucho daño y denunciarnos en todos los escenarios, pero hay otro que es mental y tenemos que romper para poder avanzar en el desarrollo. Estas reuniones son también para romper ese bloqueo” (Diario de Cuba, 2023). En el campo exterior todo es muy claro, se trata de acciones concretas que impiden organizar y hacer crecer la economía; en el interno, se trata de algo subjetivo, relacionado más con las actitudes, pero también con algo más diluido y amorfo pues no hay definición para ese tipo de bloqueo específico que afectaría a los tomadores de decisiones al interior del país. Así, el contraste entre un bloqueo “real y objetivo” y otro “mental” apela al uso de un concepto de uso común para terminar reforzando una dicotomía en la cual la responsabilidad final sigue recayendo en el bloqueo externo, el “real”.

La utilización retórica del bloqueo puede extenderse a usos indirectos. En este caso, asumir la idea de un bloqueo interior, aunque sea uno “mental”, sirve también como contrapartida a un uso popular del término que muestra la percepción de una gran parte de la población cubana sobre el embargo norteamericano y su papel en el agravamiento de las condiciones de vida en Cuba. Las expresiones “bloqueo interno” o “doble bloqueo” son utilizadas con frecuencia en el lenguaje popular para referirse al bloqueo que el propio Gobierno cubano impone sobre las personas comunes; uno que es tan “real y objetivo” como el que Díaz-Canel atribuye al enemigo eterno.

El “bloqueo interno” está detrás de las limitaciones para el emprendimiento económico; de procesos como el del “reordenamiento” de la economía, de las medidas económicas que benefician y perjudican alternativamente la tenencia de divisas, y en general de las innumerables restricciones que día a día impiden a cubanos y cubanas el crecimiento económico y, a una mayoría, las condiciones mínimas para la subsistencia.

Frente a una realidad en la que gran parte de las personas reconoce directamente la responsabilidad del Gobierno cubano en el agravamiento de las condiciones de vida en el país, la respuesta del Gobierno es generar un lenguaje que enfatiza la subjetividad. Valores, principios y actitudes son el componente fundamental de tal lenguaje. En relación proporcional al deterioro político y socioeconómico, el lenguaje político del Gobierno cubano se conforma por llamados a la creatividad, el entusiasmo o el esfuerzo sin detenerse a considerar las condiciones objetivas que producen desánimo, desinterés o apatía. Es un tipo de lenguaje que demuestra la profunda enajenación de la clase política y la incapacidad de ofrecer un proyecto político que se sostenga por sí mismo, además de la insistencia en mostrarse como conductores del espíritu revolucionario, pero no como decisores y responsables por las políticas públicas.

La generación de una terminología orientada a describir cualidades morales, disposiciones del ánimo o valores éticos se ha convertido en una marca del Gobierno encabezado por Miguel Díaz-Canel. El concepto de “resistencia creativa” es un ejemplo ilustrativo de tal terminología. En una entrevista en el programa Mesa Redonda de la televisión cubana, el presidente comentaba: “El país se salvó por la estrategia con que enfrentó la pandemia. De ahí nació el concepto, o la elaboración del concepto de resistencia creativa, que no es solo resistir y aguantar, sino que con tu talento y con tu esfuerzo –con el del pueblo estoy hablando– superar situaciones, superar adversidades, y avanzar también” (Mesa Redonda, 2023).

Un análisis de la frase muestra en primer lugar que la situación dada por hecho para la realidad cubana es la de una precariedad que requiere de resistencia. La retórica oficial no apunta –no tendría cómo– a un discurso de desarrollo o superación de los problemas a partir de políticas públicas o planes orientados a la solución de las demandas más urgentes de la vida colectiva, sino al ánimo necesario para enfrentar la precariedad inevitable. La creatividad se convierte así en el atributo que puede volver cualitativamente diferente esa resistencia, sin cuestionar nunca el hecho de que correspondería a un diseño económico efectivo salir de una precariedad que se da por hecho. La manera en que la resistencia se vuelve así (creatividad mediante) un atributo revolucionario, esconde el hecho de que no hay intención de salir de tal precariedad, y para asumirla como inamovible, la narrativa del bloqueo

es fundamental. Por definición, la existencia del bloqueo vuelve imposible la superación del actual estado de cosas: la precariedad puede ser resistida, incluso creativamente, pero no puede ser superada.

Este no es sino otro giro de tuerca a la instrumentalización del embargo; en su presentación como bloqueo no solo se justifica la imposibilidad de una mejora de la vida colectiva, la vuelve además una empresa imposible. No se discute en ningún caso qué habría que hacer para, considerando las restricciones implicadas en el embargo, salir del atolladero económico. Los planes para ello, como el reordenamiento económico, han probado ser no solo inefectivos sino caóticos y desatinados; difícilmente se podría culpar por ellas al bloqueo. Un reconocimiento de los errores alcanza a duras penas el discurso oficial y, cuando lo hacen, se pretenden superar con más “sentido del momento histórico”, “sacrificio”, o “resistencia creativa”.

El embargo se presenta también como responsable de fenómenos específicos; por ejemplo, ha sido responsabilizado por el éxodo masivo de los últimos años. Según el canciller Bruno Rodríguez, este “genera las condiciones que alientan la migración irregular” (Noticias ONU, 2022). Este es un campo particularmente fructífero para traer a mención el bloqueo. El Gobierno cubano ha negado sistemáticamente que la migración en Cuba obedezca a causas endógenas. Las causas son siempre exógenas, en forma de la atracción del *American way of life* o directamente como consecuencia de la mala calidad de la vida en Cuba, que impulsaría entonces a la búsqueda de mejores horizontes en otros países, en particular en Estados Unidos.

Las causas de los problemas cubanos son presentadas como exógenas incluso en el caso de las manifestaciones al interior del país. Una abrumadora mayoría de las explicaciones ofrecidas por el Gobierno cubano –si no todas– para los sucesos del 11 y 12 de julio de 2021 apelaban a un “golpe desde el exterior”, organizado fuera de Cuba y estimulado por la contrarrevolución desde Miami con el auxilio de bots, cuentas falsas y una arremetida mediática que buscó deslegitimar a la Revolución. Esta narrativa se articuló desde el primer momento, en la alocución del presidente Miguel Díaz-Canel en la misma tarde del 11 de julio, y se repitió incansablemente en los siguientes días dentro del país a través de presentaciones en la televisión estatal, reuniones de la presidencia con sectores sociales específicos y publicaciones en

medios estatales y cuentas de internet al servicio del Gobierno (Gapac, s. f.), como la realizada con periodistas el 19 de agosto donde, en la alocución final, el presidente Díaz-Canel insistió en que las manifestaciones eran resultado del recrudecimiento de las sanciones por parte de la administración Trump y de la crisis sanitaria por la pandemia de covid-19 (Cubaperiodistas, 2021). Se esparció también en el exterior a través de medios e intelectuales aliados.

La comunicación a través de canales oficiales se ha extendido, desde hace algunos años, a las redes sociales. Consciente de la necesidad de ampliar su rango de acción hacia las mismas y tener presencia en la discusión que se produce en espacios como YouTube, o X, el Gobierno cubano ha impulsado perfiles que se presentan a sí mismos como independientes, pero dan muestras una y otra vez de producirse de manera centralizada como parte de la contienda mediática. Estos perfiles dedican también amplios espacios a transmitir la idea de la culpabilidad del bloqueo por la situación cubana.

Guerrero Cubano, un perfil anónimo con obvios vínculos con la Seguridad del Estado cubana, publicaba el propio 23 de octubre de 2023 un programa titulado *Si no sabrá Cuba de bloqueo y terrorismo de Estado* (Guerrero Cubano con su verdad al desnudo, 2023). El programa trataba sobre el despliegue militar de Israel sobre la Franja de Gaza, pero aprovechaba el tema para hacer un paralelismo entre ese suceso y el bloqueo sobre Cuba. La imagen de heridos y enfermos en hospitales de Gaza que no tendrían más electricidad para hacer funcionar el equipamiento de soporte a la vida, era presentada como equivalente a la situación en Cuba: “claro mi gente, claro que todos recordamos las medidas que constantemente aplica el Gobierno norteamericano para tratar de impedir la llegada de combustible, medicamentos y alimentos a nuestro país”. Guerrero Cubano se extiende para decir que una situación similar a la de Gaza se pudo haber dado en Cuba por la sanción que el Banco de Exportación e Importación de Estados Unidos impuso sobre Pemex, consistente en la negación de un préstamo de 800 millones de dólares, por el envío gratuito de 200 millones de dólares en petróleo hacia Cuba. La manera en que la información es presentada es claramente una hiperbolización de un evento especulativo que se beneficia de una comparación sin sustento, instrumentando así la situación en la Franja de Gaza para beneficio propio.

Vale la pena añadir que el programa se extiende posteriormente a la denuncia de *influencers* políticos cubanos como Alex Otaola y Ultrack para utilizar

su discurso como demostración de que la oposición cubana es genocida, al respaldar una política de bloqueo total sobre el régimen cubano (Ministerio del Interior, 2023)². Las posiciones extremas de estos *influencers* constituyen fuentes convenientes para armar sus narrativas que insisten en que el objetivo único del “bloqueo” es sofocar al pueblo cubano y conducirlo a un levantamiento cívico. Por esta razón, en la comunicación oficial se pone mucho énfasis en que el bloqueo suele ir acompañado de una guerra mediática. El bloqueo económico y la “guerra mediática” se convierten en argumentos inseparables y hasta cierto punto intercambiables; la guerra económica intenta sofocar al pueblo cubano a través de carencias y la guerra mediática intenta colonizar las mentes de las personas.

En noviembre de 2022, de cara a la presentación del proyecto de resolución “Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba” en la ONU, el Gobierno cubano puso en circulación la campaña #MejorSinBloqueo. Esta campaña enfatizaba tanto el carácter criminal del embargo, con expresiones como “el genocidio más largo de la historia de la humanidad”, como la naturaleza solidaria del pueblo cubano (Gómez, 2023). Ambas ideas eran explotadas en los pequeños spots iniciales, creando una polaridad que opone el mayor crimen (el bloqueo) a la mayor grandeza (la solidaridad). A nivel comunicacional, #MejorSinBloqueo propone un acercamiento proactivo al tema del bloqueo; no solo lo condena implícitamente, sino que presenta una imagen de la Cuba que sería de no estar restringida por las políticas del cerco económico. Lo que no cambia en el diseño del eslogan y los mensajes de la campaña es el hecho de presentar al bloqueo como el principal responsable de los males cubanos.

Entramado de organizaciones que se articulan alrededor del bloqueo

La instrumentalización del embargo económico no ocurre únicamente a través de los medios estatales de comunicación y los *influencers* voceros del

² Un tiempo después, fue publicada la Lista Nacional de Terroristas, que sigue en mucho la lógica que expone Guerrero Cubano en este programa. Si el bloqueo es considerado una política genocida, quienes lo apoyan deben ser considerados de la misma manera. En la Lista Nacional de Terroristas aparecen los más importantes *influencers* de Cuba radicados en Estados Unidos (Ministerio del Interior, 2023).

régimen. Tampoco únicamente a través de declaraciones verbales de figuras políticas como el canciller o el presidente. A la labor directa de los representantes del Gobierno cubano se suma un grupo de organizaciones, principalmente en los Estados Unidos, que sostenidas en sus propios resortes y articuladas directamente con instituciones del Gobierno cubano intentan impulsar la agenda del cese del bloqueo. Entre las más relevantes, por su labor de activismo y movilización, se encuentran *The People's Forum*, *Code Pink* y *Belly of the Beast*. El trabajo de estas organizaciones en relación con Cuba es emblemático de la postura enunciada al inicio del texto que conjuga la crítica al embargo norteamericano con una defensa acrítica –y en muchas ocasiones, cómplice– del régimen cubano. Ubicadas en el contexto norteamericano, su crítica al bloqueo parte de un posicionamiento frente a las políticas injerencistas del Gobierno norteamericano. Pero su labor va mucho más allá al abogar abiertamente por la superioridad del modelo cubano e incluso defender la necesidad de implantarlo en los Estados Unidos. Por tanto, la demanda de estos grupos en favor del fin de las sanciones económicas sobre Cuba se traduce directamente en una defensa abierta del régimen cubano.

The People's Forum ha organizado en los últimos años varias campañas para la eliminación del embargo. Después del paso del huracán Ian por la isla, impulsaron la Let Cuba Rebuild, que se acompañó de una editorial en el *The New York Times* (Cuba's Representative Office Abroad, 2022) en el cual se pedía el levantamiento de las restricciones para comprar materiales de construcción y señalaba el aumento de las dificultades para realizar transacciones económicas debido a la inclusión de Cuba en la lista de patrocinadores del terrorismo. Más recientemente, impulsaron la campaña #CubaOffTheList, con el objetivo de reunir un millón de firmas para pedir la salida de Cuba de la lista de países patrocinadores del terrorismo (Let Cuba Live!, s. f.). El 23 de julio de 2021 apareció en la portada del *New York Times* la carta “Let Cuba Live”, acompañada de la proyección, en una plaza en Nueva York, de mensajes como “Let Cuba Live”, “Stop Blockade”, “Economic Warfare in Cuba Kills”, “Cuba Sí, Bloqueo No!”, “Hands Off Cuba”, “End the 60-Year-Old Blockade on Cuba”.

Se trató de una iniciativa del Centro Memorial Martin Luther King en Cuba, en colaboración con *The People's Forum* y *Code Pink* en Estados Unidos. El editorial y una serie de acciones que se enfocaban a primera vista en la demanda

del fin del bloqueo, ocurrieron días después de las manifestaciones del 11 y 12 de julio de 2021, en una dinámica que reforzaba, con proyección internacional, la narrativa de que las manifestaciones obedecieron a causas exógenas; de manera directa al recrudecimiento del bloqueo y de manera indirecta a la guerra mediática. Esto fue sostenido por ejemplo por Ed Augustin en un editorial del 13 de julio en *The Guardian*. En su artículo culpa a las sanciones económicas de Estados Unidos y a la NED de la ocurrencia de las manifestaciones (Augustin, 2021).

Los vínculos de *The People's Forum* con las instituciones gubernamentales cubanas son evidentes. Ha quedado explicitado con las visitas que su director Manolo de los Santos ha realizado en varias ocasiones a Cuba junto a Vijay Prashad, director ejecutivo de *Tricontinental*, como la del 1 de julio de 2022, en la que se reunieron con el presidente Miguel Díaz-Canel (Tamayo, 2022). Durante la visita de este último a la Asamblea de las Naciones Unidas en Nueva York, Manolo de los Santos y *The People's Forum* estuvieron también allí, manifestando el apoyo a Cuba.

Code Pink, por su parte, ha organizado en varias ocasiones donaciones para Cuba con aliados como Puentes de Amor, con quienes trabaja de manera conjunta. Estas donaciones se articulan con el argumento de que esa es una manera de luchar contra el bloqueo, poniendo así la solidaridad al servicio de una agenda política que, en consonancia con la manera en que maneja el tema el Gobierno de Cuba, refuerza la idea de que el Gobierno cubano no tiene responsabilidad alguna en las condiciones de vida de cubanas y cubanos. Estos grupos han hecho de las recogidas y entregas de apoyos para Cuba una forma más de dar voz al mensaje político de que la responsabilidad de los males del país recae sobre el embargo norteamericano y no sobre el Gobierno de la isla.

En particular Puentes de Amor ha servido para la reproducción de un lenguaje aparentemente apolítico, que sitúa el amor al centro de las iniciativas a favor de la revolución y el odio como motivación única de quienes se le oponen. No hay que olvidar que el marco de tal interpretación aparece en el discurso oficial en la forma de “amamos el amor y odiamos el odio”, conocida frase del presidente Miguel Díaz-Canel. El carácter político de tal maniobra resulta autoevidente. Entre las campañas de recogida y entrega de insumos para aliviar la crisis en Cuba, se encuentra el envío de 6 millones de jeringui-

llas el 20 de julio de 2021 por parte de CodePink (Kennedy, 2021) y la visita de Manolo de los Santos con Puentes de Amor y CodePink para llevar leche el 15 de enero de 2022 (Manolo de los Santos, 2022; Medea Benjamin, 2022).

Belly of the Beast, una compañía productora de videos, pertenece a un conjunto de medios –entre los que puede citarse también a Breakthrough News– que hacen una labor de divulgación sobre el tema. Han realizado varios documentales cuyo objetivo es, como declaran en su página, mostrar un país “en el que cada aspecto de la vida está mediado por seis décadas de guerra económica ejecutada por el gobierno más poderoso del mundo” (Belly of the Beast, s. f.). Así, *The War on Cuba* pretendía mostrar los efectos del recrudecimiento de las sanciones económicas bajo el gobierno de Trump.

El bloqueo es fundamental también en las declaraciones de Gobiernos amigos, como el de México. López Obrador declaró, hace unos meses, que “el Gobierno de Estados Unidos debe, lo más pronto posible, levantar el bloqueo injusto e inhumano al pueblo de Cuba” (Pérez, 2023) y no dudó en comparar a Cuba con Numancia: “El pueblo de Cuba merece el premio de la dignidad y esa isla debe ser considerada como la nueva Numancia por su ejemplo de resistencia, y pienso que por esa misma razón debiera ser declarada patrimonio de la humanidad”. Todos los tropos de Cuba como pináculo del imaginario de la izquierda latinoamericana aparecen resumidos en esa alegoría.

Conclusiones

El embargo comercial y económico o las sanciones económicas impuestas por Estados Unidos a Cuba, centrales en la disputa entre los Gobiernos de los dos países, no pueden entenderse únicamente atendiendo a las dinámicas discursivas y las acciones del Gobierno cubano y sus aliados para intentar demostrar que son las causantes absolutas de la debacle nacional, usarlas como escape a la responsabilidad que le corresponde en tanto gobierno, y extraer capital simbólico para la legitimación de la opresión a la que mantiene sometida a la sociedad cubana. Una comprensión cabal requiere una operación más compleja que involucre primeramente desplazarlas del nicho en el que una parte importante de la izquierda mundial las ha colocado, entendiéndolas únicamente como una herramienta de presión hacia un pueblo que ha decidido seguir un rumbo divergente de aquel de la democracia occidental impulsada a la fuerza por los Estados Unidos. Es en ese entendimiento que

el embargo reclama ser nombrado bloqueo, y no solo como gesto semántico que remita a la gravedad de la situación sino para poder hacer equiparaciones tales como que el bloqueo a Cuba es similar al bloqueo de la Franja de Gaza.

Las medidas unilaterales de un país sobre otro, ejercidas como medidas de presión sobre un régimen político, son por principio criticables y denunciabiles, pero tal crítica no puede realizarse sin el mínimo de contextualización que requiere cada caso. En el de Cuba, la crítica al bloqueo se realiza o en ausencia de una crítica al régimen cubano, o directamente en conjunto con una defensa del régimen cubano. La situación desesperada de una sociedad que ha luchado durante décadas por liberarse del yugo totalitario y que no cuenta con las condiciones necesarias para transformar desde dentro su situación vital –entiéndase como tal la existencia de libertades civiles y políticas– no vuelve automáticamente legítimo el embargo. Pero una mirada distante, desde la estantería de las pretensiones moralizantes, no aporta a la discusión nada sustancial; al menos nada que permita acercarse a una propuesta que enfrente el dilema fundamental de las sanciones económicas: la presión sobre un régimen y sobre un gobierno resulta inevitablemente en la presión sobre la misma gente a la que pretende defender. Sin embargo, esta realidad no es achacable a las sanciones en sí (aunque estas pueden y deben encontrar una vía de salida a ese dilema), sino al diseño del régimen cubano, que se basa en el control de la economía por parte de la élite política.

Así, cualquier régimen de sanciones requiere operar fuera de dicotomías totalizantes como el imperialismo contra la revolución u otras similares, y preguntarse siempre cómo es posible impedir el crecimiento de la élite política que tiene secuestrada la vida de un país y minimizar los daños a la población. Señalar el problema es sin dudas más sencillo que proponer una vía, pero es posible al menos crear un espacio de interrogantes que orienten las acciones concretas. En el caso cubano se ha llegado al extraño panorama de que mucha de la labor de cabildeo que se realiza para el levantamiento de las sanciones parece estar impulsada y apoyada por un sector empresarial que requiere, para su crecimiento, de la supervivencia del castrismo. Se trata de un cabildeo que no pone en cuestionamiento la necesidad de desplazar el locus del poder, sino que pretende únicamente una corporativización del mismo. El dilema es complejo y elude soluciones fáciles, pero en este punto implica reconocer que un levantamiento unilateral del embargo –tal y como demanda

el régimen cubano— conduciría a un fortalecimiento del régimen en su plan de permanencia ilimitada en el poder.

La experiencia histórica nos provee de ejemplos de otros regímenes de opresión que han sido objeto de sanciones económicas reconocidas como necesarias, que contaron con la aprobación de la comunidad internacional. El caso de Sudáfrica y el de Chile son emblemáticos. En ambos casos fue imprescindible un reconocimiento de la comunidad internacional sobre la urgencia de terminar con ambos regímenes; uno marcado por el control militar y la suspensión de las garantías civiles y el otro por un apartheid que impedía el desarrollo de una gran parte de la población con el sustento de la discriminación racial. Ese reconocimiento falta en el caso de Cuba, con lo cual las sanciones de Estados Unidos hacia Cuba parecen estar entrampadas en una lógica de la que no pueden salir: pretenden atacar un régimen político pero carecen del apoyo necesario en la comunidad internacional porque, más allá del real historial injerencista de Estados Unidos, Cuba no es reconocida como una dictadura, sino —todavía— como una alternativa al capitalismo y al imperialismo.

El dilema impone entonces la deconstrucción de esa idea y el reconocimiento de que, con independencia de la posición particular de cada cual respecto a la legitimidad de las sanciones económicas como herramienta de presión política, el principal responsable de la debacle cubana es el Gobierno cubano. Tal responsabilidad no es una producida por omisión, por presión (como acusan en “somos una dictadura porque nos obligaron”) o por incapacidad. Es una responsabilidad por la decisión deliberada de imponer un sistema de gobierno de control total del Estado que requiere la sumisión del resto de la sociedad. Frente a ese hecho fundamental, el embargo estadounidense puede aparecer como una causa más en un entramado de causas del deterioro radical de la economía y la crisis política del país pero no como la causa determinante. El uso retórico que el Gobierno cubano hace de él es instrumental; no solo esconde su responsabilidad, sino que oculta su deliberación en la producción de una opresión total que no puede conducir a nada más que a una debacle económica y al colapso social.

Referencias

- Augustin, E. (2021, 13 de julio). Why have Cuba's simmering tensions boiled over on to the streets? *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/global-development/2021/jul/13/cuba-anti-government-protests-shortages-social-media-sanctions>
- Belly of the Beast. (s. f.). Vision. <https://www.bellyofthebeastcuba.com/vision>
- CNN. (s. f.). Cuba es una dictadura porque la han obligado a serlo, le dice Silvio Rodríguez a un diario chileno [video]. <https://www.cnn.com/videos/spanish/2021/11/30/silvio-rodriguez-cuba-dictadura-embargo-estados-unidos-entrevista-camilo-egna-cnn.cnn>
- Cubaperiodistas. (2021). Díaz-Canel con los periodistas cubanos: Contamos con ustedes. <https://www.cubaperiodistas.cu/2021/08/diaz-canel-con-los-periodistas-cubanos-contamos-con-ustedes/>
- Cuba's Representative Office Abroad. (2022, 2 de octubre). *The New York Times* publishes an urgent appeal to President Biden: "Let Cuba rebuild". <https://misiones.cubaminrex.cu/en/articulo/new-york-times-publishes-urgent-appeal-president-biden-let-cuba-rebuild>
- Diario de Cuba. (2023, 14 de enero). Díaz-Canel no se conforma con el embargo de EE.UU. y el bloqueo interno, así que se inventa un tercero. https://diariodecuba.com/cuba/1673554500_44580.html
- Díaz-Canel, M. (2021, julio 15). Comparecencia ante la Televisión Cubana (11/07/2021). Presidencia de Cuba. <https://www.presidencia.gob.cu/es/presidencia/intervenciones/comparecencia-ante-la-television-cubana-11-07-2021/>
- DW. (2022). *Embargo a Cuba: 60 años, una víctima y un culpable*. <https://p.dw.com/p/46bX8>
- Gapac. (s. f.). 11J en Cuba: Estrategias del poder totalitarismo para el control de la narrativa. Recuperado 12 de noviembre de 2024, de <https://gobiernoyanalisispolitico.org/wp-content/uploads/2024/01/2-4-Cuba.pdf>

Guerrero Cubano con su verdad al desnudo. (2023, 22 de octubre). *Si no sabrá Cuba de bloqueo y terrorismo de estado. Se desmorona la industria mediática anticubana*. <https://www.youtube.com/watch?v=iC1zeE7l2xo>

Kennedy, B. (2021). Millions of COVID-19 doses heading to Cuba as Biden Administration examines US-Cuba policies. https://www.local10.com/news/local/2021/07/20/millions-of-covid-19-doses-heading-to-cuba-as-biden-administration-examines-us-cuba-policies/?__vfz=medium%3Dsharebar

Let Cuba Live! (s. f.). <https://www.letcubalive.info/>

Manolo de los Santos [@manolo_realengo]. (2022, 16 de enero). Thank you Cuba... what we brought today is small in comparison with what Cuba has given the world in 63 years of Revolution. #LetCubaLive #UnblockCuba #GraciasCuba [post en X]. https://x.com/manolo_realengo/status/1482525991889219585

Medea Benjamin [@medeabenjamin]. (2022, 14 de enero). Tomorrow we will be loading a charter flight with powdered milk for the children of Cuba via the MLK Center in Havana. So sad that Biden's policies are hurting the Cuban children. #LetCubaLive #TradeWithCuba @codepink @Puentesdeamor1 @PeoplesForumNYC [post en X]. <https://x.com/medeabenjamin/status/1482010544295063555>

Mesa Redonda. (2023, 17 de octubre). *Presidente Díaz-Canel explica qué es la resistencia creativa*. https://www.youtube.com/watch?v=qD_kkekBYx8

Ministerio del Interior. (2023). Gaceta Oficial de 7/12 - Resolución 19/ 2023 del Ministerio del Interior, referida a la Lista Nacional de personas y entidades que han sido sometidas a investigaciones penales y se encuentran buscadas por las autoridades cubanas. <https://cubaminrex.cu/es/gaceta-oficial-de-712-resolucion-19-2023-del-ministerio-del-interior-referida-la-lista-nacional-de>

Noticias ONU. (2022). La Asamblea General rechaza por trigésima vez y abrumadora mayoría el embargo a Cuba. <https://news.un.org/es/story/2022/11/1516617>

- Pérez, D. M. (2023). López Obrador califica como “injusto e inhumano” el bloqueo a Cuba y pide a EE.UU. “levantarlo lo antes posible”. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2023-02-11/lopez-obrador-pide-levantar-el-bloqueo-a-cuba-lo-antes-posible.html>
- Tamayo, R. (2022, 1 de julio). Recibe Díaz-Canel a activistas estadounidenses amigos de Cuba. Presidencia de Cuba. <https://www.presidencia.gob.cu/es/noticias/recibe-diaz-canel-a-activistas-estadounidenses-amigos-de-cuba/>

El “bloqueo” estadounidense a Cuba y la seguridad alimentaria: una evaluación entre sanción y propaganda

Claudia González Marrero y Mario González Rodríguez

Introducción

Por más de seis décadas el Gobierno cubano ha culpado de la inseguridad alimentaria a las sanciones económicas estadounidenses sobre la isla. El llamado “bloqueo” ha sido una etiqueta al uso en el discurso tanto doméstico como exterior para eludir responsabilidades en la producción y abastecimiento de alimentos, así como para generar coalición internacional en torno a la narrativa de una nación hostigada. Siendo el embargo estadounidense un mecanismo real que restringe capacidades al Gobierno cubano con impacto en la sociedad de la isla, las modificaciones en su uso demuestran el mantenimiento de un capital simbólico en el discurso político cubano, destinado a deformar la visión de la realidad en el país y la exigencia de responsabilidades administrativas a su Gobierno. El llamado “bloqueo” se declara como causa unilateral de los estragos económicos, se abandera como “política genocida” para una causa política de sostenimiento del régimen, obvia deliberadamente las evidencias comerciales que pudieran desmentir sus efectos, es el principal recurso justificativo para describir la realidad nacional tanto doméstica como internacionalmente.

En este rigor, la tergiversación narrativa del llamado bloqueo no solamente perpetúa la existencia política (física y simbólica) del Gobierno cubano, sino que despeja la demanda de mayores acciones administrativas para solucionar la crisis multifactorial presente en la isla. La interpretación del “bloqueo” se replica en partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y grupos de solidaridad internacionales, garantizando apoyo alegórico y financiero al Gobierno cubano. Por ejemplo, los reportes anuales de organismos con sedes

en La Habana como Food and Agriculture Organization (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o el Programa Mundial de Alimentos (PMA), anteponen el embargo como causa principal por la que sus paquetes de ayudas al desarrollo no se han cumplido a cabalidad, disfrazando de esta manera los impedimentos, desconfianzas y corrupción a la que han estado sujetos en negociaciones con las autoridades cubanas (Food Monitor Program, 2022)¹.

Cuba organiza y financia numerosos foros internacionales que replican la condena al “bloqueo”. En ellos, el paso del reconocimiento de “adversidades internacionales” que “determinan su capacidad de acción” a la afirmación de, a pesar de ello, “asegurar el aporte al total de las necesidades alimentarias de la población” es un mantra emitido por representantes cubanos a organismos como la FAO, y replicado luego por estos (Cubamirex, 2019)². Por ejemplo, en octubre de 2023, el XIX Foro de la Sociedad Civil Cubana en contra del bloqueo tuvo como lema “El bloqueo multidimensional aplicado por los EE. UU., contra Cuba, principal obstáculo para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”; en el cual Norma Goicochea, presidenta de la Asociación Cubana de las Naciones Unidas, explicó que el bloqueo era el principal obstáculo para dar cumplimiento a las 17 metas de la Agenda 2030 de la ONU y, en consecuencia, al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del país caribeño. Esta conclusión estuvo luego secundada por Francisco Pichón, coordinador residente del Sistema de las Naciones Unidas en la nación antillana: “Compartimos el criterio de que el bloqueo, las restricciones unilaterales externas, la exclusión de Cuba de mecanismos e instrumentos financieros internacionales, son un gran obstáculo para su desarrollo sostenible” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, 2023).

En consecuencia, el bloqueo es un recurso de legitimación y justificación cuando la aplicación de programas estratégicos de donantes en el terreno no tiene el impacto esperado, también a la hora de estudiar la magnitud de las

¹ Ver, por ejemplo, Food Monitor Program (2023, 13 de abril). También resulta pertinente revisar la entrevista de Food Monitor Program al Dr. Theodor Friedrich (2022), anterior representante de la FAO en Cuba.

² Estos puntos dentro del discurso exterior oficial han sido resumidos a partir de la intervención del representante permanente de Cuba ante los organismos internacionales con sede en Roma, embajador José Carlos Rodríguez Ruiz, en ocasión de la aprobación del Plan Estratégico Provisional Cuba 2020, del Programa Mundial de Alimentos.

carencias a nivel nacional o de estimar los resultados de medidas con enfoque en la capacidad comunitaria, entre otros programas de asistencia técnica al desarrollo. Inclusive, dado el incumplimiento de ejecución de algunos de los programas debido a las obstaculizaciones de agencias nacionales, desconfianzas de cuadros políticos y otros impedimentos en el terreno, su naturaleza ha derivado en ayudas humanitarias coyunturales sin impacto en el desarrollo sostenible de la nación.

Así como justifica el fiasco de programas de asistencia para el desarrollo, la narrativa del “bloqueo” es parte igualmente del *sharp power* del Gobierno cubano (Chaguaceda y Werlau, 2019), como plataforma de incidencia, interferencia y obstaculización de mecanismos internacionales de derechos humanos para denunciar o exigir cambios democráticos. También fortalece bloques de consenso y a la larga políticas autocráticas en la región. Por ejemplo, el llamado Like-Minded Group en Naciones Unidas, conformado por autocracias como China, Rusia, Venezuela, Irán, Siria o Nicaragua votan en bloque contra el embargo norteamericano a Cuba, a la vez que legitiman bajo las mismas bases otros acuerdos políticos destinados a desestabilizar los valores universales de los derechos humanos en dicho cónclave (Abrams, 2017; Human Rights Watch, 2017; V-Dem Institute, 2022).

Es de nuestro entendimiento, entonces, que el “bloqueo” no se sostiene como argumento único de la inseguridad alimentaria en la isla, sobre todo porque desde sus mismas cláusulas prohibitorias se excluye la importación de maquinaria agrícola o de alimentos. Tanto es así que Cuba se encuentra dentro del primer cuarto de socios comerciales de Estados Unidos desde hace dos años, destacando no solamente productos como carne de ave (con registros de compras mensuales que superan los 30 millones de dólares), sino otros como frutas, azúcar y café, cuya producción endémica ha desaparecido paulatinamente en el país como resultado de las mismas políticas económicas del Gobierno.

El presente capítulo identifica y analiza el “bloqueo” como narrativa explicativa de la inseguridad alimentaria en Cuba. Seguidamente deconstruye esta justificación a partir de evidencias como las concesiones y vínculos comerciales con Estados Unidos (sector exterior), así como las medidas económicas recientes para la absorción de divisas, tales como las tiendas MLC, la plattformización de mercados alimentarios, el gravamen aduanal de alimentos

de primera necesidad, entre otros (sector interno). Evaluamos así mismo el discurso político como forma de camuflaje de ausencia de voluntad gubernamental y coalición internacional.

El “bloqueo” en el imaginario político (alimentario) cubano

El discurso oficial cubano asegura que el embargo, recrudecido por administraciones como la primera del presidente Donald Trump, constituye el principal obstáculo al desarrollo agrícola y dificulta el alcance de metas para el desarrollo sostenible en la nación caribeña. Según el ministro de Relaciones Exteriores cubano, el embargo es “una política genocida que pretende doblegar nuestra voluntad soberana por hambre y necesidad” (Misión Cuba Unesco, 2021). Su cancillería reporta sistemáticamente que “la guerra económica estadounidense” es un “asedio” que acumula, a precios corrientes, daños contabilizados en 159 084,3 millones de dólares, de los que entre marzo de 2022 y febrero de 2023 se registran 273,4 millones de dólares de afectaciones en el sector agrario (Galletti, 2023).

El discurso oficial afirma asimismo que, en cuestión alimentaria, el “bloqueo” impide la importación a Cuba de productos desde cualquier país con más de un 10 % de componentes de EE. UU., lo que impacta negativamente en la introducción de tecnologías en el sector agropecuario. Igualmente, pesan prohibiciones sobre las importaciones de productos insignia de origen cubano como ron, tabaco, frutas frescas, carbón vegetal, miel de abeja o café, que representan grandes rubros para las empresas exportadoras en la isla. El mensaje oficial también acusa la persecución de operaciones bancario-financieras y la adopción de disposiciones contra buques, navieras, compañías aseguradoras y reaseguradoras asociadas al transporte de combustibles. En general, el mensaje oficial cubano afirma que estas sanciones dificultan las metas encomendadas al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, tales como el alcance de la seguridad alimentaria, la mejora de la nutrición y la promoción de la agricultura sostenible, así como la promoción del crecimiento económico sostenido y la garantía de un empleo pleno y productivo.

En el Informe de Cuba en virtud de la Resolución 77/7 de la Asamblea General de las Naciones Unidas titulada “Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba” el Gobierno asegura que el bloqueo

provoca daños directos extremos [...], pero al mismo tiempo tiene el propósito cruel y práctico de privar al país de los ingresos financieros que resultan indispensables para adquirir alimentos, suministros, equipamientos, partes y piezas, tecnologías y softwares, en medio de la situación de carencias, desabastecimiento, largas colas y ansiedad que marcan hoy el quehacer diario de los cubanos y cubanas. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, 2023a)

A esto se suman las criminalizaciones oficiales contra la sociedad civil y la diáspora cubanas, entendidas por el Gobierno cubano como una “cruzada mediática desde los nodos comunicacionales y de inteligencia de los Estados Unidos” para “alentar el descontento, crear la percepción de una situación de crisis política interna, demeritar las instituciones del gobierno y minimizar los ingentes esfuerzos que el país realiza para superar los desafíos de una economía bloqueada”.

Como recurso justificador, el discurso político también afirma que la escasez de profesionales y mano de obra en la isla se debe al incremento de la emigración, directamente vinculada al endurecimiento del bloqueo y a su impacto en el recorte de vías de realización personal. De manera general, este discurso frente a instancias internacionales concluye que el “bloqueo” constituye una violación masiva, flagrante y sistemática de los DD. HH., y que califica como un acto de genocidio a tenor de la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio de 1948. Además, constituye el principal obstáculo para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de Cuba hasta 2030 (PNDES), así como para la consecución de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

De este modo, Cuba intenta movilizar sistemáticamente la desaprobación de las Naciones Unidas a la utilización de sanciones como medidas comerciales y financieras coercitivas y unilaterales, como cita en el Informe 50 Periodo de Sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (Roma, 10-13 de octubre y 19 de diciembre de 2022) (FAO, 2023).

Pertinencia y legitimidad del término bloqueo

Para describir las sanciones económicas estadounidenses en su contra, el Gobierno cubano elige utilizar el término “bloqueo”, perteneciente a la retórica militarista que lo clasifica como el aislamiento intencionado de la economía

de un Estado, por otro Estado, ciudad (unilateral) o coalición (colectiva). Un bloqueo está antecedido por la evidencia de amenaza, o del socavamiento de la paz y la seguridad; como sanción busca impedir que una demarcación pueda comerciar con el resto del mundo, tomando medidas militares que aseguren la interrupción de todo tipo de relaciones. En consecuencia, la ruptura de los vínculos externos se realiza mediante el empleo de la fuerza, o la amenaza de su uso. Este ejercicio ha sido habitual en periodos de guerra o tensiones políticas específicas, al asediar y clausurar fronteras, puertos, entre otros puntos de salida o entrada de bienes.

El embargo, por otra parte, está descrito en el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas como el establecimiento de sanciones económicas al comercio exterior de un Estado por razones de seguridad o política exterior. Según Hufbauer *et al.* (2009), esta sanción económica busca la suspensión, deliberada e inspirada por un Gobierno, de normales relaciones comerciales o financieras. Cuando se embarga un país, se restringen o prohíben actos y transacciones legales en el comercio exterior del país embargado. Esta es una competencia al uso mediante las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, para presionar en la resolución pacífica de conflictos. En general, las sanciones económicas son acontecimientos habituales en el panorama de las relaciones exteriores (Peksen, 2019). Entre 1945 y 2005 se produjeron 23 episodios de sanciones por año, con un incremento importante en la década de 1990, denominada “la década de las sanciones” (Cortright y Lopez, 2000).

Por tanto, un embargo puede definirse como un régimen de restricción o prohibición del comercio con un país determinado, incluso mediante prohibiciones de importaciones y/o exportaciones. Pero un bloqueo, por el contrario, es una operación beligerante emprendida para impedir que buques o aviones de todas las naciones, enemigas y neutrales, entren o salgan de puertos, aeropuertos o zonas costeras específicas de una nación enemiga (Jazairy, 2019; Fleck, 2021).

Aun así, resulta necesario ubicar en contexto las sanciones en rigor, y aislarlas de una justificación universal del deterioro económico, para poder decantarlo de las actuales medidas administrativas dentro del país sancionado. Dicho impacto depende de la integralidad de cada sanción, pero sobre todo, de la voluntad política del Estado receptor antes y durante las mismas. Al respec-

to, varios académicos afirman que la tasa de éxito de las sanciones contra regímenes no democráticos depende de las diferencias institucionales entre los diferentes tipos de autocracias. Por ejemplo, regímenes monolíticos, de partido único, tienen menos probabilidades de ceder a la presión extranjera debido a incentivos opacos para soportar los costos de la coerción, y a la utilización eficaz de tácticas represivas (encarcelamiento político, censura de medios, restricción de pluralismo político y autonomía cívica) (Hufbauer *et al.*, 2007; Bapat y Morgan, 2009).

De hecho, si bien económicamente la tendencia en la mayoría de los países autoritarios embargados es a experimentar una disminución del 3,3 % en el PNB y una tasa de inflación promedio del 37 % después de la imposición (Hufbauer *et al.*, 2007), aumenta la inversión en el aparato de contrainteligencia y en material policial (cámaras de vigilancia, equipos antimotines, vehículos especializados, etc.) (Peksen, 2019). Por lo tanto, las sanciones no pueden evaluarse per se, sino en correspondencia con la estructura de liderazgo, el grado de institucionalización y el tamaño de la base de apoyo internacional (Peksen, 2019).

Otras evidencias que podemos usar para contrastar el peso efectivo del embargo contra la propaganda del Gobierno cubano son:

1. La extensión y los vínculos comerciales con otros países que no solo no le imponen sanciones (McLean y Whang, 2010), sino que hacen concesiones al Gobierno por criterios ideológicos o clientelistas. Cuba disfruta de beneficios financieros de Venezuela y China, y relaciones comerciales con Argentina, Brasil, Canadá, España, Francia, Irán, México, Nueva Zelanda, Rusia, Vietnam. Esta flexibilidad le permite dar preferencia a contratos con términos de pagos más favorables, incluido el mantenimiento de deudas.
2. A su vez, no parece ser evidente una gestión por parte del Gobierno cubano para activar la capacidad productiva interna, diseñar una política comercial estratégica, diversificar el sistema económico o planificar apoyo efectivo a población vulnerable.
3. Por último, al englobar las anteriores, Estados Unidos, el ejecutor unilateral de las sanciones económicas a Cuba, resulta ser uno de sus socios comerciales principales en productos de primera necesidad, incluyendo actividades “anti-

sanciones” como entrega de asistencia humanitaria, predominio en exportaciones y regulaciones de precios, y soporte a emprendedores económicos.

Comportamiento (anti)embargo o lo que la narrativa del “bloqueo” no dice

Importaciones desde Estados Unidos

En el año 2022 Cuba importó 3816,5 millones de dólares, de los que 295 millones de dólares en productos agrícolas y alimentos procedieron de los Estados Unidos. Cuba, que importa más del 80 % de los alimentos que consume, tiene como principales socios al país que la “bloquea” (8,5 %), antecedido por Argentina (8,6 %), Panamá (9,4 %), China (15,1 %) y España (19,5 %). Los principales productos que se importan desde allí son carne y despojos comestibles de aves (9,4 %), cerveza de malta (3 %), leche concentrada (2,9 %), trigo y morcajo (2,7 %), aceite de soya (2,6 %) y arroz (2,1 %).

Estados Unidos es una fuente importante de bienes humanitarios para Cuba, así como uno de sus principales socios comerciales. Esto es debido a que las sanciones económicas no son “totales” e incluyen tanto exenciones como autorizaciones relacionadas específicamente con exportaciones de alimentos, medicinas y otros bienes de primera necesidad. Desde el año 2000 el Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act (TSREEA) volvió a autorizar la exportación comercial directa (en efectivo) de productos alimenticios (incluidos productos alimenticios de marca) y productos agrícolas (también insecticidas, pesticidas, semillas, equipos de irrigación de pequeña escala, herramientas y suplementos y medicinas veterinarios) con independencia del objetivo. Durante la administración Obama (2009-2017) también se ampliaron las listas de productos autorizados para exportar a Cuba, tales como bienes duraderos, no duraderos, consumibles y equipos agrícolas (Treasury and Commerce Announce Further Amendments to the Cuba Sanctions Regulations, 2015). En adición, en el año 2018 se aprobó la Ley de Mejoramiento Agrícola por el Congreso de Estados Unidos, que permitió a los productores que recibían subvenciones federales del Departamento de Agricultura para promocionarse en los mercados emplear tales fondos para realizar estas labores de promoción en Cuba, sentando las bases para un comercio más completo entre ambos países (Agriculture Improvement Act of 2018, 2018).

Como resultado, desde la fecha hasta 2023 se han exportado 7 136 213 649 de dólares desde Estados Unidos en alimentos e insumos (tabla 5.1); en su mayoría maíz, soja y carne de pollo. Parte importante de las exportaciones norteamericanas de estos dos últimos productos han sido distribuidos directamente a la población mediante el sistema de racionamiento socialista. Solo en el mes de agosto de 2023 la venta de carne de pollo a Cuba alcanzó la cifra mensual récord de 37,08 millones de dólares. Según el TSREEA, en los años 2002, 2011, 2017 y 2023 Cuba ha estado dentro del primer tercio de socios comerciales principales de EE. UU., en puestos entre el 50 y 52, principalmente por la compra de pollo (entero, cuartos y menudo), derivados cárnicos, preparados de harina, frutas y vegetales, sal y azúcar, además de insecticidas y plaguicidas.

Tabla 5.1. Cifras del comercio anual entre Cuba y Estados Unidos 2001-2023

Reporting Year	U.S. Dollar Value Of TSREEA-Authorized Exports to Cuba	Export Market Ranking
2023	US\$232,487,283.00	52 nd (of 225)
2022	US\$328,536,988.00	55 th (of 227)
2021	US\$304,774,413.00	53 rd (of 213)
2020	US\$163,354,728.00	61 st (of 226)
2019	US\$257,659,479.00	56 th (of 223)
2018	US\$224,910,413.00	60 th (of 226)
2017	US\$268,800,005.00 (revised + US\$8,132,930.00 on 6/18)	52 nd (of 229)
2016	US\$232,064,645.00	55 th (of 232)
2015	US\$170,551,329.00	60 th (of 230)
2014	US\$291,258,881.00	49 th (of 223)
2013	US\$348,7474,293.00	46 th (of 224)
2012	US\$457,318,357.00	43 rd (of 229)
2011	US\$358,457,389.00	50 th (of 232)
2010	US\$366,467,782.00	45 th (of 228)
2009	US\$528,482,955.00	36 th (of 232)
2008	US\$710,086,323.00	29 th (of 228)
2007	US\$437,564,824.00	37 th (of 230)
2006	US\$340,433,442.00	34 th (of 227)
2005	US\$350,218,040.00	30 th (of 228)
2004	US\$391,990,382.00	25 th (of 228)
2003	US\$256,901,471.00	35 th (of 219)
2002	US\$138,634,784.00	50 th (of 226)
2001	US\$4,318,906.00 (December – 1 st sales under TSREEA)	144 th (of 226)
Total Sales	US\$7,136,213,649.00	

Nota: U.S.-Cuba Trade and Economic Council (2023).

Además de Estados Unidos como mercado exportador de carne de ave de más rápido crecimiento para Cuba, la isla comercializa alimentos con el resto de potencias como Brasil (13,7 %), España (12,2 %), Francia (10,3 %), Canadá (6,92 %), Argentina (4,89 %), Nueva Zelanda (4,09 %), Países Bajos (4,09 %), Alemania (2,53 %) y Rusia (2,57 %) (Observatorio de Complejidad Económica, 2021)³. En adición, Cuba mantiene una cartera ventajosa con algunos de estos países como Rusia, con numerosos proyectos de inversión a mediano y largo plazo en el área agrícola, y con vistas a ampliar la participación de Moscú en el Plan Nacional del Desarrollo Económico y Social de la isla hasta el 2030. Aparte de avanzar en la gestión de la exportación de cítricos y frutas a Rusia, así como de dar seguimiento a la inversión extranjera en la esfera avícola para la ceba de pollos, que se encuentra en fase avanzada de negociaciones, se busca promover el programa en la esfera agroforestal, revisar el suministro de la harina de trigo de Rusia a Cuba, y conversar sobre la rehabilitación del sistema de riego; todas áreas que requieren de un importante alcance financiero (Cubacontrol, 2020).

Por último, sirve como ejemplo más reciente que en noviembre del 2023 La Habana compró más de un millón de dólares en huevos a EE. UU., lo que coloca ese producto alimenticio, junto a la carne de pollo, entre los de mayor volumen de adquisiciones de las autoridades de la isla. Junto a los más de un millón de huevos, la isla adquirió también carne de pollo y de cerdo, grasa de cerdo y crustáceos. Este número significativo de posturas responde a la disminución considerable de la producción del alimento en Cuba, lo que también ha ocurrido con la producción cárnica. Mientras que en Cuba se precariza la producción de alimentos básicos a falta de insumos e inversiones, la cesta de compra del Gobierno en EE. UU. aumenta –donde también se incluyen frijoles, cacao, café tostado, queso, arroz, salsa de soja, preparaciones infantiles, entre otros productos de los que tradicionalmente Cuba se podía abastecer–, y cuyo principal proveedor actual es el país norteamericano. Según el volumen de las exportaciones agrícolas y alimentarias desde este

³ El Anuario Estadístico de Cuba 2019, edición de 2020, presentado por la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), contempla cifras que resultan elocuentes. De una lista de 71 países que le vendieron a Cuba mercancías en el año 2019, en pleno gobierno de Donald Trump, Estados Unidos ocupó el noveno lugar, con ventas de alimentos por valor de 308 millones de pesos. En ese sentido la nación norteamericana solo fue aventajada por China, Venezuela, España, Rusia, México, Argentina, Brasil e Italia. Y quedó por encima de tradicionales socios de Cuba como Vietnam, Francia y Canadá.

mercado, el bloqueo no parece ser efectivo, sino que EE. UU. se ha posicionado como un custodio y garante ante las necesidades domésticas cubanas. La oficialista Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) confirmó en el 2022 que el mercado estadounidense es el sexto del mundo con mayor volumen de exportaciones a la isla.

Donaciones humanitarias

Las donaciones humanitarias –clasificadas como salud, alimentos, ropa y artículos domésticos, así como educación y construcción por el Departamento de Comercio de Estados Unidos, específicamente por las regulaciones de administración de exportaciones (1996)– no se incluyen en el TSREEA, y tampoco aquellas realizadas por viajeros a través de países terceros. En esta categoría, Cuba recibió en el año 2021 4200 millones de dólares desde Estados Unidos, mientras que en el 2022 esta cifra fue casi el doble (Embajada de los Estados Unidos en Cuba, 2023). Otra cantidad sustancial, así como su valor en dólares estadounidenses en artículos clasificados como “humanitarios”, se transporta desde Estados Unidos a la República de Cuba utilizando compañías aéreas; por lo tanto, la información no está documentada.

Ayuda al desarrollo agrícola y al sector empresarial.

Una disposición legislativa que permitió fortalecer las bases para aumentar las exportaciones de productos agrícolas y alimenticios a Cuba fue, en diciembre de 2018, la inserción de la Ley de Mejora Agrícola de cinco años, una provisión especial del Programa de Acceso al Mercado (MAP) y de Desarrollo del Mercado Exterior (FMD) que anula parte del llamado “bloqueo” al derogar la prohibición de asistencia a la exportación. Esta ley fue promovida por la Coalición Agrícola de los Estados Unidos para Cuba (USACC, en inglés), que persigue políticas de apoyo al desarrollo de relaciones beneficiosas entre el sector agrícola de ambos países. Esta provisión permite a agricultores estadounidenses el acceso a subvenciones federales en dólares del Departamento de Agricultura de los EE. UU. para promocionar sus exportaciones a Cuba. En palabras del senador republicano John Boozman:

Mejorar su capacidad para promover sus productos y construir relaciones en un mercado que importa casi el 80 por ciento de sus alimentos es exactamente lo que hay que hacer, particularmente teniendo en cuenta los desafíos a los que

se ha enfrentado la industria agrícola, y espero aprovechar este impulso para lograr oportunidades de comercio aún mayores que benefician a ambas naciones. (Pérez, 2018)

Por su parte, Cuba aduce que la falta de financiamiento debido a la ley de “efectivo por adelantado” anula la posibilidad de comprar a crédito materias primas y productos alimenticios en Estados Unidos y, por tanto, tiene un alto costo de oportunidad relacionado con la imposibilidad de rentabilizar esos recursos, temporalmente disponibles. Pero este argumento no debe verse de forma unilateral, ya que la no autorización de la venta a crédito contó con el apoyo de los exportadores miembros de 60 asociaciones agrícolas de 17 estados, instado por el proyecto, y respondió a la incertidumbre ante la incapacidad crónica de las entidades operadas por el Gobierno cubano para cumplir con condiciones de pago distintas del pago en efectivo por adelantado (U.S.-Cuba Trade and Economic Council, 2023).

Por otro lado, el Servicio Agrícola Exterior del Departamento de Agricultura de EE. UU. (USDA) acepta solicitudes para los programas de exportación, en los que Cuba está nuevamente autorizada para participar. En este formato, Cuba es elegible como mercado de exportación para los programas de acceso, desarrollo, asistencia técnica, muestras de calidad y mercados emergentes. Sin embargo, hasta ahora la motivación para destinar recursos a La Habana ha sido muy limitada. Pero este anémico interés nuevamente no puede leerse como consecuencia unívoca del “bloqueo”. Entre los productores y legisladores estadounidenses, así como entre socios de otras naciones, existe el entendimiento de que Cuba no es un terreno de inversión seguro por la opacidad política, el excesivo control y prerrogativas estatales, la alta tendencia de impago, así como las obstaculizaciones del propio Gobierno cubano. Esta conclusión no es inventada. Varias iniciativas gestadas mediante leyes destinadas a impulsar el desarrollo agrario de Cuba y el diseño de una colaboración estratégica en la compra de alimentos básicos, y en el marco de los cambios regulatorios favorables a la isla, han sido frenadas, obstaculizadas, o demoradas por el Gobierno de La Habana.

Un ejemplo más sencillo de este comportamiento es que, desde mayo de 2022, la administración Biden-Harris autorizó inversiones y financiamientos directos a empresas privadas en Cuba, propiedad de cubanos (U.S.-Cuba Trade and Economic Council, 2016). Aunque esto representó una ruptura de para-

digma siendo el primer intento de inversión de capital desde 1960 en una empresa privada cubana, un año después de la primera petición realizada, esta no había sido tramitada por las autoridades cubanas. Este desinterés afecta igualmente las exportaciones de productores privados. Por ejemplo, desde el 2016 Nespresso USA, Inc., una subsidiaria de Nestlé S. A., con sede en Vevey, Suiza, comenzó la venta de café cubano en Estados Unidos y otros países. La oportunidad surgió del interés desde Estados Unidos por ampliar la variedad de productos producidos por “empresarios cubanos independientes” para uso comercial, autorizados a ser exportados directa e indirectamente desde la República de Cuba. Los primeros productos autorizados fueron café y carbón vegetal. Sin embargo, el Gobierno cubano ha rechazado la posibilidad de exportación directa; en cambio, mantiene la exportación de carbón vegetal centralizada mediante empresas exportadoras estatales como Alcona, parte del Grupo Flora y Fauna, y dirigida por uno de los comandantes de la Revolución, Guillermo García Frías⁴.

Sin embargo, el bloqueo interno.

Los frenos, reticencias, opacidades y suspicacias que el Gobierno cubano ha demostrado tanto en transacciones comerciales como estatales, así como permitir sus ejecuciones en determinadas cooperativas mixtas y negocios privados, es una de las razones por la que los cubanos esgrimen que no existe tal “bloqueo” por parte de los Estados Unidos, pero sí un “bloqueo interno” de parte de las autoridades cubanas⁵. El “bloqueo interno” suele usarse en referencia a corrupción, retrasos y trabas burocráticas, reticencias y desconfianzas de cuadros políticos, desinterés gubernamental, así como manejos fallidos en la diversificación de la economía. Este es un ecosistema que

⁴ Además de carbón vegetal, Alcona. S. A. exporta a Estados Unidos y a Europa otros recursos naturales, animales de raza (caballos y gallos de pelea), así como jengibre, boniato, limón, piña, mango, aguacate, plátano, café, entre otros productos que escasean propiamente en la isla y que el Gobierno ha recortado de la canasta básica, como el café. En sentido general, durante los últimos 22 años, las exportaciones de Cuba hacia Estados Unidos (no únicamente de alimentos) han presentado un incremento a un ritmo anualizado de 7,02 %, desde \$ 652 000 en 1999 hasta \$ 2,9 millones en 2021. Ver estas variables en: <https://oec.world/es/profile/bilateral-country/cub/partner/usa>. Sobre los esfuerzos de delegaciones estadounidenses por viabilizar estas exportaciones desde Cuba, ver U.S.-Cuba Trade and Economic Council (2022).

⁵ Sobre trabas burocráticas y criminalización del sector privado, ver Thiemann y González Marrero (2023).

desalienta a los actores económicos, y donde impera la criminalización de agentes no estatales, el tope de precios sin consenso con productores o vendedores, el control excesivo sobre licencias, entre otras formas de control.

En entrevista de Food Monitor Program con el Dr. Theodor Friedrich, exrepresentante de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en Cuba, dijo que entre noviembre de 2012 y enero de 2018 se pudieron atestiguar mayores impedimentos por parte de representantes oficiales cubanos, incluso dirigidos contra la asistencia para el desarrollo de organizaciones internacionales no gubernamentales (Food Monitor Program, 2022). Durante su mandato, el Dr. Friedrich afirma haber presenciado las consecuencias del bloqueo interno en la desconfianza y demora de las autoridades, influyendo en la inseguridad alimentaria del país:

Otra parte difícil era la colección de datos productivos confiables, una de las tareas normativas importantes de la FAO. El trabajo en campo era siempre controlado, misiones rurales y visitas de cooperativas y campesinos solo eran posibles con permisos previos. Visitas privadas entre amigos no eran bien vistas y normalmente tenían como consecuencia una visita de la Seguridad del Estado al visitado. [...]

Estos análisis iniciales se hicieron exclusivamente con funcionarios del gobierno y militares, resultando en atrasos para obtener datos para iniciar intervenciones de emergencia con la comunidad internacional, hasta a veces perder la ventana de solicitar, y con esto, los fondos.

El diplomático también se refirió a la incapacidad de cuadros directivos encargados de canalizar los paquetes de ayuda como un problema endémico que atentaba contra el desarrollo agrícola:

Había gente que “sabía” y dirigía, y gente que “podían hacer” y ejecutaron, pero nadie sabía sobre todos los sectores ni pudo hacer todas labores necesarias. Este modelo de producción no funciona en la agricultura en ninguna parte.

Así como argumenta la idea del “bloqueo interno”, el Dr. Friedrich amplió sobre el carácter propagandístico de la narrativa de nación bloqueada, así como de la acción de las oficinas internacionales como paliativo a ello:

Las organizaciones internacionales son políticamente muy importantes para Cuba, porque levantan la presencia e importancia de Cuba a nivel internacio-

nal. Como con representaciones diplomáticas, en las cuales Cuba tiene uno de los números más altos de embajadas presentes en el país, las organizaciones internacionales también tienen una plataforma de presentarse como “un país de los buenos”. Así, Cuba tenía mucho interés de activamente colaborar con la FAO y sus varios gremios para extender el buen ejemplo cubano a otros países. [...]

Para Cuba la FAO era más bien un instrumento de propaganda e influencia hacia el exterior, mientras que intervenciones técnicas, o en el peor caso, asesoría en políticas sectoriales, no era bien visto. En mis primeros años de trabajo en Cuba no se podía ni hablar sobre políticas agrícolas, esto era del dominio exclusivo del Gobierno. La FAO debería limitarse a proveer información técnica y fondos. (Friedrich, citado en Food Monitor Program, 2022)

Por último, el antiguo representante de la FAO explica el verdadero interés del Gobierno frente a los paquetes de asistencia para el desarrollo alimentario en el país bajo la fórmula “mayor beneficio con menos esfuerzo posible”. El freno de asistencias al desarrollo y su manejo como ayuda humanitaria, con un margen mucho más restringido, ha impactado a la larga en el estancamiento agrícola del país:

Otro interés del país en organizaciones internacionales era obviamente la función de portar divisas con proyectos financiados al 100 %. Esto explica la alta popularidad por ejemplo del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en Cuba, que en realidad no debería haber estado allí, porque oficialmente no había hambre. Pero el PMA es entre las organizaciones que más dinero traen en base a ayuda humanitaria. [...] En este sentido, el país daba preferencia para la ejecución de proyectos a organizaciones como el PNUD, que operaba básicamente como un banco dejando todas las decisiones operativas técnicas al país. (Friedrich, citado en Food Monitor Program, 2022)

La percepción de la inseguridad alimentaria y el protagonismo del bloqueo interno en ello se han registrado por Food Monitor Program (2022, 2023) en dos años consecutivos mediante la Encuesta Nacional de Seguridad Alimentaria. En el presente año, de 2535 personas encuestadas, el 94,24 % afirmó constatar problemas de abastecimiento de alimentos esenciales; mientras que más del 60 % consideró que el Gobierno no hizo lo suficiente por asegurar la alimentación a la población. A la pregunta ¿cuál cree que es la causa principal del desabastecimiento alimentario en Cuba?, solamente el 5 % de los encuestados, entre edades comprendidas entre 18 a 60 años, indicaron

que el “bloqueo” estadounidense, mientras que el 10 % de los mayores de 60 años indicaron la misma razón. El ligero incremento demuestra la exposición al mensaje oficial y al aparato propagandístico, de la generación protagonista de la Revolución y más cercana a los códigos de su dirigencia.

La percepción ciudadana sobre el bloqueo interno se ha incrementado conforme aumentan el desabastecimiento alimentario y la visualización de medidas que se alejan del ideal paternalista del Estado, antes de mayor peso social. Esto ha sido más relevante tras medidas como la Tarea Ordenamiento y la unificación monetaria, a raíz de sus consecuencias inmediatas: la reducción de subsidios, el recorte de alimentos de primera necesidad de la canasta básica, la inflación y la pérdida de acceso a los alimentos de forma general.

Gran parte de estas gestiones, al no ser transparentes por la ausencia de rendición de cuentas por parte del Gobierno, crea lagunas difíciles de abordar, y contribuyen a esta conclusión. Por ejemplo, a fines de octubre de 2023, la Corporación Cimex, encargada de la distribución y suministro de los módulos de alimentos –un recurso supuestamente temporal ante el desabastecimiento pospandemia covid-19 y que se ha mantenido hasta el presente–, anunciaba sin otras explicaciones “no contar con la disponibilidad de pollo”, único cárnico no procesado entregado a la población tras la pérdida de la producción nacional de carne porcina o de res. Más allá del embargo, resulta curiosa la ausencia de una estrategia de importación sostenible a mediano plazo si, habiendo alcanzado cifras récord de la compra de este producto desde Estados Unidos en el mes de agosto, en septiembre esta se desplomara en un 66 % (Pedro Monreal [@pmmonreal], 2023c). En el mismo mes, desabastecimiento de pollo en establecimientos de distribución controlada y normada por el Gobierno, fue inversamente proporcional al aumento en la oferta de pollo en mercados comerciales de la élite, como plataformas en línea y mipymes. Ante la ausencia de explicaciones, el economista cubano Pedro Monreal había aventurado la posibilidad de un mayor consumo del producto en el turismo –una estrategia de revitalización que ha intentado el Gobierno en el sector, con eventos como *Le Dîner en Blanc*⁶ –, así como de una posible modificación en el patrón de suministro mayorista de pollo a los mercados internos y concluía:

⁶ Ver más al respecto en Quintero (2023).

El problema con ese tipo de información de entidades estatales como Cimex es que debería explicarse claramente por qué no existe disponibilidad. La carne de pollo es el principal alimento cárnico (no mezclado) consumido en Cuba. Es pilar de la estropeada seguridad alimentaria. (Pedro Monreal [@pmmonreal], 2023b)

Burlando el embargo. Las tiendas en MLC, los mercados online y las mipymes

Durante décadas, el Estado cubano ha buscado formas de burlar las sanciones económicas impuestas por el Gobierno norteamericano. Muchas han sido de manera secreta, por razones obvias, ya que las partes internacionales están expuestas a sanciones por violar las leyes del embargo. Empero, en las últimas décadas, estos intentos de esquivar el “bloqueo” son cada vez más públicos y sutiles, e involucran a viejos y nuevos aliados, pero sobre todo buscan captar capitales internacionales mediante los emigrados cubanos que una vez fueron relegados como ciudadanos. Tres fenómenos relativamente nuevos lideran esta captación de capitales de las autoridades cubanas, y por ende la esquiva a las sanciones: las tiendas en moneda libremente convertibles (MLC), los mercados digitales y las recientes mipymes. Aunque las tres tienen características particulares, lo que las hace similares es el monopolio lucrativo de ganancias dirigidas a una élite vinculada a Gaesa y las Fuerzas Armadas Revolucionarias, la enorme desigualdad que provocan en la sociedad cubana, y la tendencia política creciente a retroceder en políticas sociales en favor de lucrar con la escasez y miseria del país.

Mercados online.

En el mundo entero las plataformas digitales de comercio están naturalizadas hace décadas. Sin embargo, en Cuba este es un fenómeno bastante raro y de reciente irrupción en el contexto nacional. Su relativa popularidad fue alcanzada durante la pandemia del covid-19, cuando la movilidad para hacer compras era reducida. Pero en la isla los mercados digitales no funcionan como en la mayoría de los países por varios motivos. En primer lugar, las sanciones económicas impiden a los cubanos realizar compras en tiendas *online* como *Amazon* o *eBay*, en tanto necesitan una tarjeta de débito o crédito como *MasterCard*, *Visa*, etc. Por otra parte, aún con acceso a estas pasarelas de pago, no existen conductos para el envío seguro de estas mercancías.

Como alternativa, han surgido varias tiendas online “cubanas” o enfocadas al mercado cubano, sobre todo a la venta de alimentos. Algunas ya están consolidadas como *Katapulk*, empresa con sede en los Estados Unidos y cuyo dueño es Hugo Cancio, polémico empresario cubanoamericano que mantiene vínculos directos y públicos con el Gobierno de Cuba. Cancio además es el dueño de *OnCuba*, medio de prensa “independiente”, también con sede en Estados Unidos, que trata noticias sobre la isla, pero que curiosamente es el único de este tipo acreditado en el país, según la lista de medios de prensa acreditados de forma permanente ante el Centro de Prensa Internacional (CPI).

Sin embargo, estas tiendas tampoco han sido creadas para el cubano de a pie. Primeramente, utilizan los mismos métodos de pago que cualquier otro mercado en línea, por lo tanto, desde Cuba no se pueden realizar compras, sino que todo el proceso queda dependiente de los cubanos emigrados que envían alimentos a sus familiares en la isla. Luego, los precios que tienen los productos en estas tiendas son desproporcionados, y en casi su totalidad triplican o cuadruplican los precios reales en los mercados físicos. Esto crea, por lo tanto, una creciente desigualdad entre los que reciben remesas y alimentos físicos por sus lazos con el exterior, y los que carecen de estos.

A simple vista surgen algunas interrogantes acerca de estos mercados en línea “cubanos”. ¿Quiénes están detrás de ellos? ¿Cómo funcionan estas tiendas en un país donde todo está controlado por el Gobierno? ¿Cómo burlan las sanciones económicas? Y sobre todo, ¿de dónde salen estos productos de primera necesidad en un país que atraviesa una crisis de inseguridad alimentaria de gran envergadura? Las respuestas a estas interrogantes no son simples.

Estos negocios no pertenecen a una sola persona, y en casi su totalidad están compuestos por una red de pequeñas empresas y proveedores en varios países, pero sobre todo en España y Estados Unidos. Estas redes permiten esquivar las sanciones económicas que tiene impuesta Cuba, y como es evidente, todas ellas tienen que tener algún vínculo con el Gobierno cubano y sus dirigentes. Tomemos el caso de Supermarket23. Según una investigación de Cubanet (Padrón, 2022), todo apunta a que Supermarket23, realmente es administrada por la empresa estatal Alcona, la cual forma parte del grupo empresarial estatal Flora y Fauna, el cual pertenece a su vez al Ministerio de Agricultura. Cabe aclarar que la empresa Flora y Fauna está dirigida por el

comandante de la Revolución Guillermo García Frías, uno de los hombres más importantes del poder en Cuba. Su hija es la segunda al mando en esta empresa estatal. Alcona, por lo tanto, es utilizada como pantalla para realizar negocios con empresarios canadienses y de otros países. Supermarket23 no solo vende alimentos, sino todo tipo de productos y algunos servicios canalizados a través de empresas estatales.

Otro caso similar a Supermarket23 es Chévere Compras, y un buen ejemplo de cómo confluyen socios externos, instituciones cubanas y el Gobierno para romper las sanciones económicas. Antes se mencionaba que la mayoría de los mercados en línea que existen en Cuba están diseñados para efectuar las compras desde fuera del país. Sin embargo, es cierto que existen unos pocos que habilitan la compra desde el interior de la isla. En realidad, algunas instituciones estatales intentaron, durante el periodo de cuarentena, impulsar el comercio digital mediante algunas plataformas de ventas de productos de manufactura nacional. Lo mismo el aseo personal que los electrodomésticos, y por supuesto, los productos alimenticios⁷. Actualmente están surgiendo otras alternativas que permiten realizar compras desde Cuba, y que mantienen algún grado de relación con el Estado cubano. Sin embargo, siguen un patrón similar a las ya existentes, en cuanto a su conformación y funcionamiento; tampoco queda claro hasta qué nivel mantienen una relación con el poder en Cuba, o con miembros de la élite que rodea este poder. Tal es el caso de cheverecompras.com, una nueva página de venta de alimentos, y en la cual se puede comprar desde Cuba, o al menos es así en algunos casos. En la sección informativa de su página web (Chévere Compras, s. f.) exponen que GSI Quants es una empresa de comercialización de productos en línea y Chévere Compras es uno de los canales que utilizan para comercializar en Cuba. También dejan claro a quién va dirigida esta tienda, cuando dicen que entienden “lo difícil que puede ser comprar para su familia o negocio”.

GSI Quants por su parte es una empresa de exportación de productos y consultoría informática con sede en Alicante, España. A su vez esta empresa tiene dos dependencias. La primera es *GSI Quants*, que se especializa en la

⁷ Plataformas de compra como tuenvío.cu son un ejemplo de esto. Sin embargo, fueron un total fracaso. Primeramente, a nivel técnico las páginas web eran deficientes y poco atractivas. Luego la disponibilidad de “combos” de alimentos y otros productos de primera necesidad era escasa y duraban solamente minutos en línea. Hoy en día estas plataformas estatales de comercio virtual son prácticamente inoperantes.

consultoría, diseño y desarrollo de soluciones informáticas para el mercado español e internacional, enfocado en el mundo digital. La segunda es *Verigu*, que se especializa en la exportación de productos alimenticios y de primera necesidad desde Europa, principalmente desde España, hacia Cuba. Según declaran, su objetivo es facilitar el acceso a alimentos y bebidas de calidad para los familiares en Cuba.

Lo especial sobre esta tienda en específico es que, a pesar de que queda bien claro en su página que sus pagos son mediante cuentas bancarias internacionales, y con las tarjetas Mastercard, Visa, y demás, Chévere Compras se las ha arreglado para asociarse con mipymes cubanas y algunas instituciones estatales. En un mensaje circulado en un grupo de *WhatsApp* de un centro de investigación asociado a la Universidad de La Habana, se les informaba a los trabajadores que el sindicato de la institución había convenido con la mipyme *Hiper Logística* las ventas de productos. En teoría esto ayudaría a realizar la venta de productos alimenticios con precios diferenciados, a concertar las compras por encargo virtual y a ofrecer una mensajería sin costos de traslado hacia la UH o las diferentes ubicaciones geográficas ya acordadas en correspondencia de áreas de demandas considerables, entre otras cosas.

Entonces surge una pregunta, ¿los mercados digitales son solución o parte del problema de la especulación y sobreprecio de los alimentos en Cuba? ¿Hasta qué punto la dolarización y la plataformización de mercados de alimentos son consecuencias colaterales del bloqueo? ¿Responden realmente a una estrategia evasiva y de resistencia ante el bloqueo o son muestra incipiente del capitalismo de Estado del Gobierno cubano? La respuesta está en el medio. Sin lugar a dudas es una solución –bastante cara– para quienes tienen el privilegio de tener familiares fuera de Cuba y les puedan realizar este tipo de compras: se ahorran las largas colas y en su mayoría adquieren productos que no se encuentran en las redes de comercialización habituales, ni siquiera en las tiendas MLC. Esto no deja de ser polémico para sectores más radicales de la emigración cubana que se oponen a cualquier tipo de operación financiera que pudiera beneficiar a la élite del poder en Cuba, ya que queda demostrado que esta mantiene vínculos estrechos con estas redes de comercio electrónico.

Por otra parte, queda la mayoría del pueblo cubano que no tiene acceso a este tipo de mercados y sienten la gran desigualdad que se afianza en el

contexto cubano. Ni siquiera es un acierto este intento de *Chévere Compras* de permitir hacer compras en moneda nacional, porque no solo está limitado a un número bien reducido de personas, sino que los precios son una burla hacia los trabajadores que, como promedio, ganan poco más de 3 mil pesos cubanos. Pongamos el ejemplo de que una persona se dispusiera a comprar 1 kg de arroz (750 CUP), 1 l de aceite vegetal (976 CUP), 1 lb de ají cachucha (630 CUP), una lata de 120 gr de sardinas (551 CUP) y un paquete de espaguetis (384 CUP). Esta persona necesitaría 3301 cup, y solo habría hecho compras para dos comidas como mucho.

Las mipymes.

Desde enero de 1959, el modelo económico de Cuba ha estado caracterizado por un fuerte énfasis en la propiedad estatal y la planificación centralizada. Las crisis económicas de los años 1990 y las actuales del siglo XXI, han forzado a las autoridades cubanas a aplicar ajustes y relativas aperturas en los últimos años. La que más impacto ha tenido recientemente es la aprobación de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Si bien desde su surgimiento han sido bastante polémicas, y han recibido críticas desde ambos lados del espectro político cubano, es cierto que su simple existencia es un paso importante en la normalización de la propiedad privada en Cuba.

En la normativa cubana, el Decreto Ley 46 de 2021 en su artículo 3.1 define a las mipymes como unidades económicas con personalidad jurídica, que poseen dimensiones y características propias, y que tienen como objeto desarrollar la producción de bienes y la prestación de servicios que satisfagan las necesidades de la sociedad. Las mipymes son sociedades económicas de responsabilidad limitada, y aunque estuvieron recogidas en la sección decimocuarta del libro segundo, título I, del Código de Comercio, no fue hasta la aprobación del reciente Decreto Ley 46 que se autorizaron, y quedaron divididas en varias clases: propiedad estatal, privada o mixta (Hernández y Figueroa, s. f.).

La clasificación de las mipymes se corresponde según la cantidad de personas que empleen. Esta clasificación toma como referencia el número de personas ocupadas, incluidos los socios, de la siguiente manera: a) microempresa: cuyo rango de ocupados es de 1 a 10 personas; b) pequeña empresa: cuyo rango de

ocupados es de 11 a 35 personas; c) mediana empresa: cuyo rango de ocupados es de 36 a 100 personas (Hernández y Figueroa, s. f.).

Las pymes cubanas han creado gran debate entre los economistas cubanos de dentro y fuera del país. Sus opiniones varían considerablemente, y reflejan una variedad de perspectivas, influenciadas por factores como la ideología económica, la experiencia práctica y el análisis de la realidad de la isla. Algunos ven a estas empresas como elementos clave para la diversificación y el crecimiento económico, y como potenciales generadores de empleo y riqueza. Otros expresan preocupaciones sobre la competencia y su impacto en el sector estatal, así como sobre la distribución equitativa de los recursos y de las oportunidades. No pocos a su vez se preocupan por el grado de penetración del Estado cubano y sus grupos de influencias en estas pequeñas empresas y hasta qué punto son utilizadas para burlar las sanciones económicas.

Pedro Monreal es un economista que ha destacado la importancia del desarrollo de las pymes en Cuba como un elemento clave para la diversificación económica y el fomento de la creatividad empresarial, especialmente en el contexto de las reformas económicas que el país ha experimentado en los últimos años. A su vez, ha abogado por la necesidad de crear un entorno más propicio para el desarrollo de las mipymes, que reconozca su potencial para impulsar el crecimiento económico, generar empleo y estimular la innovación en diversos sectores.

Uno de los principales problemas que Monreal identifica en el estado de las mipymes en Cuba es que en vez de predominar ampliamente la microempresa –como en la mayoría de los países– esta es minoritaria (22 %) en comparación con la pequeña (50,5 %) y la mediana (27,5 %) (Pedro Monreal [@pmmonreal], 2023a). Otro de los grandes problemas de las mipymes cubanas es que a pesar de que las prioridades oficiales para su creación fueron la transformación productiva, las exportaciones y aumentar la satisfacción de la población, la realidad imperante es que poco más de un tercio opera en la producción, casi no exporta, y vende a precios elevados.

La relación entre las mipymes y la inflación galopante de la economía cubana también ha estado en el foco de atención de los especialistas. El economista Pavel Vidal ha indagado en esta temática. En uno de sus más recientes artículos para El Toque, en julio de 2023, se analiza el por qué desde su surgimiento

las mipymes han estado asociadas con la depreciación del peso cubano. La cuestión es que cuando los precios internos crecen a un ritmo más alto que la tasa de cambio en el mercado informal, el incentivo que tienen las mipymes no es producir, exportar y sustituir importaciones, sino inundar el mercado doméstico de bienes importados. Esto provoca que los precios en los que las propias mipymes venden aumenten más rápido que lo que les cuesta importar las mercancías.

A pesar de las limitaciones que enfrentan las pymes y todo el sector privado en Cuba para su desarrollo, su impacto en la economía cubana ha sido importante. Esto se hace notar con la apertura de cientos de nuevas tiendas y negocios privados que revitalizan –muy limitadamente aún– la vida comercial del país. En la actualidad el sector privado representa alrededor del 15 % del PIB; concentra el 35 % del total de empleados y emplea más trabajadores (1,6 millones) que el sector empresarial estatal (1,3 millones); las pymes han generado alrededor de 250 mil empleos directos en los dos años desde su aprobación; hasta el 9 de mayo de este año existían en total 8012 pymes, de las cuales 7842 son privadas, 105 estatales, 65 cooperativas no agropecuarias; el sector ha generado 4 788 500 dólares de exportación y 270 294 100 en importaciones de los cuales el 61 % (164,8 millones) fueron realizadas por mipymes (Triana, 2023).

Para no pocos entendidos en la materia, el Estado cubano tiene la intención de que las mipymes sean usadas como chivo expiatorio que cargue con la culpa de la inflación y mostrarlas como enemigo del pueblo. De esta manera intentan ocultar el estrepitoso fracaso de sus medidas económicas como el ordenamiento monetario, las tiendas en MLC, y demás intentos de resolver los propios problemas creados por sus ineficientes políticas económicas. En realidad, la creciente desigualdad social y pobreza que vuelve a imperar en las calles cubanas existía antes de las mipymes, y han sido causadas por el propio Estado cubano.

Para muchos, las mipymes son un brazo más del poder en Cuba, una herramienta de las élites militares y económicas para seguir enriqueciéndose, o para beneficiar a personas cercanas a su círculo de poder. Esto en gran medida es cierto, ya que solo basta una pequeña búsqueda en las redes sociales para encontrar un sinnúmero de mipymes y negocios privados que son pro-

piedad de hijos y nietos de ministros y comandantes. Ahora bien, debido al secretismo y a la falta de transparencia en cómo funcionan estas pequeñas empresas, de dónde sale el capital y cómo fluye, se puede caer en el terreno de lo especulativo y lo generalizador. No todas las mipymes están vinculadas al Estado cubano, aunque sí es bastante probable que las más importantes y grandes lo estén, ya que, en un Estado autoritario como el cubano, todo, o casi todo pasa por el control gubernamental. Dicho esto, existen una mayoría de micro y pequeñas empresas que lejos de beneficiarse de los vínculos con el Gobierno se ven perjudicados por las trabas y el bloqueo interno, que impide su completa realización y crecimiento.

Sin embargo, es cierto que las principales mipymes de importación son usadas directamente por el Estado cubano para burlar las sanciones económicas impuestas por el Gobierno estadounidense. En este proceso participan empresarios cubanoamericanos que abiertamente sirven de puente entre las autoridades cubanas y los productos norteamericanos. Estos empresarios a menudo reciben licencias de las autoridades de Estados Unidos para exportar a Cuba más que alimentos o medicinas. Recientemente el Gobierno estadounidense concedió una licencia de exportación de carros a Cuba al empresario Hugo Cancio y su compañía Fuego Enterprises Inc. La licencia de la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) y de la Oficina de Industria y Seguridad (BIS) del Departamento de Comercio de los Estados Unidos permitirá exportar a Cuba vehículos híbridos o de combustión, nuevos y usados, de diferentes marcas y portes para ser vendidos, en teoría, al sector privado (Chirino, 2023).

Las tiendas MLC.

En una mesa redonda del 16 de julio de 2020, el ministro de Economía Alejandro Gil, directivos de las dos cadenas de tiendas más importantes del país, Tiendas Caribe y Corporación Cimex, y otras autoridades cubanas, anunciaron que comenzarían a operar el 20 de julio en Cuba, una nueva modalidad de tiendas en monedas libremente convertibles (MLC). Según Ana María Ortega Tamayo, directora general de Tiendas Caribe, de los más de 4800 puntos de ventas existentes, solo 72 ofertarían este servicio (Figueredo e Izquierdo, 2020). Este número en pocos meses creció exponencialmente, y en la

actualidad apenas existen establecimientos en pesos cubanos.

Como señala Bertha K. Guillén, este proceso comenzó un poco antes:

Las tiendas en moneda libremente convertible (MLC) llegaron al panorama económico cubano en el segundo semestre de 2019 para cumplir [...] con tres objetivos fundamentales: dar un nivel de oferta demandada por un segmento solvente del mercado, captar divisas, que se estaban “fugando hacia el extranjero” buscando sustituir los ingresos que reportaban los rubros exportables del país, especialmente el turismo y por último redistribuir esas divisas al resto de la economía. [...] El Gobierno cubano avanzó la implementación de este mercado en tres etapas, la primera entre julio de 2019 y octubre de 2020, comprendía tiendas de electrodomésticos y automotores. Le sucedió la inauguraron otras 72 tiendas de alimentos y aseo, justo cuando la pandemia de covid-19 azotaba con más fuerza en la isla y el acceso a los alimentos se dificultaba cada vez más; por último, una tercera etapa que incluyó la incorporación de pequeños mercados, tiendas de los hoteles, comercio online y pagos con tarjetas desde el exterior. (Guillen, 2022)

La apertura de estas tiendas responde, como afirmó el presidente cubano Miguel Díaz-Canel, a las bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2030, de la conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista y de los lineamientos de la política económica y social, aprobados durante el VII Congreso del PCC (Falcón *et al.*, 2020). Como afirma el destacado economista cubano Mauricio de Miranda:

Entre los objetivos que se reconocen por parte de las autoridades económicas están también “evitar la fuga de divisas” ocasionada por la actividad comercial de personas naturales que viajaban al exterior, especialmente a Panamá y Rusia, para realizar compras en esos países y luego ofrecer en el mercado cubano productos que no existían en las tiendas que operaban tanto en pesos “convertibles” (CUC) como en pesos cubanos (CUP); así como incrementar la provisión de bienes que el Estado no podía importar debido a la escasez de divisas provocada por la caída de las exportaciones de bienes, la disminución del turismo, y las medidas restrictivas adoptadas por el gobierno de Trump. (Miranda, 2022)

En más de tres años de existencia de este tipo de tiendas, no queda claro cuáles han sido sus aportes o beneficios reales a la economía del país. Más allá de que la dirigencia del país afirme que esto le ha permitido cubrir otros sectores y servicios a la población. Desde el primer momento fueron duramente criticadas por el propio pueblo, según datos de la ONEI (2022), y tampoco se aprecian avances en políticas sociales que fueran sufragados por la creación

de estas tiendas. Y no es que las tiendas hayan provocado las desigualdades, como dice Miguel Alejandro Hayes:

La segmentación social no generó la MLC, simplemente, el momento de escasez le quitó el velo delante de los ojos a los que aún no la querían ver. Hay cubanos con dólares y cubanos sin dólares, pero para comprender quiénes llegan a fin de mes a regañadientes y quiénes no tienen ese problema, hay que mirar la desigualdad estructural y sistemática que se hace innegable ahora. El problema no está en quiénes pueden acceder directamente o no a la divisa, porque el mercado negro está al alcance de todos, sino en los montos que se poseen para ir a este a cambiar (comprar) en divisas. Eso es lo que está marcando las grandes diferencias ahora mismo. (Hayes, 2021)

Siguiendo esta lógica, algunos de los cubanos con acceso a estas tiendas, compran productos alimenticios para revender en el mercado negro, ya que la red de ventas en moneda nacional es racionalizada, y se limita casi exclusivamente a la venta de pollo, picadillo y salchichas. Según la encuesta de seguridad alimentaria realizada en 2022 por Food Monitor Program (2023), el 59,2 % de los encuestados acuden al mercado negro para adquirir sus alimentos básicos y solo el 14,2 % lo hace en la red de tiendas en MLC. Como es evidente, los precios de estos productos en MLC que son revendidos, son bastante elevados y varían según suba el precio de esta “moneda” en el mercado informal de divisas.

Otro de los grandes problemas de las tiendas en MLC es que no todos los cubanos tienen acceso a este dólar bancario, por lo que los que no tienen forma de recibir remesas, deben comprar la moneda como una mercancía. Por tanto, el problema de la desigualdad detrás de la MLC no es ella propiamente (su presencia), sino su precio. Ese precio es el que está determinando la estructuración de la desigualdad a partir de la segmentación de la demanda (Hayes, 2021). Por lo tanto, la inexistencia de un mercado oficial cambiario eficiente, que satisfaga la demanda de divisas a la población y el sector empresarial, provoca la constante devaluación del peso cubano y por ende una galopante inflación.

A lo anterior se adiciona el impacto negativo que la existencia de este mercado tiene desde el punto de vista político. Al instaurarse un mercado dolarizado y establecerse una dualidad monetaria, no solo se segmentaron los mercados sino la población misma. Los mejores productos se comercializan en

una moneda a la que no se accede directamente a partir de los resultados del trabajo de la mayor parte de las personas. Esto es inadmisiblemente políticamente, porque implica una segregación de esa parte considerable de la población cuya ruta de llegada a estos bienes es mediante la ayuda de familiares en el exterior por vía de remesas (Parrondo, 2022).

Las tiendas en MLC son una de las mejores pruebas de cómo el Gobierno cubano sí puede, si es de su interés, hacer negocios con terceros países e importar productos para comercializar. El MLC no es más que una moneda virtual, y está respaldado en bancos internacionales, donde las autoridades cubanas tienen acuerdos financieros. Cada dólar o euro que una persona transfiere a una cuenta en MLC va a parar a una cuenta bancaria –la mayoría de las veces secreta– que luego el sistema financiero refleja en las cuentas bancarias en divisas. O sea, en realidad esa divisa no existe, o al menos no físicamente en los bancos cubanos, por lo cual extraer el dinero de esas cuentas en dólares o euros es misión fallida. Sin embargo, en pesos cubanos sí es posible realizar esta acción, a relación de 1 MLC por 120 pesos cubanos, cuando en el mercado informal el MLC se cotizaba, con cierre en noviembre de 2023, a 242 pesos.

El hecho de que estas tiendas estén surtidas con productos de España, México, Argentina, República Dominicana y hasta de Estados Unidos, no concuerda con la retórica del bloqueo y la imposibilidad de adquirir divisas y productos fuera de Cuba. Es válido aclarar que no es lo mismo estar impedido de hacer algo, a estar limitado. Es cierto que el Estado cubano se ve limitado a realizar determinadas operaciones financieras y comerciales con países terceros, pero está lejos de verse imposibilitado. Es en este matiz de la cuestión en el que reside la diferencia entre bloqueo y embargo económico (Cubadebate, 2020a, 2020b).

El bloqueo como chivo expiatorio frente a la profundización de la crisis alimentaria

A pesar de las evidencias mostradas, el bloqueo ha estado muy presente como retórica justificativa de los fallos en la administración del país. En momentos de mayor crisis económica los rasgos del discurso político se han acrecentado en matices nacionalistas, de confrontación con Estados Unidos y de persecución a sectores económicos criminalizados. Durante el caos ocurrido en

los momentos más difíciles de la pandemia, por ejemplo, se incrementaron y hasta televisaron juicios sumarios contra trabajadores estatales, cuentapropistas y otros burócratas acusados de malversación de bienes.

Asimismo, en agosto de 2023 la Asamblea Nacional abordó el descalabro económico mostrando datos oficiales alarmantes: si los cubanos consumían 438 g de proteína animal al mes en el 2022, hasta mayo de 2023 habían consumido 347 g frente a los 5 kg que se recomiendan mensualmente. Se admitió entonces la ausencia de cría de pollos, y por tanto de carne y huevos. A su vez, los rendimientos de maíz, soja, y otros cultivos se habían reducido drásticamente; la mayoría de los piensos no estaban disponibles, por lo que la producción de carne de cerdo había caído, también estaba ausente la leche por el diezmo de cabezas de ganado. La Comisión Agroalimentaria de la Asamblea informó, además, el impago a productores nacionales por falta de crédito y el aumento de la criminalidad asociada a la inseguridad alimentaria, sobre todo en forma de robo y sacrificio ilegal de ganado.

En este panorama, y ante la profundización de la crisis multifactorial en la isla el bloqueo estadounidense siguió siendo un código al uso en la retórica política oficial. En comparecencia ante la asamblea, el presidente cubano Miguel Díaz-Canel mencionó particularmente “problemas de nuestra difícil vida cotidiana, como la producción de alimentos, la generación de electricidad, la disponibilidad de agua, la delincuencia, el aumento de la inflación, los precios abusivos”. Posteriormente, criticó las conductas “que refuerzan el bloqueo omnipresente por inacción, apatía, insensibilidad, incapacidad y falta de fe” (Díaz-Canel, 2023).

Frente a estas condiciones, otra postura política que resulta alarmante es el regreso a reclamos oficiales para una resiliencia ciudadana, la glorificación de la resistencia y la “creatividad”. Tanto la normalización del sacrificio como el uso del bloqueo como justificante son muestras de una política desinteresada y de la falta de voluntad gubernamental para cambiar la realidad económica en el país; también de una ejecución de políticas que perpetúan la desigualdad y la opresión de personas en condiciones de vulnerabilidad, sin autonomía o recursos para ganar agencia alimentaria, y en esto el embargo no tiene protagonismo.

Conclusiones

En suma, las sanciones económicas de Estados Unidos contra el Gobierno cubano son una realidad: están descritas y actualizadas, tienen influencia comprobable sobre el desempeño económico de la administración cubana, e impactan al cubano de a pie. Sin embargo, este mecanismo internacional dista mucho de la descripción del mensaje oficial cubano sobre el mismo. Obviando las tendencias burocráticas y centralizadoras del Gobierno cubano, y también la asistencia antisanciones proveniente de Estados Unidos, el embargo continúa, según su discurso como única causa de la crisis económica en Cuba en tanto “políticas de genocidio, hambre, desesperación que conduzcan al derrocamiento del Gobierno” (Whitney, 2023). En el discurso político, el bloqueo ha sido carta de presentación, justificación y recurso criminalizador que caracteriza la mayor parte de la proyección exterior de las autoridades cubanas. Esto ha servido para despejarles de responsabilidades, mantener un discurso de trinchera y sacrificio inspirado en la movilización de masas, y para aunar solidaridades y donativos de gobiernos afines.

A su vez, el performance del Gobierno y los resultados de las medidas económicas de los últimos cuatro años, tales como la creación de tiendas en dólar bancario, la plataformización del mercado de primera necesidad con tiendas en línea, la estrategia *carrot and stick* para controlar las mipymes y los precios del cuentapropismo sin formas de consenso, entre otras medidas regulatorias contra los productores y vendedores han afectado más directa y profundamente a los ciudadanos que el llamado bloqueo. El retroceso de garantías sociales y políticas públicas, la persecución y criminalización cívica y consecuencias como la dolarización de la sociedad, la pérdida de acceso a los alimentos y la desigualdad en general muestran un creciente desinterés del Gobierno por corregir la debacle económica en la isla. Lo anterior ocurre inversamente proporcional al desempeño e interés de diferentes administraciones estadounidenses por acercar, acelerar y/o abrir relaciones comerciales con la isla, incluyendo la amplia importación de alimentos de primera necesidad. Desde la depresión económica de la década de los 90 el comercio con Estados Unidos ha aumentado exponencialmente y el bloqueo se ha flexibilizado, más aún en un estado crítico multifactorial como el actual, para el que funcionarios como Frei Betto, asesor del Plan de Soberanía Alimentaria

y Educación Nutricional de Cuba, la escasez actual es más grave que la del llamado periodo especial.

Por tanto, una evaluación de las sanciones económicas contra el Gobierno cubano debe priorizar su análisis en contexto y en comparación con el performance de otros Gobiernos igualmente sancionados, en el camino a la democratización. Sobre todo, es imprescindible un alejamiento de la narrativa victimizante de país bloqueado que tiende a justificar/legitimar todos los designios de su administración y ha sesgar toda lectura crítica que los observadores puedan realizar sobre el sistema económico en el país. La fractura discursiva es tan grande que incluso cuando los propios cubanos los más afectados en este affair, aducen un mayor protagonismo al bloqueo interno antecedido por la burocracia y la falta de voluntad del Estado cubano, estas voces son desoídas en instancias internacionales por la preeminencia de la narrativa ficticia del Gobierno cubano. De tal manera, el código de bloqueo resulta doblemente represivo al instrumentalizar las políticas estatales, descontextualizar los sistemáticos fallos administrativos del partido y justificar una postura de no acción para el desarrollo, así como mayor control y castigo en términos de seguridad nacional.

Referencias

- Abrams, E. (2017). “Like-minded” dictatorships and the United Nations. Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/blog/minded-dictatorships-and-united-nations>
- Agriculture Improvement Act of 2018. (2018). <https://www.congress.gov/115/plaws/publ334/PLAW-115publ334.pdf>
- Chaguaceda, A. y Werlau, M. (2019). The power of ideas: Cuba’s efforts to shape debate in Latin America. *Power 3.o*. <https://www.power3pointo.org/2019/04/25/the-power-of-ideas-cubas-efforts-to-shape-debate-in-latin-america/>
- Chévere Compras. (s. f.). <https://www.cheverecompras.com/about-us/>
- Chirino, J. (2023, 15 de mayo). *Compañía de empresario Hugo Cancio recibe licencia para exportar autos a Cuba*. Cibercuba. <https://www.cibercuba.com/>

- noticias/2023-05-13-u199482-e199482-s27061-compania-empresario-hugo-cancio-recibe-licencia-exportar
- Cortright, D. y Lopez, G. (2000). Learning from the sanctions decade. *Global Dialogue* 2(3), 11-24
- Cubacontrol. (202). Cuba y Rusia analizan proyectos de colaboración en materia de agricultura. <https://www.cubacontrol.com.cu/cubacontrol/cuba-y-rusia-analizan-proyectos-de-colaboracion-en-materia-de-agricultura/>
- Cubadebate. (2020a). *Gobierno cubano informa nuevas medidas económicas*. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/07/16/gobierno-cubano-informa-nuevas-medidas-economicas-video/>
- Cubadebate. (2020b). *Guía rápida sobre las tiendas en MLC en Cuba*. <http://www.cubadebate.cu/especiales/2020/07/20/guia-rapida-sobre-las-tiendas-en-mlc-en-cuba/>
- Cubamirex. (2019). *Reafirma Cuba ante el PMA compromiso de implementar el Plan Estratégico Provisional Cuba 2020*. <http://cubaminrex.cu/es/reafirma-cuba-ante-el-pma-compromiso-de-implementar-el-plan-estrategico-provisional-cuba-2020>
- Díaz-Canel, M. (2023). Discurso pronunciado por el Presidente de la República, en la clausura del Primer Periodo Ordinario de Sesiones de la X Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular. <https://www.parlamentocubano.gob.cu/noticias/discurso-pronunciado-por-el-presidente-de-la-republica-en-la-clausura-del-primer-periodo>
- Embajada de los Estados Unidos en Cuba [@USEmbCuba]. (2023, 22 de febrero). En 2021, Estados Unidos autorizó más de 4.200 millones de dólares en exportaciones humanitarias a Cuba. En 2022, autorizamos 7.600 millones de dólares de exportaciones humanitarias. Estas exportaciones tienen como objetivo ayudar directamente al pueblo cubano [post en X]. <https://x.com/USEmbCuba/status/1628522868941197313>
- Falcón, R., Figueredo, O., Arce, A., Sifonte, Y., Fuentes, T. y García, D. (2020). *Gobierno cubano informa sobre nuevas medidas económicas*. <http://www.>

cubadebate.cu/noticias/2020/07/16/gobierno-cubano-informa-nuevas-medidas-economicas-video/

FAO. (2023). *Informe del 50º período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bits-treams/19a687fi-2438-415f-8495-24921517ded4/content>

Figueredo, O. e Izquierdo, L. (2020). *Guía rápida sobre las tiendas en MLC en Cuba*. <http://www.cubadebate.cu/especiales/2020/07/20/guia-rapida-sobre-las-tiendas-en-mlc-en-cuba/>

Fleck, D. (ed.). (2021). *The handbook of international humanitarian law*. Oxford University Press.

Food Monitor Program. (2022). El mito de la seguridad alimentaria en Cuba: Entrevista a Theodor Friedrich. <https://www.foodmonitorprogram.org/entrevista-el-mito-de-la-seguridad-alimentaria-en-cubahttps://www.foodmonitorprogram.org/>

Food Monitor Program. (2023, 13 de abril). Análisis del Reporte Anual sobre Cuba (2022) del Programa Mundial de Alimentos (PMA). <https://www.foodmonitorprogram.org/columna-analisis-del-reporte-anual-sobre-cuba-del-programa-mundial-de-alimentos>

Food Monitor Program. (2023). Midiendo el hambre. Encuesta de Seguridad Alimentaria en Cuba (2022). <https://doi.org/10.56650/202305181001>

Food Monitor Program. (2024). Encuesta Nacional de Seguridad Alimentaria 2023. <https://www.foodmonitorprogram.org/inseguridad-alimentaria-2023>

Galletti, D. (2023). Cuba. “De las cosas más crueles que existen”: Bloqueo de EEUU golpea soberanía alimentaria de la Isla—Resumen Latinoamericano. <https://www.resumenlatinoamericano.org/2023/10/31/cuba-de-las-cosas-mas-cruelles-que-existen-bloqueo-de-eeuu-golpea-soberania-alimentaria-de-la-isla/>

Guillen, B. (2022). Alimentarse en Cuba, el reto de los que no acceden a las tiendas en MLC. *Revista Foro Cubano de Divulgación*, 5(45). https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/fc_divul/article/down-

load/2373/1806/8218

- Hayes, M. (2021). *Las tiendas en MLC y el debate: un año después*. Cuba Próxima. <https://cubaproxima.org/las-tiendas-en-mlc-y-el-debate-un-ano-despues/>
- Hernández, D. y Figueroa, J. (s. f.). *Las mipymes en Cuba y su marco jurídico: ¿qué deben conocer los empresarios*. Conabi. <https://conabi.cu/blog/las-mipymes-en-cuba-y-su-marco-juridico-que-deben-conocer-los-empresarios>
- Hufbauer, G. C., Schott, J. J., Elliott, K. A. y Oegg, B. (2007). *Economic sanctions reconsidered*. Peterson Institute for International Economics.
- Human Rights Watch. (2017). *The costs of international advocacy: China's interference in United Nations human rights mechanisms*. <https://www.hrw.org/report/2017/09/05/costs-international-advocacy/chinas-interference-united-nations-human-rights>
- Jazairy, I. (2019). Unilateral economic sanctions, international law, and human rights. *Ethics & International Affairs*, 33(3), 291-302.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba. (2023a). Informe de Cuba en virtud de la Resolución 77/7 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada “Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba”. <https://cubaminrex.cu/sites/default/files/2023-10/INFORME%20CONTRA%20EL%20BLOQUEO%202023.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba. (2023b). Voces unánimes de la sociedad civil cubana en contra del bloqueo. <https://cubaminrex.cu/es/voces-unanimes-de-la-sociedad-civil-cubana-en-contra-del-bloqueo>
- Misión Cuba Unesco [@CubaUNESCO]. (2021, mayo 11). !!#Bloqueo de #EEUU es responsable de las afectaciones a la seguridad alimentaria en la isla CU!! @BrunoRguezP _ Esta política genocida que pretende doblegar nuestra voluntad soberana por hambre y necesidad debe cesar #EliminaElBloqueo #TambiénEsUnVirus [post de X]. <https://x.com/CubaUNESCO/status/1392083075509719042>

- McLean, E. y Whang, T. (2010). Friends or foes? Major Trading partners and the success of economic sanctions. *International Studies Quarterly*, 54(2), 427-447.
- Miranda, M. (2022, 18 de febrero). *El modelo económico y las tiendas en MLC en Cuba*. La Joven Cuba. <https://jovencuba.com/modelo-economico-mlc/>
- Observatorio de Complejidad Económica. (2021). ¿Desde dónde fluye vegetable products, animal and vegetable bi-products, foodstuffs, and animal products de Cuba to? https://oec.world/es/visualize/tree_map/hs92/export/cub/show/2.3.4.1/2021.
- Padrón, C. (2022). *El negocio de las tiendas online: quién está detrás de Supermarket23*. Cubanet. <https://www.cubanet.org/destacados/asociada-a-supermarket23-esta-alcona-una-de-las-empresas-del-comandante-garcia-frias/>
- Pedro Monreal [@pmmonreal]. (2023a, junio 27). 1/6 Hoy es día internacional de las mipymes, tema muy debatido en Cuba. Además de discutir sobre su conexión con un eventual “retorno al capitalismo” o con la política exterior, como ocurre en estos días, convendría fijarse en los datos y en tratar de responder preguntas claves [post en X]. <https://x.com/pmmonreal/status/1673773668734828546>
- Pedro Monreal [@pmmonreal]. (2023b, octubre 22). 1/5 Una posible explicación sobre la falta de “disponibilidad” de pollo para “módulos que se ofertan a la población” pudiera ser una súbita reducción de las importaciones desde EE.UU. a partir de septiembre, pero hay que esperar por los datos. Habría explicaciones alternativas [post en X]. <https://x.com/pmmonreal/status/1716108147994022304>
- Pedro Monreal [@pmmonreal]. (2023c, noviembre 8). 1/3 Las exportaciones de carne de pollo de EEUU a Cuba se desplomaron 66% en septiembre, en términos de toneladas, con una caída de 61% en valor, según informó el Departamento de Agricultura de EEUU [post en X]. <https://x.com/pmmonreal/status/1722273480954278325>

- Peksen, D. (2019). Autocracies and economic sanctions: The divergent impact of authoritarian regime type on sanctions success. *Defence and Peace Economics*, 30(3), 253-268.
- Pérez, M. (2018). *Trump aprueba ley que beneficia exportaciones agrícolas a Cuba*. OnCubaNews. <https://oncubanews.com/cuba-ee-uu/trump-aprueba-ley-que-beneficia-exportaciones-agricolas-a-cuba/>
- Quintero, G. (2023). Banquete frente a la hambruna: Diner en Blanc en La Habana. <https://www.foodmonitorprogram.org/columna-banquete-frente-a-la-hambruna-diner-en-blanc-en-la-habana>
- Thiemann, L. y González, C. (2023). Conditional freedoms: Non-state labour in cuba between institutional delegitimisation and civic recognition. *Journal of Latin American Studies*, 55(4), 599-622.
- Treasury and Commerce Announce Further Amendments to the Cuba Sanctions Regulations. (2015, septiembre 18). U.S. Department of the Treasury. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/j10169>
- Triana, J. (2023, 1.º de junio). *¿Que las pymes produzcan!* OnCubaNews. <https://oncubanews.com/opinion/columnas/contrapesos/que-las-pymes-produzcan/>
- U.S.-Cuba Trade and Economic Council. (2016). *Goods and services eligible for importation*. <https://static1.squarespace.com/static/563a4585e4b00d0211e8dd7e/t/571a83d4b6aa608067034e42/1461355477041/What-MayBeImportedFromCubaEntrepreneurs.pdf>
- U.S.-Cuba Trade and Economic Council. (2022). Ag delegations traveling to Cuba must know what is possible, advocate to Government of Cuba to permit all that is permissible—Direct export of coffee, cacao, honey. <https://www.cubatrade.org/blog/2022/4/10/pwmb3337vft2i8l396tb-j25lkn2uix>
- U.S.-Cuba Trade and Economic Council. (2023, 26 de octubre). Will Cuba FMD/MAP provisions in 2018 farm bill be retained in 2023 farm bill? In five years, only 4.4% uses of programs. In 2018, advocates said “Important”. <https://www.cubatrade.org/blog/2023/10/7/hmbukbmt5kc-k2wly2i7at8bokiyyp>

V-Dem Institute (2022). *Democracy Report 2022: Autocratization Changing Nature?* https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf

Vidal, P. (2023). *¿Las mipymes inflan el dólar?* El Toque. <https://eltoque.com/las-mipymes-inflan-el-dolar-cuba>

Whitney, W. T. (2023). *El empeoramiento de la crisis alimentaria en Cuba significa que el bloqueo de EE.UU. debe terminar ahora.* LoQueSomos. <https://loquesomos.org/el-empeoramiento-de-la-crisis-alimentaria-en-cuba-significa-que-el-bloqueo-de-eeuu-debe-terminar-ahora/>

El derrumbe del sistema de salud pública cubano y las verdaderas cartas del embargo en el juego

Fundación 4Métrica

Introducción

El Gobierno cubano ha afirmado categóricamente que el “bloqueo” estadounidense es el origen directo de la precarización del sistema médico en la isla, así como de las condiciones de salud de sus habitantes. De esta manera, las autoridades cubanas aseguran que las sanciones del país norteamericano resultan en el retroceso de procedimientos quirúrgicos de avanzada, entre otros servicios dependientes de alta tecnología, deliberadamente obstaculizados en el área de la salud por Estados Unidos.

Por otro lado, la narrativa de “nación bloqueada” ha sido una de las cartas de presentación más convincentes para promover la “potencia médica”, sobre todo en busca de contratos de prestaciones de servicios médicos, haciendo uso del capital humano entrenado en la isla. En el presente capítulo evaluamos las repercusiones reales del embargo estadounidense en el sistema de salud cubano, así como sus contrapartes “antisanciones”, entendiéndose donativos, prestaciones y exportaciones humanitarias. Además, contrastamos el peso real del embargo frente al comportamiento de la industria farmacéutica, así como la prestación internacional de servicios médicos, los “viajes de salud” a la isla, entre otros mecanismos monopolizados por el Gobierno, que no solamente han sorteado con éxito las sanciones, sino que también han demostrado ser sumamente lucrativos. Por último, abordamos el relato de “potencia médica bloqueada” como uno de los códigos de legitimación del poder en la isla.

Narrativa oficial sobre el bloqueo a la salud

Según declaraciones oficiales emitidas por la Misión Permanente de Cuba en las Naciones Unidas uno de los sectores severamente golpeados por las sanciones económicas de Estados Unidos contra Cuba es el de la salud: “Durante los más de 60 años que lleva impuesto el bloqueo, las pérdidas acumuladas en el sector salud han alcanzado los 3 625 840 594 dólares” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, 2023a). El Gobierno cubano aduce que las compras de los suministros necesarios para sostener el sistema de salud pública se han visto gravemente afectadas por la cancelación de contratos, el aumento de los costos de comercialización y la creciente presión sobre los bancos en todo el mundo. Estas limitaciones, explica el Gobierno, socavan la calidad de los servicios públicos, al ocasionar retrasos, listas de espera para consultas especializadas, prolongación de las hospitalizaciones y problemas similares, con un impacto directo en los indicadores nacionales de salud.

Entre los reclamos más señalados está la obstrucción del suministro de ventiladores pulmonares, cuya escasez en la isla se esgrimió como una violación del derecho a la vida generada por el embargo. Durante la pandemia de covid-19 la demanda de equipamiento de terapia intensiva y, por lo tanto, de ventiladores, superó la capacidad productiva de las patentes. Al generar la pandemia un volumen inesperado de pacientes con necesidad de cuidados intensivos, esta fue una situación atípica. Según el ingeniero en Telecomunicaciones y Electrónica Ernesto Rodríguez, anterior especialista de soporte de vida del Centro Nacional de Electromedicina, órgano rector de la actividad de Electromedicina en Cuba:

El equipamiento que tenemos es de los fabricantes de las marcas más prestigiosas del mundo, en su mayoría europeos y líderes de este equipamiento a nivel mundial. Tenemos equipamientos más modernos, otros más antiguos, pero en ningún caso va a tener más de 15 años de explotación. Mi opinión es que el equipamiento que tiene Cuba está acorde con las necesidades, correctamente escalonado; es decir, los centros que atienden pacientes con mayor complejidad tienen mejor equipamiento y todos los ventiladores que tenemos en Cuba son importados. Cuba no tiene producción de ventiladores respiradores a nivel nacional. (El Toque, 2020)

Si bien Cuba recalca que uno de los comportamientos más reprochables del embargo contra el área de salud pudo constatarse en situaciones como esta

durante la pandemia, algo replicado por Alena Dohan, Relatora Especial sobre Medidas Coercitivas Unilaterales del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, tanto la postura estadounidense como la respuesta y gestión autónoma cubana deben analizarse separada y detenidamente.

Contrastando mitos y realidades del bloqueo sobre la salud estatal cubana

Excepciones del embargo

Desde la aprobación de la Ley de Democracia Cubana (CDA de 1992) se ha autorizado la exportación hacia Cuba de medicinas y suministros médicos con fines humanitarios, sin necesidad de pago adelantado, pero bajo verificación de su uso y destino final. Según el reporte del U.S.-Cuba Trade and Economic Council, los productos enviados a Cuba como resultado de esta ley han incluido medicamentos (penicilina e insulina); dentífricos (pastas de dientes); reagentes de laboratorio; equipos de escaneo ultrasónico; extremidades artificiales; instrumentos y aparatos médicos; aparatos quirúrgicos (dentales y oftalmológicos); cánulas (tubos), cápsulas de gelatina, entre otros. Entre los años 2003 y 2023 se destinaron más de 37 millones de dólares, y resalta el 2022 como el año con mayores gastos, correspondientes a 9,2 millones de dólares (tabla 6.1).

Tabla 6.1. Exportaciones de elementos médicos a Cuba bajo la CDA de 1992

Medical Equipment, Medical Instruments, Medical Supplies & Pharmaceutical Exports Under 1992 CDA	
2023	US\$715,855.00
2022	US\$9,2266,763.00
2021	US\$487,886.00
2020	US\$936,013.00
2019	US\$1,096,505.00
2018	US\$3.492,553.00
2017	US\$5,663,254.00
2016	US\$6,121,425.00
2015	US\$5,003,169.00
2014	US\$879,267.00
2013	US\$2,155,024.00
2012	US\$234,718.00
2011	US\$103,771.00

¿Cuál es el impacto real de las sanciones sobre Cuba y Venezuela?
Una mirada plural alejada de la propaganda oficial

Medical Equipment, Medical Instruments, Medical Supplies & Pharmaceutical Exports Under 1992 CDA	
2010	US\$226,563.00
2009	US\$85,408.00
2008	US\$320,420.00
2007	US\$436,773.00
2006	US\$814,866.00
2005	US\$404,001.00
2004	US\$468,485.00
2003	US\$9,416.00
Total	US\$37,135,195.00

Nota: U.S.-Cuba Trade and Economic Council (2023a).

Como ejemplo de estas exportaciones, precisamente durante la pandemia, periodo reciente en que más se incide en resaltar el “bloqueo” como política genocida, se puede citar que 1,7 millones de jeringuillas fueron donadas por organizaciones no gubernamentales de Estados Unidos, con las cuales continuó la campaña masiva de vacunación con antígenos propios. El envío formó parte de las casi seis millones de jeringas entregadas por Global Health Partners, que coordinó los donativos de varias organizaciones filantrópicas y de amistad con la isla (Associated Press, 2021).

En paralelo, existe una política de aprobación preferencial de exportaciones concernientes a medicamentos y dispositivos médicos, ya sean vendidos o donados. La Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) mantiene varias autorizaciones de licencias generales destinadas a contemplar la asistencia y la ayuda humanitaria al pueblo cubano. Las Licencias Generales (LG) se relacionan con los viajes con fines humanitarios, el comercio y la asistencia a Cuba conforme a las Reglamentaciones sobre Control de Activos Cubanos (Cuban Assets Control Regulations, CACR).

El apartado 515.206 (b) de las CACR estipula que las prohibiciones no se aplican a las transacciones relativas a la donación de alimentos a organizaciones no gubernamentales o personas en Cuba. El apartado 515.575 autoriza, sujetas a ciertas condiciones, las transacciones (incluidas las relacionadas con viajes) que estén asociadas con proyectos humanitarios en Cuba o en relación con ese país, que tengan como propósito beneficiar de manera directa al

pueblo cubano, tales como proyectos médicos o relacionados con la salud, así como de construcción, preparación, socorro y respuesta ante desastres, entre otros. El apartado 515.591 autoriza a personas cobijadas por la jurisdicción estadounidense a brindar a Cuba o a ciudadanos cubanos (incluidos el Gobierno cubano y entidades estatales) servicios relacionados con el desarrollo, la reparación, el mantenimiento y la mejora de infraestructura cubana que beneficie de manera directa al pueblo cubano, donde se incluyen viales, viviendas, electricidad e instalaciones hospitalarias.

Si esto no fuera suficiente, la OFAC acepta:

- Transacciones relacionadas con la salud. Expansión de oportunidades para la colaboración científica y acceso a las innovaciones médicas.
- Investigación médica conjunta. Permite a personas sujetas a la jurisdicción de los Estados Unidos a participar en proyectos conjuntos de investigación médica con ciudadanos cubanos (comercial o no comercial).
- Productos farmacéuticos de origen cubano. Permite que las transacciones cobijadas obtengan la aprobación de la Administración de Medicamentos y Alimentos (FDA) de los Estados Unidos para productos farmacéuticos de origen cubano. Con una autorización adicional se puede permitir la importación a los Estados Unidos, y la comercialización, venta, u otro tipo de distribución allí, de los productos farmacéuticos de origen cubano aprobados por la FDA.

Por ello la Embajada de los Estados Unidos en Cuba ha recordado frecuentemente al Gobierno cubano que el argumento del bloqueo es tendencioso e inexacto. En este tenor, afirma que el embargo no es la razón por la que los cubanos no tienen medicamentos y por la que la mayoría de las cirugías complejas, como trasplantes, están suspendidas. Muchos otros procedimientos más sencillos están demorados por la ausencia de utensilios médicos como guantes y sondas, entre otros aditamentos que Estados Unidos efectivamente envía a la isla. Por tanto, los diplomáticos estadounidenses en La Habana han abogado por que “el embargo no se manipule como excusa para la falta de atención médica en Cuba” y avisan:

El embargo estadounidense a Cuba permite las exportaciones de productos médicos estadounidenses, así como de otros artículos de apoyo a la ciudadanía

cubana. La licencia del Departamento de Comercio es fácil de obtener. Las informaciones pertinentes son información pública [...], desde principios de año Estados Unidos aprobó casi 900 millones de dólares en exportaciones médicas a Cuba y el año pasado más de 800 millones de dólares, doblando la cifra del 2021. (Embajada de los Estados Unidos en Cuba, 2023)

Por tanto, el embargo estadounidense no impide que Cuba compre medicinas directamente de Estados Unidos o viceversa, mientras que muchos otros productos estadounidenses están disponibles en subsidiarias extranjeras que tienen comercio con la isla. En paralelo, Cuba no está restringida a acceder solo a insumos provenientes de Estados Unidos, sino que comercia con otros mercados como China, España, Singapur, India, Tailandia y Rusia, en ocasiones con precios preferenciales; además tiene acuerdos de transferencia de tecnología con países como Brasil, India, México y Bielorrusia.

Ciertamente, Cuba debe pagar costos de envío más elevados cuando de Estados Unidos se trata, conforme las empresas de propiedad estadounidense dominan cada vez más el mercado mundial de medicamentos y equipos médicos, lo que restringe el acceso de Cuba. Sin embargo, la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) permite, mediante entrega de licencias específicas, la posibilidad de compra y transacciones en el ámbito de la salud; por lo que la decisión de no comerciar con Cuba no recae en Estados Unidos directamente, sino en aquellas subsidiarias adquiridas por empresas estadounidenses que consideran arriesgado comenzar ese trámite, sobre todo ante la valoración de que el terreno de inversiones que representa la isla es inestable.

El bloqueo tampoco prohíbe la presencia de misiones humanitarias que en concepto de donación operen directamente en el país. Desde 1997, Operation Walk, una organización no lucrativa de Estados Unidos conformada por médicos, enfermeras y técnicos, ha viajado en una veintena de oportunidades, realizando más de ochocientos implantes y cirugías de máxima complejidad, actualmente retrasadas o suspendidas en los hospitales cubanos. De esta manera grupos de más de cincuenta especialistas traen consigo prótesis e insumos para realizar sus intervenciones en pacientes cubanos y compartir capacitación con colegas sin costo alguno.

Un ejemplo de lo cercano que puede llegar a ser este vínculo estratégico fue la visita, en septiembre de 2023, del presidente Miguel Díaz-Canel a los Es-

tados Unidos, donde se reunió en New York con académicos y profesionales vinculados a la ciencia y las tecnologías (Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, 2023c). En la ocasión mostró el interés por profundizar los vínculos e intercambios entre las comunidades científicas de ambos países. El encuentro ocurrió en el contexto del quinto aniversario del establecimiento de Innovative Immunotherapy Alliance S. A., empresa mixta entre Cuba y los Estados Unidos dedicada a la investigación sobre el cáncer, y la reciente firma de un Memorando de Entendimiento con la organización The Ocean Foundation.

Sumado a lo anterior, la crítica misma del impacto real del embargo se encuentra obstaculizada por el acceso a estadísticas fiables de salud en Cuba¹. La esperanza de vida, la mortalidad infantil, y los decesos/afecciones durante pandemias (neuritis óptica, cólera, dengue, covid-19) han sido manejados con recelo entre las instituciones oficiales y el Ministerio de Salud Pública, considerando los contagios y padecimientos como variables de connotación político-ideológica. En adición, los problemas de salud en la población, tanto por la prevalencia de enfermedades carenciales como otros generados o acentuados por la inseguridad alimentaria cíclica en el país, solo son visibles a mediano plazo, por lo que es difícil emitir un diagnóstico al respecto. Sin embargo, sí se pueden situar responsabilidades desde variables paralelas como el acceso a medicinas y a alimentos inocuos, saludables y nutritivos, y el comportamiento del gasto público, para evidenciar la real voluntad gubernamental de avanzar en el sector de la salud, esté o no el bloqueo en esta ecuación.

Un ejemplo sencillo es que los cubanos consumieron individualmente solo 438 gramos de proteína animal al mes en 2022. En mayo de 2023, este consumo se redujo a 347 gramos; en tanto las recomendaciones internacionales promueven la ingestión de 5 kg mensuales. Según las autoridades del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de la Industria Alimentaria, la producción de carne de ave y huevos en Cuba es casi inexistente, por lo que su importación, junto a la inflación predominante, vuelven estos productos casi inalcanzables para el cubano de a pie. Pero Estados Unidos es el sexto socio comercial de Cuba para estos alimentos, y pese al bloqueo envía cientos de

¹ En un sistema altamente politizado las estadísticas de las instituciones de salud son un elemento ideológico sensible. De este modo, las cifras desfavorables son tendenciosamente manipuladas. Sobre la manipulación de decesos durante la pandemia de covid-19, ver Diario de Cuba (2021) y Martí Noticias (2022). Sobre cómo se maquillan números desfavorables en indicadores como muertes neonatales y por longevidad, ver Berdine *et al.* (2018).

miles de toneladas de carne de pollo. Estos alimentos, necesarios igualmente para una dieta saludable que garantice la salud, no llegan directamente a la población por vías socialistas de abastecimiento, sino que son comercializados en divisas extranjeras, con altos gravámenes, y para unos pocos (Amor, 2023; OnCuba, 2023).

Otro contraste es la afirmación de que Cuba no tiene acceso a vitamínicos prenatales porque componentes para su producción son estadounidenses. Sin embargo, desde el desarrollo del capitalismo de plataforma generado por la élite en Cuba, mercados online como Supermarket23 (<https://www.supermarket23.com/es/categoria/1364>), con pago mediante tarjeta de crédito, envían directamente a Cuba esta y otras vitaminas, analgésicos y cremas antibióticas sin prescripción, todas desde Estados Unidos. Entonces, los canales existen, las vías y acuerdos son posibles, alimentos y medicinas de procedencia estadounidense están entrando sin impedimentos a Cuba. Una vez en la isla, ¿quién los distribuye privilegiadamente, quién los comercializa e impone sus precios con cargos aduanales?

Balance entre embargo, contratos preferenciales y gastos públicos

El sistema de salud cubano funcionó eficazmente durante la década de 1980 mientras el Gobierno tenía subsidios del campo soviético: la esperanza de vida aumentó, la mortalidad infantil disminuyó y se amplió el acceso a la atención médica. Con el fin de la ayuda del bloque y sus términos comerciales preferenciales, el sistema de salud cubano comenzó a debilitarse. Esta situación volvió a cambiar cuando Cuba recibió acuerdos ventajosos con los países de la llamada “marea rosa”, y por el impulso tecnológico que le permitió mayor financiamiento con programas como Operación Milagro, enfocado en la oftalmología. Gracias a ellos miles de personas fueron operadas en Cuba, Venezuela, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, Panamá, Guatemala, San Vicente y las Granadinas, Guyana, Paraguay, Granada, Nicaragua y Uruguay, bajo contrato con sus Gobiernos y exportación de mano de obra médica cubana. En el mismo periodo se crearon laboratorios de ensayos y plantas de producción farmacéuticas.

Cuando la economía se ha contraído en las crisis cíclicas generadas por el recorte de estos países socios y garantes como Rusia o Venezuela, ha habido menos dinero para gastar en el sistema de atención médica y en otros gastos públicos. Debido a que la debilitada economía cubana genera cada vez menos ingresos de las exportaciones, hay menos divisas disponibles para importar bienes extranjeros. Esto ha dificultado la compra de medicamentos y equipos médicos que tradicionalmente provienen del exterior, y contribuye a la escasez en el sistema de salud cubano. Por tanto, las estipulaciones del embargo sí limitan las importaciones médicas ya que los costos de envío son mayores, pero esto no es suficiente para establecer responsabilidades unilaterales en un panorama administrativo más amplio.

En la década de los 80 y luego en los 2000 se priorizaba una parte proporcional del presupuesto nacional a la atención sanitaria, en consonancia con el argumento de un gasto público de contrato socialista. A su vez, el gasto proporcional en defensa, administración gubernamental o construcción de bienes no sociales era más limitado y los indicadores generales de salud pública, sustancialmente correctos. En los últimos años, la red de protección social ha disminuido su impacto debido a la tendencia a la baja en el gasto social dedicado a la salud y la asistencia social (ONEI, 2020), la disminución del acceso y calidad de los servicios de salud (Mesa-Lago y Díaz Briquets, 2021), así como de los bienes subsidiados vendidos por la libreta de abastecimiento (Mesa-Lago, 2023).

Desde hace años, los dos sectores en los que el Gobierno cubano ha cimentado sus “logros”, la salud y la educación, han comportado un rápido declive. Ambas esferas juntas recibieron en el año 2022 una décima parte de la inversión dedicada a los servicios turísticos y de renta extranjera. En el año anterior el Gobierno había dedicado el 51,2 % de las inversiones a edificar inmuebles para el sector turístico, principalmente hoteles, con un 65 % de estas inversiones localizadas en las ciudades de La Habana y Santiago de Cuba. Concretamente en salud y asistencia pública, se invirtieron en los años recientes veinte veces menos que en servicios empresariales e inmobiliarios (ONEI, 2023).

Exportación de medicamentos y servicios médicos

En materia farmacéutica Cuba no es un país aislado como afirma la narrativa oficial. Empresas como BioCubaFarma exportan más de 300 productos diferentes a más de 45 países. Cuba posee fortaleza para la comercialización de sus productos y la diversificación de los mercados al detentar 740 registros sanitarios en el exterior en 56 países. Solamente en el año 2023, el presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador acordó con la isla el envío de 610 especialistas a cambio de 1 177 300 euros mensuales que fueron entregados a la Comercializadora de Servicios Médicos Cubanos. Para diciembre del 2023 había 700 médicos en territorio mexicano y se esperaba que llegaran otros 500. La exportación de servicios médicos es la principal fuente de divisas de Cuba. Según datos oficiales, en 2021 se recaudaron, en concepto de exportación de servicios de salud al exterior, 4349 millones de dólares, aunque entre 2011 y 2015 se llegó a obtener más de 11500 millones (ONEI, 2021).

Por su parte, empresas pertenecientes al polo científico como Laboratorios Farmacéuticos AICA, Liorad, Julio Trigo, y Citox, entre otros también pertenecientes a BioCubaFarma, exportan una amplia gama de inyectables, colirios, aerosoles y otros medicamentos de sus líneas de producción a México, Venezuela y otros países de la región. Sin embargo, estos lucrativos renglones contrastan con la limitada inversión en la salud pública cubana. A su vez, muestran la total subordinación de sus desempeños a los criterios ideologizados y politizados de la dirección del país.

¿Solidaridad y labor humanitaria o negocio con diseño autoritario?

La ayuda internacionalista ha estado inscrita dentro de la narrativa de “a pesar del bloqueo” como una contraparte solidaria, humanitaria y de cooperación. Sin embargo, desde la década de 1970 Fidel Castro dejaba claro su fin utilitarista:

Pero surge la demanda de médicos y personal médico en países con recursos económicos que nos lo solicitan pagando ellos. Un nuevo campo que se abre al país posibilidad de exportar servicios técnicos. Algo muy interesante, que puede ser un recurso más para un país no petrolero, como nosotros [...]. Pero, bueno, si de repente un país que tiene recursos nos solicita equis cientos de médicos y está dispuesto a pagar más que satisfactorios honorarios por esos médicos

a nuestro país, es muy duro no poder contar con los médicos para mandarlos.
(Castro, discurso en la Asamblea Nacional, 24 de diciembre de 1977)

Desde esta perspectiva, Cuba comercializó médicos por acuerdos preferenciales de petróleo. El país bloqueado se ubica entonces dentro de cuestionamientos serios sobre violación de DD. HH. al utilizar capital humano, este “ejército de bata blanca”, como moneda corriente de una transacción que supone una de las principales entradas de divisas al país. En 2014, el Gobierno declaró que el país obtenía 8200 millones de dólares por la prestación de estos servicios, una cifra que disminuyó a raíz de la caída del precio del petróleo, la crisis política en Venezuela, y la reducción de la plantilla de prestadores de servicios cubanos, por temor a deserciones. La Comercializadora de Servicios Médicos Cubanos ofrece escasa información al respecto en su web, y la información sobre contratos se encuentra disgregada entre declaraciones oficiales y estimaciones anuales sin instituciones independientes que puedan verificar los datos, pero según los propios médicos en estas misiones, las autoridades cubanas obtienen entre un 50 y un 75 % de los ingresos individuales de los miembros enrolados en los programas².

La mayoría de los galenos que cumplen misiones internacionalistas son médicos graduados de la especialidad efectora principal MGI (Medicina General Integral), sistema desarrollado bajo mismo nombre a partir de 1984 para lograr atención primaria con incidencia en la localidad. Una consecuencia, ajena al bloqueo, del envío masivo de estos profesionales y técnicos médicos al exterior fue la reducción considerable de personal capacitado para la atención primaria en sus localidades de origen. El diagnóstico del “médico de la familia” o de MGI constituye el primer eslabón en el acceso a la atención médica en el área de salud correspondiente, que permite continuar la cadena hasta la atención en una consulta especializada. Esta es la relación que primero se afectó con el envío masivo de médicos, sobre todo en misiones mayores como el Contingente Internacional de Médicos Especializados en Situaciones de Desastre y Graves Epidemias Henry Reeve, con actuación sobre todo en el sur de Estados Unidos, en Asia y África (2005, aprox. diez mil profesionales y técnicos), Misión Barrio Adentro en Venezuela (2003, cerca de dieciséis mil), y Más Médicos en Brasil (2013, a su salida en el 2018, con 8471).

² Algunos trabajos arrojan luz al respecto, aunque desde una perspectiva meramente oficialista: Borroto et al. (2010), Feinsilver (2008) y Marimón y Martínez (2010).

Esta empresa llegó a ser tan lucrativa que debió estipularse su norma bajo el “Reglamento disciplinario para los trabajadores civiles cubanos que brindan servicios en el exterior como colaboradores”, el cual impide determinadas actividades bajo pena de restricción de contrato. Según testimonios de médicos implicados, brindados al Alto Comisionado de las Naciones Unidas, se evidenció la prohibición de confraternizar con locales fuera del horario laboral, la confiscación del pasaporte oficial, la vigilancia o “atención” por parte de coordinadores cubanos. En el contrato firmado por los profesionales, estos recibieron entre el 10 y el 25 % de la suma pagada por su labor, no negociaron directamente con el empleador, no recibieron información previa sobre sus locaciones o las condiciones de su destino.

A aquellos que han escogido desertar de misiones internacionalistas, se les han congelado sus ganancias (un porcentaje importante, que difiere de cada posición de destino, es enviado a Cuba y entregado a plazos al término de la misión), o se les ha negado la entrada a Cuba por un plazo mínimo de 8 años, al igual que la salida de sus familiares³. La magnitud de estos contratos es tan clara en términos de profesionales involucrados, y las condiciones tan básicas en los países de acogida, sobre todo en seguridad, comunicación, monto salarial y alimentación, que algunos grupos los han identificado como la mano de obra mejor cualificada y más explotada (Werlau, 2010)⁴. De hecho, en noviembre de 2023 se presentó el Mandato del Relator Especial, quien había recibido de Prisoners Defenders una acusación sobre las formas contemporáneas de la esclavitud en las misiones médicas cubanas (Mandato del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, 2023).

³ Ver declaraciones de médicos emigrados en No Somos Desertores (2018).. Tras la cancelación del contrato de Más Médicos en el 2019, unos 8300 cubanos no regresaron como se les indicó; entre 2006 y 2017 unos 7117 médicos desertaron a través del Cuban Medical Professional Parole, desde Venezuela, Colombia, Bolivia, Ecuador, Brasil, entre otros países. Ver Decreto-Ley No. 306 de 2012, “Sobre el tratamiento hacia los cuadros, profesionales y atletas que requieren autorización para viajar al exterior”, que estipula la restricción de los viajes al extranjero a médicos especialistas, entre otros profesionales indispensables para “el desarrollo económico, social y científico-técnico del país en los programas estratégicos, proyectos de investigación y servicios de salud” bajo el argumento de que el país debe “defenderse de la fuga de cerebros”. En 2013 el Ministerio de Salud Pública (Minsap) anunció que permitiría a todos los médicos que residían en el exterior que regresaran a vivir a Cuba y se reincorporaran al Servicio Nacional de Salud; sin embargo, “los desertores” debían regresar para residir y trabajar en Cuba, no para otro tipo de estancia o visita breve.

⁴ Para analizar la ganancia del Estado a costa de sus trabajadores y sus formas de explotación, ver Thiemann (2019).

La investigación enfatiza sobre las amenazas, el acoso y la violencia sexual a las médicas, enfermeras y profesionales, que pesan sobre más de 50 000 profesionales, por parte de los funcionarios cubanos. A pesar de estas evidencias, la diplomacia médica cubana ha sido un capital simbólico de relevancia, que ha fortalecido el prestigio e influencia del Gobierno cubano y garantizado crédito y poder geopolítico; en general ha logrado un mayor acceso y diversificación de mercado y de influencia diplomática⁵.

Por último, un suceso reciente que muestra la comercialización del servicio médico, en desmedro de la integridad física de los profesionales cubanos subordinados ha sido el lamentable fallecimiento de los doctores Assel Herrera Correa y Landy Rodríguez Hernández, médicos cubanos secuestrados el 12 de abril de 2019 en la comunidad de Mandera, Kenia. El contrato al que los médicos estaban sujetos les otorgaba hasta mil dólares en concepto de estipendio, sumados a otros cuatro mil que se depositaron mensualmente en el Banco Financiero Internacional de La Habana. Aunque la disposición contenía igualmente que el Gobierno keniano se responsabilizaba por la integridad física de los médicos cubanos desplegados en su territorio, tras el secuestro su homólogo cubano nunca activó esta cláusula del contrato para evitar cualquier desacuerdo con el cliente, que recibió un año después del secuestro dos docenas más de profesionales cubanos⁶.

⁵ El uso de la salud para ganar legitimidad política ha sido un mecanismo utilizado internacionalmente e incluye también organizaciones militantes, insurgentes y terroristas que la emplean para obtener el apoyo de las comunidades en las que operan. Hezbollah se convirtió en un importante proveedor de asistencia social en el Líbano generando apoyo local para su agenda política. Los Tigres Tamiles, antiguo grupo insurgente de Sri Lanka, apoyaron los servicios sociales y de salud para movilizar la comunidad para su causa. Los insurgentes de Iraq, Siria, Afganistán y Pakistán han hecho igualmente del control de los hospitales una prioridad para generar esquemas de desigualdad de acceso y usar la atención médica como instrumento político. Ver detalles en Feldbaum (2010). La estrategia sanitaria ha sido un procedimiento utilizado por numerosos Gobiernos para asegurarse acceso a recursos y mercados estratégicos. Países como China y Estados Unidos incluso han lanzado barcos hospitales manejados por el ejército y otras agencias oficiales para estos fines. Ver más sobre la diplomacia médica como elemento de política exterior en la Oslo Ministerial Declaration—global health: a pressing foreign policy issue of our time de 2007, Keck (2007), Horton (2007).

⁶ Ver más en Okeyo (2020) y Observatorio de Libertad Académica (2024).

¿Bloqueo o desinterés estatal? Consecuencias de una narrativa condenatoria e inacción del Gobierno cubano en el sector de la salud

Sin recrudescimiento aparente del bloqueo sobre la Isla, el colapso de la salud pública se hace cada vez más evidente, al punto de que varios medios independientes especulan sobre un posible estallido social por este motivo. Algo similar ocurrió durante el 11J, cuando uno de los argumentos reflejados por los manifestantes pacíficos fuera el caos de las instituciones hospitalarias durante la pandemia de covid-19.

Hace años que la crisis sanitaria se viene agravando en la isla. La falta de insumos médicos, el déficit de personal y los fallos en la producción/importación de medicamentos esenciales como insulina, antibióticos, entre otros, afectan directamente la prevención y control de enfermedades transmisibles, y determinan que enfermedades ya erradicadas o de fácil solución se conviertan en intratables e incluso mortales. Según reporte de la empresa estatal BioCubaFarma, que se encarga de la mayor parte del Cuadro Básico de Medicamentos de Cuba, han estado en escasez más de 161 medicamentos, de los cuales 80 eran clasificados como de prioridad nivel 1 (relacionados a programas de oncohematología, materno-infantiles, atención al paciente grave, tratamiento a enfermos de VIH y otros). Entre las causas se publican la no disponibilidad de materia prima (cuyos principales contratos venían de China, Rusia e India) o daño de equipamiento tecnológico (cuyos principales fabricantes y técnicos son alemanes e italianos) (OCAC, 2023).

Unidos a la inseguridad alimentaria e hídrica, dígase la falta de alimentos nutritivos y de higiene en general⁷, proliferan casos de dengue hemorrágico o cólera, y esta última es una enfermedad reemergente, ya que estuvo erradicada durante el último siglo. Sin embargo, ya sea por la carencia de reactivos para detectar contagios, o porque al ser inscritas estas enfermedades se describen deliberadamente otras causas más benignas, o por la alta politización y subordinación del sistema de salud, no existen registros concretos, actualizados y fiables de estadísticas al respecto (Diario de Cuba, 2018; Rallo, 2018; Ravensberg, 2012).

⁷ Estos son rasgos importantes en la seguridad sanitaria de un país, que se entiende como la suma de varios factores, entre los que destacan el estado y accesibilidad universal a los servicios médicos, fármacos y servicios de salubridad (alcantarillado, tratamiento de aguas negras, acceso a agua potable, eliminación de vectores propagadores de enfermedades, recogida de basuras y desechos, entre otros).

La opacidad en la información viene potenciada en Cuba por la ausencia de un proceso de rendición de cuentas desde el Gobierno. Ante esto, tanto el Observatorio Cubano de Auditoría Social (OCAC) como el laboratorio Cuba Siglo 21 acusaron al Gobierno de apropiarse ilícitamente de al menos 69 800 millones de dólares en concepto de receptación de un alto porcentaje del pago por los médicos enviados al exterior. Ante la debacle sanitaria, los galenos aducen que esta cantidad nunca fue invertida en el sistema de salud pública, como argumentaba el contrato (OCAC, 2023). El mismo informe concluye que en los últimos 13 años se ha invertido 13 veces más en la construcción de hoteles que en el sector de la salud, algo que puede constatare en estudios anteriores, sobre todo en cuanto a escasez de camas para ingresos y decrecimiento de policlínicos.

Crisis de capital humano y prioridades del capitalismo de Estado en Cuba

Otra consecuencia de esta desintegración de lo que fuera un “baluarte” revolucionario es la indisposición del personal médico, uno de los más estrechamente comprometidos con el sistema y que ahora ha asumido posturas opuestas debido a las políticas injustas del Gobierno hacia el sector. Hace años que el deterioro de la sanidad pública en Cuba está siendo denunciado por médicos, pacientes y familiares; pero actualmente se muestra como una amenaza para los profesionales del gremio. Por ejemplo, en el último año se ha procesado a galenos cubanos bajo la acusación de tener responsabilidad penal por la muerte de pacientes debido a la escasez de recursos⁸.

Una reacción penal de esta magnitud no guarda relación con el impacto económico del embargo, pero sí con la subordinación politizada de la salud pública al Partido, así como una tendencia de este último a buscar culpables que disipen su responsabilidad, ignorando la dura realidad de la isla. Ejercer la medicina ubica en posición de riesgo a los profesionales cubanos, cuyo gremio descendió en 31 308 miembros entre el 2021 y el 2022. Según el doctor

⁸ Según la ley cubana, al producirse la muerte de un paciente como resultado de un error no intencional del médico, a este se le imputa conducta imprudente (culposa) en la comisión del delito, que en este caso es homicidio. La adecuación en los delitos culposos permite rebajar los límites mínimos y máximos de la sanción en un tercio y hasta la mitad. Además de las penas de cárcel, los imputados son inhabilitados del ejercicio de la profesión, por un máximo de cinco años, como sanción accesorio. Para ver más sobre el caso más reciente consultar Diario de Cuba (2023c).

cubano Lucio Enríquez Nodarse, radicado en el exilio, las principales razones para este éxodo han sido la falta de utensilios para tratamientos quirúrgicos, diagnóstico y tratamiento, así como el escarnio público del Gobierno enfocado en buscar chivos expiatorios y su impasividad ante el descalabro del sector (Diario de Cuba, 2023a).

En este sentido, tanto el Observatorio Cubano de Salud Unidos como el Colegio Médico Independiente en Cuba enviaron una misiva de reclamo al ministro de Salud Pública de Cuba, afirmando que “a los tribunales deberían comparecer como acusados los responsables por desviar los recursos aportados por las brigadas médicas”, a quienes identifican como

los verdaderos culpables de la crisis del sistema nacional de salud, de las muertes masivas durante la pandemia por falta de balones de oxígeno, medicinas y ambulancias, de los fallecimientos de pacientes por carecer de fármacos para controlar enfermedades crónicas o para poder los médicos realizar exitosamente su trabajo en los quirófanos. (Citados en Huerga, 2023)

Nuevamente, se encuentran brechas en la narrativa antibloqueo de Cuba. Aunque garantizar el acceso a la salud pública es una responsabilidad del Estado descrita en el artículo 72 de la Constitución refrendada en 2019, el deterioro de infraestructuras, equipamientos e insumos de los hospitales, policlínicos y demás instalaciones destinadas a atender a los pacientes contrasta con otras obras a las que el Gobierno les ha dado prioridad. A pesar de la crisis generalizada que enfrenta el país, este ha invertido cuatro veces más en hoteles y restaurantes que en salud pública y asistencia social en el primer semestre de 2023, según un informe de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI). En este periodo, los servicios empresariales e inmobiliarios acapararon 10 406 millones de pesos del total de 41 616 millones invertidos por el Estado cubano, casi un cuarto de esa cifra; mientras que a salud pública y asistencia social se destinaron apenas 583,3 millones (ONEI, 2023). Según información suministrada por la agencia oficial, esta parece ser una decisión constante del Gobierno cubano, ya que durante los tres primeros meses del año 2021, un momento en el que el sector fue duramente golpeado por la pandemia de covid-19, el Estado invirtió 4398,4 millones de pesos en servicios empresariales, actividad inmobiliaria y de alquiler, mientras que a la asistencia social y a la salud solamente 28,1 millones de pesos.

La baja inversión en la salud pública no solo contrasta con las sumas que destina al sector turístico mientras la mayor parte de las habitaciones hoteleras permanece vacía, sino con los altos ingresos que la exportación de médicos le ha generado al Estado cubano. Los servicios de salud humana y de atención generaron al Gobierno de Cuba 3998 de los 6879 millones de pesos ingresados en 2020, por concepto de exportación de servicios. O sea que este renglón es el primer sector en aporte de divisas al país, con un 58,1 % del total. También según la ONEI, La Habana ingresó en 2022 un total de 4882 millones de dólares por los denominados “servicios de salud humana y de atención social”, referidos a la exportación de este personal (Diario de Cuba, 2023b).

Conclusiones

El embargo estadounidense determina que algunos medicamentos y suministros médicos solo estén disponibles en los Estados Unidos o en subsidiarias extranjeras de empresas estadounidenses, lo que dificulta su acceso para la administración cubana. Aunque ello incide en el sector de la salud en la isla, únicamente su existencia no causa la grave crisis de atención médica que lleva profundizándose varias décadas.

Incluso con el embargo, Cuba puede comprar medicinas y suministros médicos de Estados Unidos; las empresas estadounidenses pueden recibir licencias para exportar con mecanismos de verificación. Por su parte, Cuba no solamente no está restringida a comerciar solo con Estados Unidos, sino que tiene contratos preferenciales a través de la Organización Panamericana de la Salud, donde la explotación de profesionales cubanos está implícita. A su vez, los ingresos que Cuba percibe en concepto de servicios médicos exportados no parecen balancear este desequilibrio, más bien el sector de la salud continúa estando a la cola en la estrategia anual de inversiones, que tiene preferencia por la construcción de hoteles y rentas turísticas.

Por tanto, podemos decir que la causa real de la crisis en el sistema sanitario cubano es de naturaleza endógena y sistémica, y se ve agravada por el abandono deliberado de las responsabilidades constitucionales, en una administración que apuesta por el autoritarismo y el capitalismo de Estado. Cualquier narrativa que glorifique la exportación de servicios médicos cubanos o anteponga una atención gratuita a los precarios servicios en Cuba no solamente constituye una exposición trillada del asunto, sino que contribuye

a silenciar el sufrimiento y los padecimientos de miles de cubanos cuyos derechos son deliberadamente vulnerados.

Referencias

- Amor, E. (2023). *Los diputados cubanos sacan la tarjeta roja al ministro de agricultura*. Cubaeconomía. <https://cuba-economia.blogspot.com/2023/08/los-diputados-cubanos-sacan-la-tarjeta.html>
- Associated Press (2021, 23 de julio). *ONG de EE. UU. envían jeringas a Cuba como donación*. <https://www.latimes.com/espanol/internacional/articulo/2021-07-23/ongs-eeuu-envian-jeringas-cuba-donacion>
- Borroto, E., Salas, R. y Díaz, P. (2010). Un nuevo modelo formativo de médicos en la Universidad Barrio Adentro, República Bolivariana de Venezuela. *Educación Médica Superior*, 24(1)111-135.
- Berdine, G., Geloso, V. y Powell, B. (2018). Cuban infant mortality and longevity: health care or repression? *Health Policy and Planning*, 33(6), 755-757, <https://doi.org/10.1093/heapol/czy033>
- Castro, F. (1977). Discurso en la Asamblea Nacional del Poder Popular. <http://www.fidelcastro.cu/es/discursos/conclusiones-en-el-segundo-periodo-ordinario-de-sesiones-de-la-asamblea-nacional-del-poder>
- Diario de Cuba. (2018). *Coacción y manipulación, claves para entender las estadísticas de salud cubanas*. https://diariodecuba.com/cuba/1529335961_40103.html
- Diario de Cuba. (2023a). *Crisis sanitaria en Cuba, una “potencia médica” sin médicos ni medicamentos*. https://diariodecuba.com/cuba/1699887477_50982.html
- Diario de Cuba. (2023b). *Más que pesca, minería, azúcar y tabaco juntos: la exportación de profesionales cubanos en 2022*. https://diariodecuba.com/economia/1692735160_49308.html
- Diario de Cuba. (2023c). *Seis médicos van a juicio en Bayamo por un paciente fallecido en un hospital sin insumos*. https://diariodecuba.com/cuba/1700760127_51190.html

- El Toque (2020). *¿Cómo el bloqueo afecta la compra de equipamiento médico? Opina un especialista cubano en El Enjambre*. <https://eltoque.com/como-el-bloqueo-afecta-la-compra-de-equipamiento-medico-en-cuba>
- Embajada de los Estados Unidos en Cuba. (2023, 8 de julio). ¡Sí se pueden importar medicamentos a Cuba desde EE. UU.! [hilo en X]. <https://x.com/USEmbCuba/status/1677703911266828288>
- Feinsilver, J. (2008). Médicos por petróleo: la diplomacia médica cubana recibe una pequeña ayuda de sus amigos. *Nueva Sociedad*, 216, 107-122.
- Feldbaum, H. y Michaud J (2010). Health Diplomacy and the Enduring Relevance of Foreign Policy Interests. *PLOS Medicine*, 7(4), 2010
- Horton, R. (2007). Health as an instrument of foreign policy. *Lancet*, 369. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(07\)60378-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(07)60378-X)
- Huerga, Y. (2023). *Gremio médico dice que son los dirigentes y no los doctores los responsables de la debacle sanitaria en Cuba*. Martí Noticias. <https://www.martinoticias.com/a/gremio-m%C3%A9dico-dice-que-son-los-dirigentes-y-no-los-doctores-los-responsables-de-la-debacle-sanitaria-en-cuba/378700.html>
- Keck, W. (2007). Cuba's Contribution to Global Health Diplomacy. Global Health Diplomacy Workshop. <http://igcc.ucsd.edu/pdf/keck.pdf>
- Mandato del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias. (2023). https://drive.google.com/file/d/1o1vIrve_4j7W9I7U9hTZVwTnuDiUo8h/view
- Marimón, N. y Martínez, E. (2010). Evolución de la colaboración médica cubana en 100 años del Ministerio de Salud Pública. *Revista Cubana de Salud Pública*, 36(3), 254-262.
- Martí Noticias (2022, 16 de mayo). Estadísticas alertan sobre posible ocultación de datos por parte del gobierno cubano en casos de muerte por covid-19. <https://www.martinoticias.com/a/estad%C3%ADsticas-alertan-sobre-posible-ocultaci%C3%B3n-de-datos-por-parte-del-gobierno-cubano-en-casos-de-muerte-por-covid-19-en-2021/323431.html>

- Mesa-Lago, C. (2023, 9 de enero). *El impacto social de la crisis económica en Cuba*. El Toque. <https://eltoque.com/el-impacto-social-de-la-crisis-economica-en-cuba>
- Mesa-Lago, C. y Díaz Briquets, S. (2021). Healthcare in Cuba: Sustainability challenges in an ageing system. *Journal of Latin American Studies*, 53(1), 133-159.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba. (2023a). La salud cubana en la mira del bloqueo (I). <https://misiones.cubaminrex.cu/es/articulo/la-salud-cubana-en-la-mira-del-bloqueo-i>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba. (2023b). Presidente Díaz-Canel se reúne en Nueva York con académicos y profesionales de los Estados Unidos vinculados a la ciencia y las tecnologías. <https://cubaminrex.cu/es/presidente-diaz-canel-se-reune-en-nueva-york-con-academicos-y-profesionales-de-los-estados-unidos-o>
- Ministers of Foreign Affairs of Brazil, France, Indonesia, Norway, Senegal, South Africa, and Thailand. (2007). Oslo Ministerial Declaration—global health: a pressing foreign policy issue of our time. https://bioeticaediplomacia.org/wp-content/uploads/2013/10/Oslo_Ministerial_Declaration.pdf
- No Somos Desertores (2018). Cuba, la Ley y el abandono de funciones laborales. <https://nosomosdesertores.com/blog/f/cuba-la-ley-y-el-abandono-de-funciones-laborales>
- Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI). (2020-2023). *Anuarios Estadístico de Cuba [2019-2022]*. La Habana, Cuba
- Observatorio Cubano de Auditoría Social (OCAC) (2023). *Cuba: El saqueo de Gaesa a la seguridad sanitaria*. Cuba Siglo 21. <https://cubasiglo21.com/cuba-el-saqueo-de-gaesa-a-la-seguridad-sanitaria/>
- Observatorio de Libertad Académica (2024). El costo de las misiones médicas cubanas. Política, dinero y academia. <https://www.olacademica.org/nota-de-prensa-174>

- Okeyo, V. (2020). *Revealed: Secrets of the Kenya-Cuba doctors deal*. Nation Africa. <https://nation.africa/kenya/news/secrets-of-the-kenya-cuba-doctors-deal-2453570>
- OnCuba. (2023, 23 de julio). *Cuba: sigue cuesta abajo el consumo per cápita de proteína animal*. <https://oncubanews.com/cuba/cuba-sigue-cuesta-abajo-el-consumo-per-capita-de-proteina-animal/>
- Rallo, J. (2018). *Cómo manipula Cuba sus estadísticas de salud*. https://blogs.elconfidencial.com/economia/laissez-faire/2018-06-18/castrismo-economia-mentiras_1580225/
- Ravsberg, F. (2012). *Cuba combate el cólera en silencio*. BBC Mundo. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/07/120710_cuba_combate_colera
- Thiemann, L. *Sistematicidad de la explotación en el capitalismo cubano. Foro Cubano: Perspectivas Democráticas sobre la Actualidad Cubana*, vol 2 (7), 2019, pp. 3-4.
- Werlau, M. (2010). *Cuba-Venezuela health diplomacy: the politics of humanitarianism. Cuba in Transition*, 20. <https://cubaarchive.org/wp-content/uploads/2020/06/Cuba-Venezuela-Health-Diplomacy-ASCE-Final.pdf>

¿Cuál es el impacto real de las sanciones sobre Cuba y Venezuela?
Una mirada plural alejada de la propaganda oficial

El embargo y la crisis del desarrollo humano en Cuba

Juan Carlos Albizu-Campos Espiñeira, Elaine Acosta González y
Sergio Díaz-Briquets

Introducción

En el último informe de Cuba ante el Examen Periódico Universal realizado en el 44.º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en noviembre de 2023, el Estado cubano continuó señalando al “bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos” como “el principal freno al desarrollo económico y social del país y a la implementación de la Agenda 2030” (Naciones Unidas, 2023). Si ha existido alguna vez un debate polarizador en la literatura sobre el desarrollo es el que ha versado sobre el papel perjudicial del embargo económico estadounidense en el desarrollo económico cubano en el largo plazo. Dado que la consideración de este debate es crucial en la encrucijada actual en que se encuentra Cuba, discutiremos algunos puntos de este debate, intentando superar las visiones maniqueas en relación con el posicionamiento ideológico respecto de las sanciones económicas de Estados Unidos hacia Cuba.

Nos interesa conectar la discusión sobre el embargo con los problemas del desarrollo humano y las características y causalidades de la actual crisis que atraviesa la sociedad cubana. Una crisis donde se aprecia un deterioro significativo de las condiciones de vida de la población y que atribuimos a factores multicausales, entre los cuales el embargo es solo uno de ellos. Para comprender su magnitud y dinámicas es importante reflexionar cómo circunstancias políticas y socioeconómicas en evolución, junto con fallidos y mal concebidos intentos de reforma económica del sistema político-económico cubano, no solo han fracasado, sino que han contribuido a dislocaciones demográficas y sociales a menudo ignoradas, siendo la emigración la consecuencia más visible. Estos acontecimientos demográficos adversos pueden considerarse

como indicadores de retroceso en logros sanitarios y sociodemográficos previos. En este sentido, la experiencia cubana contribuye al continuo debate sobre cómo la población y el desarrollo interactúan.

Como argumentos utilizaremos el comportamiento de Cuba a partir de los Informes de Desarrollo Humano desde el 2007 hasta el 2021, donde el índice alcanzado da cuenta de un retroceso sin precedentes. Este comportamiento es resultado, entre otras cosas, de la reducción de la esperanza de vida al nacer como del detrimento en la calidad de la supervivencia. La caída de este indicador ha sido sostenida desde 2012 hasta la actualidad, particularmente en las personas mayores de 60 años, lo que repite el patrón de crisis hallado en décadas anteriores.

En este contexto de crisis del desarrollo humano, nos parece fundamental discutir sobre los impactos de los cambios producidos en la política social a partir de las reformas raulistas del 2007 y su posterior consolidación con la llamada Tarea Ordenamiento del 2021. Estos cambios han estado marcados por una disminución del rol del Estado en la protección social, el despliegue de un proceso de reorganización, concentración y regionalización de los servicios de salud, la reducción del gasto social y de la inversión en salud, y una transferencia hacia las familias y el mercado de las responsabilidades de cuidados.

En este sentido, los efectos del embargo, que no han sido los mismos durante toda su vigencia, parecen multiplicarse en la actualidad, no en razón del agravamiento de las sanciones sino más bien como resultado de la confluencia de causas de origen interno. A la reorientación de la política social se suman las políticas económicas fallidas y la falta de reformas efectivas, junto con el desaprovechamiento de recursos aportados por la ayuda económica del campo socialista y posteriormente de Venezuela, así como el impacto de la crisis migratoria en la descapitalización de los recursos humanos y económicos.

En términos metodológicos se utilizan como datos los proporcionados por las fuentes oficiales cubanas publicadas por la ONEI, como los *Anuarios Demográficos* y los *Anuarios Estadísticos*. También se revisan los Informes de Índice de Desarrollo Humano publicados por el PNUD (2009, 2018 y 2022). Se realizan algunas estimaciones estadísticas y análisis de políticas y se rescatan reflexiones previas de los autores en textos precedentes, así como aportes de otros expertos en temas de desarrollo económico y social.

¿El embargo tiene la culpa de todo?¹

El embargo económico de Estados Unidos contra Cuba

Aunque indudablemente ha tenido repercusiones negativas, el peso de la evidencia sugiere que esas consecuencias son más modestas en la actualidad de lo que frecuentemente se alega y que estas estuvieron concentradas en determinados periodos de tiempo (a principios de la década de 1960 y durante el denominado Periodo Especial en tiempos de paz, crisis económica de principios de la década de 1990). Los funcionarios cubanos alegan que el embargo le ha costado a Cuba la asombrosa cifra de 1,39 billones de dólares desde la década de 1960 (Figueredo et al., 2022), pero sin revelar nunca las bases de su cálculo. Estimaciones más sensatas generadas por Naciones Unidas concluyen que los daños rondan los 130 000 millones de dólares, más aquellos asociados con las sanciones impuestas por Estados Unidos a los aliados del país, así como a inversores en Cuba (Adler, 2022).

Un punto de vista cada vez más generalizado, expresado entre otros por un funcionario de Amnistía Internacional, es que a pesar de que el embargo tuvo un mayor impacto negativo en la economía cubana en el pasado, resulta “obsoleto” seguir sosteniendo esa opinión, ya que los continuos magros resultados económicos de Cuba poco tienen que ver con la aplicación del embargo (Bermúdez, 2022)². Esto refleja la capacidad de los países miembros de la Comunidad Europea de construir una muralla legal para prevenir la aplicación extraterritorial de las sanciones económicas de Estados Unidos contra Cuba (Bermúdez, 2022). Además, España, el actor dominante del sector turístico extranjero, actúa como frecuente defensor de Cuba dentro de

¹ Este apartado, con un título diferente y algunas breves actualizaciones, forma parte de un texto de muy reciente publicación de dos de los autores de este capítulo, que se publicó originalmente en inglés como *Systemic failure and demographic outcomes: Cuba's perfect storm* (S. Díaz-Briquets y J. C. Albizu-Campos, 2024, occasional paper, Cuban Research Institute).

² Como señalan algunos observadores bien informados, el supuesto impacto del embargo sobre Cuba, tal como lo afirma La Habana, varía en función del interlocutor. Cuando se busca la condena internacional de su aplicación, se utiliza la cifra más alta posible; cuando se trata de convencer a posibles extranjeros para que inviertan en Cuba, los mismos funcionarios pueden afirmar con la misma facilidad que las sanciones estadounidenses son ineficaces y podrían eludirse fácilmente. (Esta observación se basa en una comunicación personal de un antiguo diplomático cubano de alto nivel que estaba al tanto de las interacciones comerciales entre funcionarios del Gobierno y posibles inversores extranjeros).

la Unión Europea, una fuente regular, junto con las Naciones Unidas, de asistencia financiera concesional.

Por otra parte, como país no miembro del sistema financiero mundial de Bretton Woods, Cuba no tiene acceso a la infraestructura financiera y bancaria internacional dominada por Estados Unidos (por ejemplo, el sistema de transferencias Swfit)³, ni puede obtener créditos y ayuda de emergencia por medio de las instituciones internacionales oficiales de préstamo: el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional. Cuba renunció voluntariamente su membresía a esta red de apoyo financiero a principios de la década de 1960 alegando que estaba diseñada para explotar a las naciones pobres y que, en lo sucesivo, Cuba podría contar con la “generosa y desinteresada” ayuda del bloque soviético. Esta decisión es ilustrativa de una interpretación errónea de las funciones de estas instituciones en una economía internacional cada vez más integrada, una posición ideológica adoptada por el anterior liderazgo del país⁴. Sin embargo, el Banco Metropolitano, con sede en La Habana, enumera públicamente 18 bancos corresponsales extranjeros situados en Alemania, Canadá, España, Francia, Reino Unido, Italia, Japón, Panamá y Suecia, cuyos códigos Swift son utilizados para el envío de transferencias bancarias a la isla.

No se ha producido una mayor inversión extranjera, en general, porque los inversores privados extranjeros consideran que Cuba es un país menos hospitalario para operar, en comparación con países más acogedores con economías orientadas al mercado. El Gobierno cubano ha impuesto históricamente limitaciones a la inversión extranjera para preservar el control hegemónico del Estado. El estatus de paria con respecto a la inversión extranjera se acaba de confirmar en una clasificación mundial de 2023. En términos de “libertad económica”, Cuba se situó en el penúltimo lugar de 179 países evaluados, justo por encima de Corea del Norte. Como criterios de clasificación se consideraron el Estado de derecho, la eficiencia reguladora, el tamaño del go-

³ La imposibilidad de acceder al sistema Swift eleva indudablemente los costos de las transacciones financieras de Cuba, pero en modo alguno las impide, ya que existen otros vehículos a través de los cuales podrían realizarse. Sin duda, Cuba podría contar para sus relaciones de transacciones financieras con bancos de Rusia y China, entre otros países.

⁴ Una perspectiva de la duradera visión crítica oficial cubana sobre estas instituciones internacionales, tal y como la articuló quien encabezó el Gobierno del país hasta su fallecimiento, puede encontrarse en Castro (2000).

bierno y la apertura de los mercados (Heritage Foundation, 2023). “Una Cuba capitalista bajo sanciones [señalaba recientemente un analista] no tendría ni remotamente los problemas que está experimentando. Tendría problemas, pero no en la medida en que los tiene hoy... ya que su raíz son las ineficiencias del sistema” (Bermúdez, 2022).

El comercio con Estados Unidos está restringido por Washington a través de regulaciones que dictan que las compras cubanas –en gran medida sin obstáculos, aunque sujetas a requisitos de licencia con respecto a alimentos, suministros médicos y la mayoría de los bienes de consumo– deben realizarse únicamente en efectivo, sin permitir transacciones a crédito. De hecho, entre 2001 y 2023, Cuba compró a Estados Unidos unos 7000 millones de dólares en productos agrícolas (Diario de Cuba, 2023). En virtud de la exención 515.591 del embargo, incluso las exportaciones de equipos a Cuba pueden autorizarse en la medida en que dichos equipos se utilicen para facilitar la modernización y reparación de la infraestructura, siempre y cuando esto sea para el beneficio del pueblo de Cuba (Foresight Cuba, 2020)⁵.

Desde la década de 1990, pese a interrupciones ocasionales (después del 11 de septiembre o durante la administración Trump), han llegado al país remesas de emigrantes por valor de miles de millones de dólares, además de envíos en especie de todo tipo de bienes de consumo. También con interrupciones ocasionales cientos de miles de visitantes residentes en Estados Unidos, en su mayoría cubano-americanos, visitan el país anualmente.

Por otro lado, Cuba ha importado alimentos desde EE. UU. por valor de USD 7000 millones entre diciembre de 2001 y julio de 2023. Entre enero y julio de 2023, las importaciones médicas (incluyendo medicamentos), alcanzaban USD 900 millones, superando los USD 800 millones de todo el 2022, que ya habían duplicado los USD 400 millones de 2021, para llegar a un monto

⁵ Si Cuba quisiera modernizar y reparar su maltrecha infraestructura de generación de electricidad, parte de ella de fabricación estadounidense y que data de la época prerrevolucionaria -el país sufre apagones masivos y recurrentes debido al mal estado y la obsolescencia de la mayoría de las centrales eléctricas de generación-, en principio podría solicitar y probablemente recibir una exención, como la que disfruta actualmente para las importaciones de alimentos, para comprar equipos de generación de electricidad de fabricación estadounidense. No lo hace simplemente porque carece de los medios financieros para pagar el equipo y no se permiten las ventas a crédito. Limitaciones financieras similares impiden a Cuba adquirir equipos sustitutos en otros mercados nacionales, incluidos China y países miembros de la Comunidad Europea.

total de 2100 millones en solo esos tres años (U.S.-Cuba Trade and Economic Council, 2023a). Todo ello amparado por las excepciones del embargo aplicadas a partir de 2021 por la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) para gestionar el envío de suministros humanitarios a Cuba (Diario de Cuba, 2023), específicamente, las licencias 15 CFR 746.2 (b, 1) y 31 CFR 515.533 (Embajada de los Estados Unidos en Cuba, 2023).

El embargo interno.

Lo que a menudo queda fuera del debate sobre el embargo estadounidense, aunque siempre se avizora en un segundo plano, es el llamado “embargo interno”⁶, una noción cada vez más prevaleciente entre los economistas, tanto dentro como fuera de Cuba. Se refiere al alto coste que supone la continua imposición del modelo económico de inspiración soviética que inhibe el crecimiento económico. Esta obstinación persiste, y además sumada a la continua negativa de las autoridades a considerar profundas reformas económicas orientadas al mercado, incluso aquellas afines al modelo chino y vietnamita responsables de un prodigioso crecimiento capaz de sacar a cientos de millones de personas de la penuria. En conjunto, las consecuencias del embargo interno han sido mucho más graves que las del embargo estadounidense.

Luego Cuba podría haber adoptado, desde hacen muchos años, una estrategia de “sustitución” de mercado preferencial, adoptando a China como principal socio comercial, país con el que además ya tiene firmados tratados específicos, y ofreciéndole a ese país una plaza privilegiada en su estrategia de penetración del mercado latinoamericano y de EE. UU. como ya han hecho otros, en busca de proveedores de materias primas y mercado de consumo de productos de esa nación (Cui, 2023). Tan es así, en términos de la oportunidad que representa, que “no hay duda de que China se ha convertido en un socio comercial estratégico para América Latina y el Caribe y existen amplias oportunidades para lograr acuerdos de exportación e inversión en campos como la minería, energía, agricultura, infraestructura y ciencia y tecnología” (Bárcena, 2011). La pregunta aún no recibe respuesta. Sin embargo, la incapacidad de Cuba de asumir sus responsabilidades financieras internacionales pareciera ser uno de los obstáculos fundamentales. El Banco Industrial y Co-

⁶ El término fue introducido por Jorge Sanguinetti, estudioso reconocido de la economía cubana desde hace mucho tiempo.

mercial de China, a través del ICBC Standard Bank, se ha unido al proceso judicial del fondo de inversiones CRF I contra Cuba, por aproximadamente 1100 millones de euros adicionales a la demanda inicial (U.S.-Cuba Trade and Economic Council, 2023b).

Ayuda exterior.

Igualmente minimizado entre los que culpan de la grave situación económica de Cuba al embargo estadounidense está el notable grado en que la economía cubana ha sido subvencionada por naciones extranjeras desde la Guerra Fría. Como han señalado dos estudiosos de Cuba bien informados, el país “ha sufrido históricamente de la dependencia económica de otros países, algo que continúa 60 años después de la revolución” (Mesa-Lago y Vidal, 2019, 2). Entre 1986 y 1990, por ejemplo, los subsidios soviéticos representaron el 21,2 % del producto interior bruto (Niederstrasser, 2022). El nivel de apoyo externo concedido a Cuba sobre una base per cápita supera el proporcionado a cualquier otra nación, con la excepción de países inmersos en conflictos militares (por ejemplo, Iraq, Vietnam, Afganistán).

Entre 1960 y 1990, Mesa-Lago (2023) estimó que los subsidios del bloque soviético a Cuba ascendieron a 39 390 millones de dólares, o más de tres mil millones anuales. Esta estimación es considerablemente inferior a la de Gilbert (1982), quien concluyó, basándose en su examen de los archivos soviéticos, que solo entre 1961 y 1979 el total se aproximaba a 80 378 millones de dólares, una cifra astronómica, o unos 4000 millones de dólares anuales. A modo de contraste, independientemente de la cantidad real subvencionada, Estados Unidos concedió a todas las naciones latinoamericanas, en el marco de la Alianza para el Progreso, apenas 20 000 millones de dólares (a precios corrientes), es decir, unos 2000 millones de dólares al año durante dos décadas; en comparación, una cantidad insignificante por cada país.

Más llamativo aún en términos relativos es lo que, entre 1948 y 1952, múltiples países de la Europa devastada recibieron de Estados Unidos en el marco del Plan Marshall: 135 000 millones de dólares en dólares de 2018, o 13 200 millones de dólares corrientes (Steil y Della Rocca, 2018). Esto significa que Cuba –teniendo en cuenta las incertidumbres asociadas a los problemas de apreciación de la moneda nominal a lo largo del tiempo–, un país relativamente desarrollado en 1960 según los estándares de la época, indemne a

la guerra, y con apenas unos seis millones de habitantes, recibió en ayuda exterior —únicamente mientras estuvo bajo tutela soviética— subsidios económicos por valor de dos a cuatro veces más que toda América Latina bajo la Alianza para el Progreso, y entre uno y dos tercios de lo que Estados Unidos concedió a los países europeos en un continente devastado en la posguerra.

Una notoria nación deudora.

Cuba, además, se ha convertido en un notorio país moroso de la deuda internacional, una nación acreedora desacreditada que ya no puede acceder a los préstamos comerciales internacionales, mientras que los prestamistas bilaterales están siendo cada vez más renuentes a arriesgar su capital. Entre 1960 y 2020, Cuba recibió préstamos (excluyendo los fondos de la Unión Soviética) por casi 60 000 millones de dólares. En 2020, a pesar de la condonación de cerca de la mitad de esas obligaciones, La Habana todavía tenía que pagar un estimado de 29 787 millones de dólares (Mesa-Lago, 2023, p. 14). En total, por tanto, entre 1960 y 2020 Cuba fue beneficiaria de unos cien mil millones de dólares estadounidenses en subvenciones y préstamos no reembolsados, o apenas un 30 % menos de lo que el Plan Marshall proporcionó a Europa Occidental (Mesa-Lago, 2023). Si los cálculos de Gilbert se acercan más a la realidad, la cantidad comparable en dólares sería mucho mayor. Desafortunadamente, seis décadas después, Cuba tiene poco que mostrar por tal generosidad internacional, una bonanza financiera compensatoria que, podría argumentarse, atenuó cualquier daño económico que pudiera haber causado el embargo estadounidense.

Devereaux (2021) incluso sugiere que el importe total de las transferencias del bloque soviético a Cuba puede haber sido mayor: 63 000 millones de dólares en términos nominales y alrededor de 115 000 millones a precios de 1990. El problema es que el desempeño económico cubano fue asombrosamente deficiente y, en consecuencia, los resultados han sido notablemente adversos. La producción por trabajador es hoy inferior a la de 1958, y registra el peor rendimiento económico de la economía mundial después de 1958, excluyendo casos marginales como Corea del Norte. Luego el crecimiento fue “glacialmente” lento, en tanto el PIB per cápita solo aumentó un 40 % entre 1957 y 2017, lo que equivale a una tasa de crecimiento anual del 0,6 %, una de las más bajas del mundo (Devereaux, 2021).

Lo que es innegable para nuestros propósitos es que siempre que Cuba tuvo acceso a abundante ayuda exterior consiguió aplicar con éxito políticas de beneficio social, como en educación y sanidad. Cuando los recursos externos escasearon, los logros sociales retrocedieron al resultar insostenibles en ausencia de un crecimiento económico generado internamente. También hay que tener en cuenta el despilfarro y la mala gestión económica que acompañaron a la consecución de tan meritorios objetivos. Los ejemplos abundan. Uno de ellos, más allá del ámbito demográfico, es el experimento educativo, ahora descartado, de perseguir la educación universal al tiempo que se intentaba inculcar virtudes revolucionarias entre los niños cubanos. Esto se pretendía lograr educando a los niños en Escuelas en el Campo, donde se combinaban el estudio y el trabajo agrícola a cambio de enormes costos financieros. Una vez descartado el programa, todo lo que quedó fueron cientos de costosas y extensas instalaciones educativas abandonadas, en su momento totalmente equipadas no solo con aulas y dormitorios, sino muchas también con elaborados laboratorios e instalaciones deportivas; el equivalente a elefantes blancos, que ya no sirven para mucho. Podrían citarse muchos otros ejemplos de extravagante mala asignación de recursos en los sectores industrial, agrícola, energético y de servicios que hoy están desvencijados o simplemente abandonados.

Un contexto de crisis de desarrollo humano

Solo en 2020, justo cuando comenzaba la pandemia, el PIB ya había caído en Cuba casi un 11 %, y con una base anualizada el mismo disminuyó un 3,3 % entre 2019 y 2021. La invasión rusa de Ucrania no hizo más que aumentar la miseria. A mediados de 2023, la economía cubana apenas se había recuperado hasta su nivel de 2018, creciendo al 1,3 %, cerca de su media del 1-2 % de 2009-2018, muy por debajo de su máximo del 12,1 % de 2006 (Mesa-Lago 2023, pp. 3-6).

Las consecuencias han sido catastróficas. La formación bruta de capital se ha resentido, al igual que la producción de la mayoría de bienes y servicios, y el comercio exterior, incluidos los servicios, también ha disminuido sustancialmente. Con prácticamente todos los sectores económicos bajo presión, la demanda por importaciones ha experimentado un drástico aumento, pero no así los recursos con qué pagarlas, en particular los alimentos de los que el país depende en suma medida. Para empeorar las cosas, una serie de reformas

económicas mal concebidas y pobremente aplicadas, algunas destinadas a poner fin al uso de múltiples divisas, han desatado un tsunami inflacionario que ha alcanzado en algunos periodos entre el 270 % y el 740 %, y que actualmente se aproxima al 50 % anual. A finales de 2022, el tipo de cambio del peso cubano frente al dólar estadounidense en el mercado informal ascendió a 175, mientras que en el mercado oficial pasó de 24 en 2021, a 175 a finales de 2022, y a 200 a mediados de 2023 (véanse Mesa-Lago, 2023; De Miranda, 2023; Morales, 2023). El ascenso ha continuado imparable. Para marzo de 2024, la tasa representativa del mercado informal había sobrepasado la barrera de los 300, situándose en 330 (figura 7.1).

Figura 7.1. Tasa representativa del mercado informal de divisas en Cuba (marzo de 2024)

1 EUR 	336.00 CUP ▲ ⁺¹	1.22 MLC
1 USD 	330.00 CUP	1.20 MLC
1 MLC  USD en saldo de cuenta bancaria	275.00 CUP	-

ESTABLECIDA: 3/25/2024 7:00 AM CUBA VIGENTE: 3/25/2024

@eltoquecom eltoque.com

Nota: elToque (2024).

En términos demográficos el impacto de estas crisis ha sido significativo, salvo que los datos no son suficientes ni estables en el tiempo. Se completó, por ejemplo, una década en que la estimación oficial de la esperanza de vida al país ha sido la misma desde 2012. Basta solo con consultar el capítulo de “Mortalidad” de los *Anuarios Demográficos* de Cuba desde entonces hasta la actualidad para comprobar que, sin mediar aclaración alguna, ni siquiera metodológicamente, se ha publicado oficialmente que la esperanza de vida al nacer ha permanecido constante en el tiempo, como si no tuviera relación alguna con los cambios experimentados por las condiciones económicas y ambientales; sociales, grupales e individuales; así como políticas, religiosas y culturales, en las que la población ha tenido que desarrollar las actividades de su vida (Albizu-Campos, 2023).

Por su parte, a partir de los Informes de Desarrollo Humano de 2009, 2018 y 2022 (PNUD, 2009, 2018, 2022), el desempeño de Cuba da cuenta de un retroceso sin precedentes. Mientras el índice de desarrollo humano de Cuba en 2007 alcanzaba su máximo histórico (0,838, puesto 51) (PNUD, 2009, p. 181), hacia 2017 se había reducido a 0,778 (PNUD, 2018, p. 23), habiendo pasado entre 2012 y 2014 por simas de solo 0,767 y 0,768, respectivamente (PNUD, 2018, p. 27); aunque en esos años conservaba el mismo puesto dentro del listado de todos los países, el índice acusaba una reducción próxima a 10 %, como sucedía en el resto de los países, lo que sin dudas revelaba el efecto de la crisis económica de 2008, con todas sus consecuencias dimensionales. Pero entre 2007 y 2017, Cuba pasaría del puesto 51 al 73, con una caída de 22 lugares en el *ranking* internacional. Lo sorprendente es que al finalizar 2021 se habían perdido otros diez lugares y Cuba se posicionaba en el puesto 83, luego que índice general disminuyera a 0,764 (PNUD, 2022, p. 278), una reducción de 1,8 % respecto al valor de 2017.

Ello, entre otras cosas, ha sido la consecuencia del retroceso tanto en la extensión de la esperanza de vida al nacer como en la calidad de la supervivencia; aunque fueron ligeros cada año, no dejaron de manifestarse en ambos sexos y en todos los territorios del país (Albizu-Campos, 2018). Habría que hacer notar que durante todo el período desde 2012 hasta la actualidad, continúa publicándose como esperanza de vida al nacer la misma que se alcanzara en el trienio 2011-2013, y que los organismos internacionales recogen como dato de partida para el cálculo de los índices. De ahí que las variaciones no den cuenta del retroceso real, comentado antes. De ahí que el índice incluso aumentara de 0.879 a 0.922 entre 2007 y 2017 (Albizu-Campos, 2019, p. 130). Ya en el informe actual (PNUD, 2022), y a partir de la actualización preparada por los autores, el valor de la esperanza de vida al nacer para ambos sexos en Cuba fue estimado en 73.7 años (PNUD, 2022, p. 273), que representa un importante descenso, 6.2 años, con relación al nivel de 79.9 años utilizado en el informe de 2018 (PNUD, 2018, p. 23). Ello implicó que el índice de ese indicador pasara de 0.922, en 2017, a 0.788 en 2021, poco menos de 15% en los últimos cuatro años.

En un escenario de esa naturaleza, en el que el resto de países ha continuado avanzando, notablemente algunos de la región de América Latina y el Caribe, en promedio, se situaban ya a la altura de las regiones de Europa

y Asia Central; países como Chile y México, pertenecientes al grupo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), son los que más avanzaron en el período 2010-2017 (PNUD, 2018, p. 3), mientras que entre 2007 y 2021 Cuba retrocedió 32 lugares, cayendo desde el puesto 51 al 83, pasando de la franja de desarrollo humano alto a la franja media, con una dinámica de regresión prácticamente única en el mundo, solo comparable con la de países que se encuentran inmersos en conflictos bélicos. Para 2023/2024 (PNUD, 2024), el retroceso continuaba y se pasó al lugar 85. Solo es posible comprender este retroceso como el resultado del agravamiento de las condiciones de vida que trajeron consigo el deterioro acumulado y sostenido de las condiciones de vida, al menos desde el inicio de la crisis de 2008 (Pérez Villanueva, 2013), y la pandemia, así como del grave impacto que han tenido las diversas y superpuestas reformas e intentos de reforma económica sobre la calidad de supervivencia de la población. Todo ello sin dudas se ha visto agravado por el efecto de las medidas de embargo económico que experimenta el país (Albizu-Campos, 2023).

En la última publicación del informe el indicador de esperanza de vida al nacer que se ofrece para Cuba alcanza los 78,2 años (PNUD, 2024, tabla 1, p. 275), lo que representa un aumento neto de 4,5 años con respecto a los 73,7 años del informe anterior (PNUD, 2023, p. 273), en medio de la notoria crisis sanitaria que está atravesando el país, por lo cual diferentes autores han ofrecido otras estimaciones (Albizu-Campos, 2023). Esto les permite obviar el hecho de que la información oficial del país siguió reflejando la esperanza de vida al nacer de 2012 como constante, en los *Anuarios Demográficos* publicados cada año desde esa fecha. Sin embargo, el informe no ofrece ni la fuente de la cual procede el dato que se publica ni la metodología aplicada para la construcción del indicador.

En la dimensión referida a la educación, el número medio de años de escolarización que se ofrece (10,5 años) (PNUD, 2024, p. 275), se declara que proviene de datos ofrecidos por el Instituto de Estadísticas de la Unesco; esta es la misma información (10,5 años para la población de 10 y más años de edad), que se puede encontrar en el informe nacional de Censo de Población y Viviendas de Cuba de 2012 (ONEI, 2014, p. 82), y lo mismo ocurre con el número esperado de años de escolarización, junto con el que se estima el nivel de la dimensión de educación como componente del índice global.

Por último, en la dimensión de ingresos se ofrece un valor de 7953 dólares como ingreso nacional bruto per cápita, en términos de paridad del poder adquisitivo, en dólares de 2017 (PNUD, 2024, p. 275), que a su vez da cuenta de un incremento neto de ese indicador de 74 dólares (0,94 %) con relación al informe anterior donde había sido 7879 dólares (PNUD, 2023, p. 273). Ello obvia el impacto que ha tenido sobre los ingresos la severa crisis económica que el país lleva atravesando desde 2020, con el agravamiento producido a partir de 2021 por las medidas de la llamada Tarea de Ordenamiento, que produjo una depreciación de la moneda de 95,83 % (Bloomberg, citado en Cifuentes, 2022), el producto interno bruto per cápita más bajo del hemisferio occidental (Economist Intelligence Unit, 2021, p. 15), así como el índice anual de miseria más elevado a nivel global: 1227,6 (Hanke, 2022), impulsado por un récord de inflación que alcanzó niveles de entre 740 % y 1221 % (Hanke, 2022) y 1840 % (Peña, 2022), y que llegó a colocar al país como el de mayor inflación en el mundo (Hanke, 2022); hoy se sitúa en el séptimo lugar (Hanke, citado en Chin'ono, 2024), con un 78 % de aumento respecto a 2023.

Además, el nivel de ingreso nacional bruto utilizado en la última edición, de 7,953 dólares, al igual que ha venido ocurriendo desde hace al menos una década, no es otra cosa que una estimación de la Human Development Report Office, basada en una regresión entre países y la tasa de crecimiento prevista de Undesa y la División de Estadística de las Naciones Unidas en 2023, según se declara en el literal q de la referida tabla 1 (PNUD, 2024, p. 278); se sabe que estos datos se originan en una manipulada tasa de cambio entre el peso cubano (CUP) y el dólar americano (USD) igual a 1, que es la que Cuba reporta a nivel internacional.

Luego podría afirmarse que el Índice de Desarrollo Humano estimado para Cuba padece de serias deficiencias internas, tanto por los datos que se utilizan como por la confiabilidad de la información reportada de manera oficial por el país, por lo que no sería erróneo considerarlo como defectuoso en tanto sobrestima el nivel real de desarrollo humano de la población cubana y, como consecuencia, el lugar que ocupa en el ranking internacional de ese indicador, por lo que es muy probable que hoy el país no esté más en la franja de desarrollo humano alto y haya descendido al de desarrollo humano medio.

De la crisis sanitaria a la crisis humanitaria

Los datos de esperanza de vida al nacer en Cuba en 2021 hablan por sí solos. Un estimado experimental del indicador, suponiendo la ausencia del coronavirus como causa de muerte, mostró una reducción como resultado de la aceleración del deterioro de la capacidad de supervivencia en relación con 2012: 70,74 años en los hombres, para una pérdida acumulada de 5,8 años, mientras que en las mujeres marcó 75,83 años, cayendo en 4,77 años (Albizu-Campos, 2023).

Toda la población cubana, ambos sexos reunidos, habría visto caer el indicador a 73,14 años, acumulando una disminución de 5,39 años también con respecto a 2012. Y aquí solo es posible extraer una conclusión: el proceso de descenso de la esperanza de vida al nacer en Cuba no solo hubiera continuado, sino además se hubiera acelerado aun sin la llegada de la pandemia (Albizu-Campos, 2023).

Y es que no todo ese exceso de mortalidad (Barrenechea, 2022) en la población cubana corresponde al impacto directo del covid-19. Es el resultado de la combinación del efecto indirecto de incremento de la mortalidad por otras causas debido a la “sobrespecialización” de las instalaciones hospitalarias en la atención al coronavirus, que redundó en la posposición de todos los ingresos, tratamientos y maniobras quirúrgicas que no fueran considerados de emergencia para preservar la vida de las personas (Granma, 2020); del efecto directo propio en la mortalidad provocado el covid-19 y el efecto de interacción en el incremento de la mortalidad por las comorbilidades presentes en un número importante de pacientes contagiados. Al descompensarse debido al coronavirus, estos factores desencadenaron los procesos que finalmente condujeron a muchas muertes, atribuyéndoseles el diagnóstico final como causa básica de la defunción. Y todo ello sobre el efecto acumulado del incremento sostenido de la mortalidad por todas las causas de muerte en el país desde 2012 (Albizu-Campos, 2023).

Finalmente, el efecto combinado de todos los procesos antes mencionados no sería otra cosa que la caída de la esperanza de vida al nacer a 68,94 años para hombres, habiendo perdido ya un total de 7,6 años, y a 73,9 años para mujeres, 6,7 años menos; mientras que en toda la población de ambos sexos cayó a 71,25, acumulando una pérdida de 7,28 años en total (Albizu-Campos, 2023).

Este proceso de deterioro ha sido concomitante con “el despliegue de un proceso de reorganización, concentración y regionalización de los servicios de salud” (Íñiguez, 2012, p. 110), que había sido anunciado en 2010. Durante el período 2011-2016, el sector experimentó un proceso de transformaciones llamado “compactación de los servicios de salud”, en el cual

se racionalizaron las estructuras de dirección en 57 municipios y se compactaron 46 policlínicos que atendían a poblaciones de menos de 5000 habitantes, la cual se redistribuyó en las áreas de salud cercanas para no afectar la cobertura de los servicios. [Además] el gasto dedicado a la salud se ha mantenido por debajo de 10,4 % del producto interno bruto per cápita anual” (Morales, 2018, p. 4).

Este proceso ha estado acompañado por una sostenida reducción de las inversiones en el sector, cuyo peso dentro del total de inversiones en el país pasó de 3,6 % en 2016 a 0,8 % en 2021 (ONEI, 2020)⁷, mientras que desde 2015 se registra una disminución sostenida de los gastos de salud por habitante (Íñiguez, 2021).

La transformación del sector tuvo como resultados la reducción del número de trabajadores, así como la redistribución de los servicios, en especial en la atención primaria, en poblaciones de menos de 5000 habitantes –por lo general zonas rurales– que afectó los servicios de rehabilitación, endoscopia, regulación menstrual, imaginología, cirugía menor y de urgencia. La mayoría de estos servicios habían sido puestos en funcionamiento en años anteriores. También este proceso implicó la reducción de hospitales y su reconversión a otras funciones, como asilos de ancianos, o policlínicos con camas, así como la fusión, en el 24 % de los municipios del país, de los policlínicos y las direcciones municipales de salud, allí donde solo existiera uno de cada uno.

A ello se suma que en el caso de los consultorios del médico y la enfermera de la familia, se redefinió la población a atender, el número de los que brindan servicios estables, y los recursos humanos necesarios en ellos, fijándose como máximo una población de hasta 1500 habitantes en consultas y labores de terreno, lo que significó un cambio en el principio de “un médico cada

⁷ Entre 2016 y 2020, el monto total de las inversiones en salud cayó de 232,6 a 84,5 millones de pesos, y su peso proporcional igualmente se redujo de 3,6 % a 0,9 % en esos años (ONEI, 2020), mientras que en 2021 fue de 0,8 % (ONEI, 2022, pp. 7-8). Esto contrasta con las inversiones realizadas en la actividad turística, la cual recibió el 45,6 % de todo lo invertido en el país, en plena oleada de la pandemia de covid-19.

120 familias”; así se incrementó la lejanía relativa en que quedaron algunos servicios, lo que entrañó serias limitaciones de acceso por el aumento de las distancias a recorrer (Íñiguez, 2012, p. 120), sobre todo en un contexto con un deterioro sostenido de los servicios de transporte.

Así, y “más allá de que, en su diseño, la política de salud se atiene a las definiciones establecidas en la Constitución de la República de Cuba de 2019, a la actualización de los Lineamientos de la Política Económica y Social para el período de 2016-2021, Ley N.º 41 de 1983 de la Salud Pública, así como a lo dispuesto en el Reglamento Orgánico del Minsap (Bombino y Echevarría, 2019), los cuales le aportan el marco jurídico no solo a su definición, sino también a su implementación” (Albizu-Campos Espiñeira *et al.*, 2023, p. 55), el sector de salud ha ido perdiendo protagonismo en las inversiones que se realizan en el país, pasando de 3,6 % en 2016 a 0,8 % en 2021 (ONEI, 2020), mientras que desde 2015 se registraba ya una disminución de los gastos de salud por habitante (Íñiguez, 2021).

Así, lo ocurrido en términos de reducción de la esperanza de vida en Cuba durante los 90 daba cuenta de la consolidación de un conjunto de ejes articuladores en el patrón de mortalidad cubano (Albizu-Campos, 2023), en particular lo que se llamó “fragilidad demográfica”: reducciones de los niveles de esperanza de vida en presencia de coyunturas económicas adversas, en las que se evidencia un elevado deterioro de la calidad de vida de la población. En el período más reciente, este comportamiento se une a los procesos descritos de compactación del sector salud.

La caída de la capacidad de supervivencia ha sido sostenida desde 2012 hasta la actualidad y afecta a ambos sexos. Un hallazgo en ese sentido es que el diferencial por sexos del indicador se incrementó y superó el umbral de 4 años, pero no debido a que el mejoramiento de las condiciones de mortalidad de las mujeres superara al de los hombres, sino a que el deterioro en los hombres fue más rápido y se amplió el diferencial, aun en presencia de reducción de la mortalidad infantil al menos hasta 2017. Luego, también en ese tramo de la vida se verificó un incremento notable de mortalidad, que se agudizó en 2021, cuando se situó casi en 7 defunciones por cada 1000 niños menores de un año, cuando ya había caído ligeramente por debajo de 4.

El rasgo más distintivo de este proceso es que la reducción de la esperanza

de vida al nacer afecta a toda la población cubana, independientemente de la edad y del color de su piel, pero es más grave en la población no blanca, dentro de la cual la población negra es la más afectada, lo que se evidencia además en la mortalidad infantil. En contraste, es notoria la similitud, tanto en nivel como en la tendencia de la mortalidad infantil, de la media nacional y la de la población blanca, tanto en hombres como en mujeres, mientras que la de la población no blanca se distancia con claridad, debido a un nivel más alto y a la constancia en el tiempo, en tanto en diversos años aumenta mientras que el nivel nacional y el de la población blanca disminuye (Albizu-Campos, 2018).

Tal tendencia también se distingue entre uno y otro sexo. Pareciera que se trata de patrones de mortalidad de poblaciones expuestas a diferentes conjuntos factores de riesgo o sujetos a prácticas de salud diferenciadas que corroboran la evidente influencia de evoluciones socioclasistas opuestas, que han impreso una marca indeleble en la manera de morir de las subpoblaciones involucradas, lo que configuró en cierto momento un escenario de supervivencia de la población que se ha dado en llamar “polarización epidemiológica” (Albizu-Campos, 2008, p. 74), y que se mantiene aún en la actualidad.

La esperanza de vida de la tercera edad

Este proceso de deterioro de las condiciones de mortalidad de la población cubana, que ya abarca toda una década, aunque afecta a todos los grupos de población, reproduce el comportamiento observado en la segunda mitad de los años 80 y en la primera mitad de la década de los 90 (Albizu-Campos, 2014, pp. 101, 158, 162, 164), cuando la pérdida de la capacidad de supervivencia de la población de la tercera edad constituyó un factor instrumental, como contribución negativa, en el deterioro general de la esperanza de vida al nacer en el país. Como entonces, el impacto que actualmente tiene este fenómeno es de naturaleza al menos bidimensional, tanto como reducción propia en años de vida en todas las edades senescentes, así como factor reductor de la esperanza de vida al nacer (tabla 7.1).

Tabla 7.1. Esperanza de vida al nacer y a los 60 años (años seleccionados)

Hombres						
Edades	2012	2019	2020	2021-exc. m.	2021	2021-s. covid
60-74	0,049	-0,42080	-0,05935	-1,37489	-1,54739	0,345
Más de 74	-0,12142	-0,52585	-0,09231	-1,08350	-1,04334	0,743
EV ₀	76,5	75,32	75,28	70,74	68,94	71,77
Cambio total EV ₀	0,54	-1,17	-0,04	-4,53	-6,34	2,83
EV ₆₀	21,07	19,98	19,81	16,97	16,82	18,23
Cambio total EV ₆₀	-0,08	-1,09	-0,17	-2,84	-2,99	1,41
Mujeres						
60-74	0,199	-0,29975	0,004	-1,06190	-1,04246	0,294
Más de 74	-0,27171	-0,23903	-0,06104	-1,32526	-1,40588	0,716
EV ₀	80,6	79,84	79,86	75,83	73,9	77,01
Cambio total EV ₀	0,59	-0,91	0,02	-4,03	-5,97	3,11
EV ₆₀	23,79	23,2	23,14	20,53	20,46	21,67
Cambio total EV ₆₀	-0,08	-0,59	-0,06	-2,61	-2,68	1,21

Nota: 2021-exc. m.: Indicadores estimados a partir del ritmo de exceso de mortalidad (2015-2020), sin defunciones por covid-19.

2021-s. covid: Indicadores provenientes de tablas de mortalidad en ausencia del efecto directo de covid-19 por edades (2020-2021).

Nota: elaborada por J. C. Albizu-Campos para este capítulo, con base en datos de ONEI y Minsap

Es notable que el deterioro de la capacidad de supervivencia de las personas mayores cubra todo ese segmento de la vida, lo que repite el patrón de crisis hallado en décadas anteriores. Incluso en 2012 cuando la esperanza de vida al nacer de hombre y mujeres alcanzó 76,5 y 80,6, respectivamente, las ganancias fueron de poco más de medio año en toda la década intercensal 2002-2012; en tal periodo, si bien hubo un mejoramiento en las edades 60-64, en el grupo de 75 años y más ya se observaba un deterioro significativo, que funcionó como freno al avance general registrado, y llevó a una reducción neta de la esperanza de vida a los 60 años en cada sexo.

Luego, ya a partir de 2019, la evolución de ambos grupos de edades (60-74 y más de 75, en ambos sexos) comienza a ser negativa, llevando a todo el grupo senescente a una reducción neta de su capacidad de supervivencia, que incluso se habría manifestado en ausencia del efecto directo que tuvo la epidemia de covid-19 (columna 2021-exc. m. en la tabla 7.1). Los hombres, en ese caso, habrían perdido 2,84 años a partir de los 60, mientras en las mujeres la reducción incluso habría sido semejante a la de los hombres, perdiendo 2,61 años en ese tramo final de la vida, y solo por el efecto acumulativo del incremento de la mortalidad que se venía produciendo desde 2012.

Al tomar todas las causas de muerte, incluyendo covid-19 (columna 2021 en tabla 7.1), la esperanza de vida a los 60 años mostró una caída a 16,82 y 20,46 años en hombres y mujeres, respectivamente, en solo un año, entre 2020 y 2021. Y en este hecho pueden observarse al menos dos rasgos importantes. Primero, ocurre en un solo año y ello da cuenta de la rapidez con que ocurre el deterioro combinado del incremento acumulado de mortalidad en el período 2012-2021 y el efecto del covid-19 en la tercera edad, cifrándose en pérdidas totales de 2,99 años en hombres y de 2,68 años en mujeres. En segundo lugar, la similitud que guarda con la pérdida descrita antes, en el sentido de que se trata de un deterioro acumulado en al menos toda una década, que en ausencia del efecto del coronavirus ascendía a 2,84 años en el sexo masculino (94,9 % de la pérdida total) y a 2,61 años en el femenino (97,4 % de toda la reducción), lo cual muestra que en la tercera edad la epidemia tuvo un efecto acelerador moderado del deterioro final de la capacidad de supervivencia, en comparación con el grupo de 15 a 59 años de edad, que experimentó el 60 % del efecto directo de incremento de la mortalidad de la epidemia (Albizu-Campos, 2023).

En términos del número de años potencialmente perdidos sumando el efecto directo del coronavirus (columna 2021, tabla 7.1), y en sentido contrario a lo descrito en cuanto a la esperanza de vida al nacer –en el que las mujeres muestran haber sido más afectadas que los hombres por los procesos generales de la crisis, repitiendo el patrón de la década de 1990 y observado igualmente en el grupo de 15-59 años en 2021 debido al efecto directo de la pandemia (Albizu-Campos, 2003, 2014, 2023)–, los hombres de la tercera edad no solo se vieron más afectados por la pérdida total experimentada (2,99 años) que las mujeres del mismo grupo (2,68 años), sino que al observar el efecto

directo de esa enfermedad en la esperanza de vida al nacer, la reducción también es mayor en los hombres (-6,34) que en las mujeres (-5,97), de modo que la reserva en la capacidad de supervivencia que no se pudo aprovechar en virtud de las condiciones específicas a las que estaba sometida la población, más allá de la influencia del propio sector de salud.

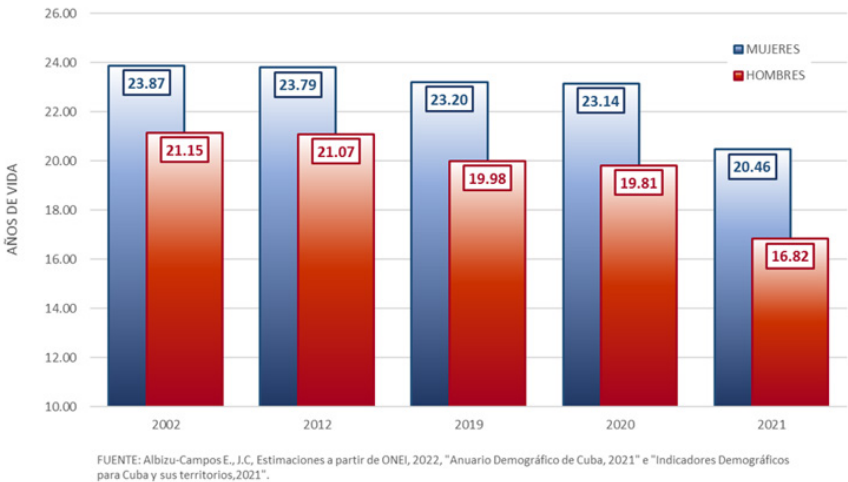
Sin embargo, lo que distingue el deterioro de la esperanza de vida de vida a los 60 años de la que se estima al nacer es que la reducción de la capacidad de supervivencia de la población senescente habría comenzado antes, hacia 2012 (tabla 7.2, figura 7.2), cuando aún seguía aumentando este último indicador.

Tabla 7.2. Evolución de la esperanza de vida a los 60 años (años seleccionados)

	2002	2012	2015	2019	2020	2021
Hombres	21,15	21,07	20,29	19,98	19,81	16,82
Pérdida acumulada		-0,08	-0,86	-1,17	-1,34	-4,33
Mujeres	23,87	23,79	23,08	23,2	23,14	20,46
Pérdida acumulada		-0,08	-0,79	-0,67	-0,73	-3,41
Ambos sexos	22,5	22,43	21,69	21,59	21,48	18,58
Pérdida acumulada		-0,07	-0,81	-0,91	-1,02	-3,92
Diferencial por sexos	2,72	2,72	2,79	3,22	3,33	3,64

Nota: elaborada por J. C. Albizu-Campos para este capítulo, con base en datos de ONEI y Minsap.

Figura 7.2. Comparación de la esperanza de vida a los 60 años (años seleccionados)



Fuente: elaborada por J. C. Albizu-Campos para este capítulo, con base en datos de ONEI y Minsap.

Obsérvese la notable diferencia de los indicadores entre los años 2020 y 2021. Para la tercera edad, tomando como referencia la última ocasión en que se había incrementado, 2002, hacia 2020 ya la esperanza de vida masculina a los 60 años había acumulado una caída en 1,34 años, pasando de 21,15 a 19,81 años, o sea un tercio de la caída total acumulada hacia 2021 (4,33 años), cuando su expectativa de vida se redujo a 16,82 años. En el caso de las mujeres, hacia 2020 la acumulación del deterioro habría alcanzado ya 0,73 años, lo que representa poco más de 21 % de la pérdida total registrada entre 2002 y 2021 (3,41 años), mientras su esperanza de vida se reducía de 23,87 en 2002, a 20,46 en 2021. Por su parte, el diferencial por sexos da cuenta de un aumento sostenido al menos desde 2012 hasta 2021. Solo que de la misma manera en que sucede en términos de las condiciones generales de mortalidad de la población cubana, en la tercera edad ese aumento de la ventaja femenina en expectativa de vida a partir de los 60 años no se da por la presencia de un progreso de la capacidad de supervivencia, sino porque está ocurriendo un deterioro más acelerado del sexo masculino, para quienes se están perdiendo 1,3 años por cada año respecto a las mujeres.

Y al igual que lo ocurrido con la esperanza de vida al nacer, como ya se dijo antes, todo ello es la consecuencia multidimensional de la combinación del efecto indirecto de incremento de la mortalidad por otras causas debido a la “sobrespecialización” de las instalaciones hospitalarias en la atención al coronavirus, que redundó en la posposición de todos los ingresos, tratamientos y maniobras quirúrgicas que no fueran considerados de emergencia para preservar la vida de las personas (*Granma*, 2020); del efecto directo propio en la mortalidad provocado por el covid-19 y el efecto de interacción en el incremento la mortalidad por las comorbilidades presentes en un número importante de pacientes contagiados, todo ello sobre la base del aumento acumulado de mortalidad registrado entre 2012 y 2021.

Otros elementos habrían de tomarse en cuenta en el sentido de que las transformaciones realizadas en el sector de salud, que efectivamente terminaron teniendo como resultado la reconcentración de los servicios, también tuvieron su base en factores como la reducción de la inversión en el sector. Entre 2016 y 2020, el monto total de las inversiones en salud cayó de 232,6 a 84,5 millones de pesos, su peso proporcional igualmente se redujo de 3,6 % a 0,9 % en esos años (ONEI, 2020), mientras que en 2021 fue de 0,8 % (ONEI,

2022, pp. 7-8). Esto contrasta con las inversiones realizadas en la actividad turística, la cual recibió el 45,6 % de todo lo invertido en el país, en plena oleada de la pandemia de covid-19. “El gasto dedicado a la salud se ha mantenido por debajo de 10.4 % del producto interno bruto per cápita anual” (Morales, 2018, p. 4), proceso que acompañó la sostenida reducción de las inversiones en el sector, ya comentada, mientras que desde 2015 se registraba una disminución de los gastos de salud por habitante (Íñiguez, 2021).

En un contexto en el que la proporción de personas de 60 años y más representa el 22,34 % de la población total del país al 31 de diciembre de 2022, al contar 2 478 078 personas (ONEI, 2023, p. 23), en los servicios de salud dedicados a la tercera edad su ha aplicado una contracción y derivado en insuficiencia de cobertura de los mismos. Así, según las estadísticas oficiales de salud (Minsap, 2023), para toda la población el número de ingresos hospitalarios se redujo de 1 611 401 en 1985 a 1 177 845 en 2022; se disminuyó la cobertura de 16 % a 10,6 % por cada 100 habitantes (cuadro 133, p. 160); mientras la cantidad de camas disponibles cayó a 62 884 en 2022 desde una cúspide de 81 016 en 1997, una declinación de la disponibilidad 7,3 a 5,7 por 1000 habitantes (cuadro 108, p. 134); los ancianos albergados en hogares para ese fin disminuyeron de 14 465 a solo 9318 entre 2005 y 2022 (cuadro 139, p. 166) y el número de ingresos hospitalarios en la especialidad de geriatría se redujo a 1,1 ingresos por cada 100 habitantes.

Según esa misma fuente (Minsap, 2023), no hay suficientes profesionales formados en las especialidades de Geriatría/Gerontología (cuadro 165, p. 163), se registran solo 324 médicos residentes en esas especialidades en el país, entre cubanos y extranjeros, para una cobertura de poco menos de 13,3 por cada 100 000 personas de 60 años y más, y un total de 731 médicos de cualquier especialidad dedicados a geriatría, siendo apenas poco menos de 30 por cada 100 000 personas en ese grupo de edades. Sin embargo, la cantidad de consultas de la especialidad de geriatría se elevó de 114 077 en 2021 a 165 510 en 2022, lo que implica que, por cada 100 habitantes, la demanda de atención de los pacientes aumentó de 4,8 a 6,8 en solo un año. Ello da la medida del incremento (42 %) en la presión que está ejerciendo esa subpoblación sobre los servicios médicos, en un contexto de muy baja provisión y acceso.

Retroceso en derechos sociales, profundización de desigualdades sociales y ampliación del patrón de vulnerabilidad social

El diseño y gestión de las políticas sociales en Cuba debe entenderse en el contexto de un sistema político y económico inspirado en el modelo soviético, caracterizado por un control político autocrático, verticalista, reacio a la participación del mercado, al disenso ideológico y la gobernabilidad democrática (para uno de los tratamientos más perspicaces de los defectos sistémicos del modelo, véase Kornai [1992]). Se ha demostrado que estos modelos de sociedad son incapaces de fomentar un crecimiento sostenido, mientras que a menudo deprimen los niveles de vida. Con un discurso que enfatiza las necesidades del pueblo, las políticas de estos regímenes generan una creciente polarización política y dislocaciones socioeconómicas, comprometiendo los destinos de países que confrontan una pobreza creciente, el colapso de los servicios sociales y a una ciudadanía cada vez más frustrada acerca de sus expectativas futuras (Díaz-Briquets y Albizu-Campos, 2024).

El inédito reciente ciclo de protestas sociales que tuvieron su momento álgido en las jornadas del 11 y 12 de julio del 2021 así lo demuestra. El carácter masivo, espontáneo y de alcance nacional de las manifestaciones, que se extendieron prácticamente por todo el país, evidenció que el malestar social acumulado es profundo y transversal a la sociedad cubana y necesita nuevas vías de expresión (Acosta, 2022). A pesar de la fuerte represión desatada contra los manifestantes, de los más de mil presos políticos que aún continúan en las cárceles y de la estampida migratoria desatada a fines del 2021 con la apertura de fronteras y la eliminación del visado para Nicaragua, el ciclo de protestas parece no haberse detenido, tal y como lo pusieron de manifiesto las manifestaciones ocurridas en el oriente del país el domingo 17 de marzo de 2024.

El retroceso en derechos sociales, conocidos en el discurso político como “conquistas de la revolución”, no puede verse únicamente como resultado del impacto del embargo, como suele repetir machaconamente el discurso oficialista. Tampoco se trata de negar que existe una incidencia de este en los costos de producción del bienestar social. Los datos proporcionados por el Estado cubano en el último informe del Examen Periódico Universal (Na-

ciones Unidas, 2023) señalan que “el bloqueo causó daños y perjuicios a Cuba estimados en el orden de los 24 731,8 millones de dólares” en el periodo que va entre abril de 2018 hasta febrero de 2023. Sin embargo, son datos que no pueden contrastarse por investigadores independientes y dificultan el análisis objetivo de su impacto, en la medida en que existe opacidad sobre muchos indicadores económicos y sociales en Cuba y predomina la discusión ideologizada sobre el asunto.

Varios investigadores han ido demostrando que los procesos y factores que han influido en el deterioro del acceso y disfrute de los derechos sociales en Cuba son más complejos que el factor “embargo”. Por el contrario, obedecen, entre otras razones, a la falta de estrategias del Estado cubano para superar esa constante, desde hace más de 60 años, de emitir denuncias en los organismos internacionales y su uso reiterado como excusa frente a todos los problemas internos.

El retroceso en derechos sociales ha venido aparejado en los últimos 30 años de un aumento paulatino de las desigualdades sociales, la pobreza y la consiguiente ampliación de un patrón de vulnerabilidad social (Torres, 2020). El nuevo patrón es resultado de procesos de reconfiguración y reestratificación social, en los que se legitima “la riqueza” en detrimento de “la igualdad” como logro social largamente enarbolado. Se abandona, por tanto, el modelo de sociedad homogénea e igualitaria instituido entre 1959 y 1990 hacia otro que elimina la “estandarización regulada” y la homologación social del modelo anterior, generando estilos de vida muy diferenciados, donde se observan la presencia de diferentes capas y estratos, al interior de los cuales también se pueden apreciar diferencias (Bobes, 2016).

Desde los 90 a la fecha se han ido produciendo una serie de ajustes en el rol del Estado cubano, que ha modificado la matriz del bienestar social a partir de la reorientación de la política social, introduciendo paulatinamente estrategias de focalización y familiarización de los programas sociales, transfiriendo más responsabilidades a la familia e incluso otras al mercado, en un contexto de deterioro de los ingresos y creciente carestía de la canasta básica. Las políticas sociales, si bien mantuvieron nominalmente su carácter universalista, perdieron capacidad de inclusión y protección, al tiempo que disminuyeron la atención a la creciente y más compleja diversificación de necesidades y a las formas de vulnerabilidades particulares (Acosta, 2021).

La puesta en marcha de la Tarea Ordenamiento en 2021 selló este proceso de desestatización y transformación del régimen de bienestar social, con la tristemente célebre frase del diseñador de tal reforma en la que advirtió que a partir de entonces ya no todo podía ser responsabilidad del Estado cubano. Queda atrás el modelo estadocéntrico y se da paso a otro de corte familiarista, con un fuerte peso del mercado en la satisfacción de necesidades básicas. De ese modo, tanto el sistema tributario como el gasto social se han malogrado como factores para atenuar la desigualdad en el ingreso y sostener los servicios sociales a la población, y se ha acentuado el deterioro de la salud, la educación, las pensiones, la vivienda y la asistencia social.

Este retroceso del Estado en la responsabilidad social del bienestar ha estado acompañado de un aumento de la inseguridad alimentaria y una alta prevalencia de hambre oculta. Las recientes protestas sociales del 17 de marzo (2024) dan cuenta de lo que venían anunciando varios sondeos y estudios realizados por organizaciones independientes sobre el problema de la crisis alimentaria, que en combinación con la crisis energética y del agua se han convertido en el principal problema social del país, manifestado en el desabastecimiento crónico de los bienes básicos para la sobrevivencia cotidiana (Food Monitor Program, 2024). A la escasa disponibilidad de alimentos se suman sus altos costos, resultado directo de las erradas políticas económicas implementadas en los últimos años y la negativa del Gobierno de liberalizar la agricultura. Así, la creciente inflación, los procesos de dolarización y bancarización, así como el precario acceso al agua potable y a una provisión estable de energía eléctrica, repercuten en el aseguramiento y conservación de alimentos inocuos, saludables, y de paliativos a las variadas necesidades de la población, según grupos etarios y padecimientos de salud.

La encuesta de seguridad alimentaria en Cuba realizada por el observatorio independiente Food Monitor calcula un índice bajo (38-53) de seguridad alimentaria en la mayor parte de las provincias del país, al igual que índices bajos de consumo y estabilidad alimentaria. Adicionalmente, el acceso a los alimentos se ha visto reducido, pues más de la mitad de la población ha experimentado recortes (55,4 %) y un 40,9 % ha perdido un acceso considerable y no puede permitirse actualmente compras necesarias. En cuanto a la disponibilidad, cada año la cantidad y calidad de alimentos ofertados es peor (42,7 %) (Food Monitor Program, 2022).

Debido a la significativa escasez de leche que afecta especialmente a la población infantil, el Gobierno cubano ha emitido una comunicación oficial al más alto nivel del Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas. La agencia EFE confirmó que se elevó la solicitud de que se continuara con la entrega mensual de un kilogramo de leche para la población menor de siete años. Para justificar el envío, el programa destaca la importancia y urgencia de este requerimiento gubernamental debido a la crisis económica que atraviesa la isla y la creciente escasez que impacta en la seguridad alimentaria y nutricional de la población (Colomé, 2024). Sin embargo, este es un problema crónico que se repite todos los años, solo que ahora ocurre en un contexto de crisis alimentaria generalizada, en la que casi 71 % de los hogares solo puede hacer una sola comida al día, que además afecta preferentemente a niños, ancianos, embarazadas, enfermos crónicos, jubilados y trabajadores estatales (García, 2023). En medio de este panorama, parece contradictorio que se haya avanzado en un cuerpo legislativo que comprende varias áreas del sector alimentario mientras más de 380 000 hectáreas de tierra permanecen ociosas. Las propias autoridades han deslizado opiniones críticas al respecto: “tenemos una ley de soberanía alimentaria, y no hay alimentos; [...] una ley de fomento ganadero, y no hay ganado; y [...] una ley de pesca, y no hay pescado” (Díaz-Canel, 12 de diciembre de 2022).

Como resultado de este giro en las políticas sociales y las desacertadas medidas económicas, se ha producido un ensanchamiento de las diferencias en el ingreso y en el acceso al bienestar, una diversificación de la calidad y cantidad de los bienes de consumo y la persistencia de brechas en la equidad, entre otras tendencias de cambio. Si bien no existen mediciones sobre pobreza en Cuba, ni estudios o publicaciones de alcance nacional y que incluyan población rural, hay estimaciones que confirman un aumento de este fenómeno que ha devenido en una franja “resistente y difícil de remover” (Espina, 2014).

El último dato sobre pobreza corresponde a un estudio en sectores urbanos que estimaba un porcentaje de pobreza del 20 % para inicios del 2000, cuando en 1988 era solo de un 6,3 % (Espina, 2014; Mesa-Lago, 2012). Otros investigadores han calculado que alrededor del 51 % de la población cubana podría estar en riesgo de pobreza de ingresos (Pérez Villanueva, 2019), llegando a un porcentaje más preocupante de población bajo el umbral de la pobreza (80 %), según indica el VI Informe del Observatorio de Derechos Sociales (2023).

Otro tipo de mediciones señalan que en el año 2021 Cuba se ubicó en el primer puesto del Índice de Miseria (HAMI) y descendió al puesto 9 en 2022, siendo la inflación el principal factor ocasionante de este posicionamiento (Hanke, 2022).

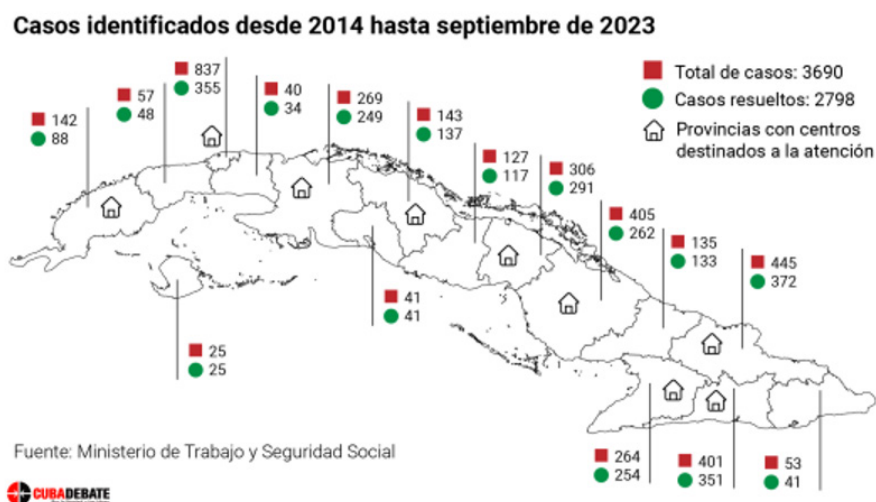
Así, lo que se puede apreciar ya con claridad es una literal bifurcación social, en la que la segmentación individual y familiar pasa por el tipo de acceso que se tenga a monedas como el dólar o el euro. Mientras el ingreso per cápita que se considera necesario para una vida digna sobrepasa los CUP 36 000, y la adquisición de la canasta básica alimentaria personal demandaría CUP 19 975 (Pérez Villanueva, 2024). Como referencia, el salario básico mensual de un profesor titular (doctor) en la Educación Superior es de CUP 6635; el salario medio mensual por trabajador en el país es de CUP 4209 (ONEI, 2024), ambos en 2023, mientras el salario mínimo solo alcanzaba CUP 210 y la pensión mínima era de CUP 1528 (Pérez Villanueva, 2023). Esto deriva en lo que se da en llamar “capas bajas vinculadas a sectores no reanimados”, junto al resto de trabajadores intelectuales, clase obrera, empleados administrativos y técnicos, así como los directivos (Espina y Echevarría, 2019). De esta manera, Cuba cerró el 2023 con un 88 % de pobreza y récord de inflación, en correlato con la salida del país de casi un 4 % de la población (Antonetti, 2023).

Por su parte, el Gobierno ha reconocido que más de mil comunidades y alrededor de veinte mil familias estarían en situación de vulnerabilidad (Figueredo *et al.*, 2022). Otros datos indican que 112 000 núcleos vulnerables serían beneficiarios de la asistencia social, y que con posterioridad a la pandemia la cifra aumentó a 606 945. El incremento se debió a los cambios en los criterios de la definición de la categoría vulnerable, que anteriormante solo estaba asociada a personas que no tuvieran ingresos suficientes (Alonso *et al.*, 2020).

A pesar del aumento de beneficiarios, existen nuevos fenómenos que estarían indicando un deterioro significativo del alcance del sistema de protección social. El más gráfico está relacionado con el incremento de personas en situación de calle. Tras una década sin datos, una publicación reciente de Figueredo *et al.* (2022) señala una presencia de 3690 casos de personas en todo el país viviendo en estas condiciones de precariedad y desamparo (figura 7.3). El último dato público, correspondiente al censo del 2012, cuantificaba 1108 personas que

vivían en las calles, lo que indica un aumento de más de tres veces esta cifra. Sin embargo, monitoreos realizados en forma independiente por observatorio sociales como Cuido60 han venido alertando sobre el incremento de personas mayores en situación de calle (Cuido60, 2023).

Figura 7.3. Reporte oficial de personas en situación de calle en Cuba y centro de atención por provincias



Nota: Cubadebate (citado en Figueredo *et al.*, 2024).

En cuanto a la desigualdad, ocurre algo similar que con la información sobre pobreza. Monreal (2017) señala que la última medición fue realizada hace más de 20 años y ya entonces se había producido un aumento de la desigualdad, que pasó de un 0,22 registrado en 1986 a un 0,407 en 1999, último dato de carácter público. El premio nacional de economía José Luis Rodríguez señaló un incremento del coeficiente de Gini a 0,45 en el 2022, mientras otros estiman que en la actualidad se aproximaría a 0,60 (Valdés, 2023).

A falta de mediciones precisas, algunos investigadores han avanzado en el análisis sobre desigualdades sociales en Cuba, identificando que dentro de la nueva reconfiguración social estarían en desventaja un subconjunto de grupos sobrerrepresentados en los sectores pobres y subrepresentados en los sectores que brindan oportunidades más ventajosas para la obtención de ingresos (Bobes, 2016; Espina, 2020; Zabala, 2020). Entre ellos destacan la

población afrodescendiente, las mujeres, y las personas mayores⁸ (Fundación 4Métrica, 2023). Torres (2020) argumenta que las poblaciones en riesgo se han ampliado y dentro de ellas estarían personas en situación de calle o en situación de discapacidad, mayores que viven solos, mujeres, migrantes internos, poblaciones que viven en barrios marginales, entre otros.

La pobreza en Cuba se estaría “racializando”, en la medida en que los grupos poblacionales de menos ingresos están compuestos por familias negras y mestizas. Estos grupos son, además, minoría en los sectores de empleos con mejores oportunidades de crecimiento, así como entre los receptores de remesas. Algunos autores sugieren que se trataría de un proceso de reestratificación sociorracial. La encuesta realizada por Hansing y Hoffmann (2019) confirma la influencia de un patrón migratorio fuertemente racializado (85 % de la migración cubana en Estados Unidos es blanca), que se traduce en un desigual acceso a las remesas, las cuales provienen fundamentalmente de familiares (78 % de los receptores de remesas son blancos y solo un 22 % son afrocubanos).

Se han profundizado, además, las diferencias territoriales, acompañadas del aumento de la migración campo-ciudad y desde regiones deprimidas hacia grandes ciudades y territorios con mayores oportunidades económicas. La situación de precariedad y marginalización en la que viven los migrantes internos, quienes enfrentan barreras adicionales para acceder a derechos básicos como la alimentación y la vivienda, es preocupante. Estos procesos han dado lugar a la regeneración de asentamientos informales y a la precariedad urbana. Con la aprobación de la compraventa de casas y la privatización de la construcción y reparación de las viviendas, se está modificando la composición social de los barrios a partir de procesos de gentrificación. Al menos en La Habana, los grupos de mayores ingresos están comprando las viviendas más caras y concentrándose en ciertas zonas privilegiadas (cercanas a los circuitos turísticos o de mejor infraestructura), desplazando a muchos de sus antiguos moradores que hoy venden sus propiedades. Se han producido también modificaciones en el espacio urbano, con reconversión de antiguas edificaciones del patrimonio industrial para usos culturales o de empresas privadas, y de espacios habilitados para servicios sociales a pequeñas y medianas empresas.

⁸ Un análisis detallado y actualizado de estos impactos por grupos poblacionales puede verse en el *Informe Cuba 2022* (Fundación 4Métrica, 2023).

Conclusiones

Con este capítulo hemos intentado proporcionar argumentos que permitan superar las visiones maniqueas en los debates acerca de los impactos de las sanciones económicas de Estados Unidos hacia Cuba, los cuales en la mayoría de los casos se ven desde posiciones ideológicas que les atribuyen la mayor de las responsabilidades por el deterioro significativo de las condiciones de vida de la población cubana. El desarrollo de nuestra argumentación, con independencia de la postura ética o ideológica que se tenga respecto de la existencia de dichas sanciones o de su efectividad en relación con sus objetivos, se orienta a demostrar que la crisis actual de Cuba responde a factores multicausales, entre los cuales el embargo es solo uno de ellos. Por lo tanto, la solución o salida a la actual crisis es mucho más compleja.

La visión longitudinal de más de 60 años de la implementación en Cuba de un sistema político y socioeconómico de orientación socialista y reacio al mercado lleva a la conclusión de que, siempre que contó con abundantes recursos financieros externos, obtuvo resultados relativamente positivos en aquellas dimensiones de la política social susceptibles de ser medidas mediante indicadores demográficos. Mientras contó con financiación adecuada, a pesar de las consecuencias negativas de las sanciones económicas impuestas por Estados Unidos, la esperanza de vida aumentó, al tiempo que disminuía la tasa de mortalidad infantil. A pesar de la generosidad financiera de la Unión Soviética y de las intenciones positivas de la política social, el peso de la historia no pudo borrarse, ya que las diferencias en la calidad de vida por razones raciales, de género y residenciales no han sido erradicadas.

En repetidas ocasiones la emigración ha servido como instrumento político mediante el cual las autoridades, siempre que han enfrentado retos políticos sistémicos, han conseguido contener el descontento interno exportando a los desafectos, mientras obligaban a Washington a entablar un diálogo político. Cada vez hay más evidencias de que el sistema se acerca a una fase peligrosa en la que, en ausencia de un mecenas extranjero, las crecientes dificultades socioeconómicas y demográficas exigen urgentemente reformas radicales de la política económica, política y social si Cuba quiere ofrecer a sus ciudadanos un futuro menos conflictivo y más próspero.

Referencias

- Acosta, E. (2021). Estructura social en Cuba: resurgimiento de desigualdades, restratificación y nueva configuración social. En L. Obregón (coord.), *Cuba postrevolucionaria: una mirada panorámica* (127-150). Editorial Dunken.
- Acosta, E. (2022). Yo quiero fundamento: el 11J en Cuba y la necesidad urgente de una Sociología que incomode. *Revista Foro Cubano de Divulgación*. https://www.programacuba.com/yo-quiero-fundamento-el-11j-en-cuba-y-la-necesidad?fbclid=IwARoVvSKNjkq8xDByM6h1mzBeHn-2RWp2x-5SotEyGC_du6wd5alysnHhG144
- Adler, D. (2022, 3 de febrero). Cuba has been under US embargo for 60 years. It's time for that to End. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/feb/03/cuba-us-embargo-must-end>
- Albizu-Campos, J. C. (2003). *La esperanza de vida en Cuba en los 90*. La Habana, Cuba: Centro de Estudios Demográficos-Universidad de La Habana.
- Albizu-Campos, J. C. (2008). Contrapunteo cubano de la muerte y el color. *Novedades en Población*, 4(7), 74-226. https://www.researchgate.net/publication/283523794_Contrapunteo_cubano_de_la_muerte_y_el_color
- Albizu-Campos, J. C. (2014). *La mortalidad en Cuba*. Centro de Estudios Demográficos - Universidad de La Habana.
- Albizu-Campos, J. C. (2018). La esperanza de vida en Cuba hoy. *Novedades en Población*, 14(28), 271-297.
- Albizu-Campos, J. C. (2019). Hacia una política de población orientada al desarrollo humano. En R. Torres y D. Echevarría (eds.), *Miradas a la economía cubana: un plan de desarrollo hasta 2030* (pp. 123-133). Ruth Casa Editorial.
- Albizu-Campos, J. C. (2023, 18 de junio). *La caída de la esperanza de vida al nacer en Cuba. De la crisis sanitaria a la humanitaria*. Columbia Law School - Horizonte Cubano. <https://horizontecubano.law.columbia.edu/news/la-caida-de-la-esperanza-de-vida-al-nacer-en-cuba-de-la-crisis-sanitaria-la-humanitaria>

- Albizu-Campos Espiñeira, J. C., Echevarría León, D. y Tejuca Martínez, M. (2023). Políticas sociales en Cuba: de la conceptualización a la práctica. Principales desafíos. En B. Anaya y D. Echevarría (comps.), *Miradas a la economía cubana: de la conceptualización a la práctica*. Fundación Friedrich Ebert.
- Alonso, R., Figueredo, O., Doimeadios, D., Romeo, L., García, D. y Fariñas, L. (2020). *¿Qué medidas adopta Cuba para atender a personas y familias vulnerables ante la covid-19?* Cubadebate. http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/04/21/que-medidas-adopta-cuba-para-atender-a-personas-y-familias-vulnerables-ante-la-covid-19/#.XxffsXug_b3
- Antonetti, A. [@agusantonetti]. (2023, 29 de diciembre). Cuba cierra el 2023 con 88% de pobreza y récord de inflación. El salario mínimo bajó a 8 dólares, quedando por debajo de las clasificaciones internacionales de pobreza extrema. La pensión para un jubilado cubano es de 5 dolares al mes. Casi el 4% de la población abandonó el país [post en X]. <https://x.com/agusantonetti/status/1740803423912722909>
- Barrenechea, J. G. (2022, 22 de junio). *Cuba: uno de los países con peores resultados ante la pandemia por covid-19*. Alas Tensas. <https://alastensas.com/mundo/cuba-uno-de-los-paises-con-peores-resultados-ante-la-pandemia-por-covid-19/>
- Bermúdez, Á. (2022). *60 aniversario del embargo de Estados Unidos a Cuba: cuánto afecta realmente a la isla*. BBC News Mundo. bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57857337
- Bobes, C. (2016). Reformas en Cuba: ¿actualización del socialismo o reconfiguración social?, *Cuban Studies*, 44, 165-188.
- Bombino, J. y Echevarría L., D. (2019). Documento de trabajo.
- Bárcena, A. (2011, 30 de junio). *Por un salto de calidad en la relación China-América Latina*. Cepal. <https://www.cepal.org/fr/node/12993>
- Castro, F. (2000, 1 de mayo). Discurso en la Tribuna abierta de la juventud, los estudiantes y los trabajadores, por el Día de los Trabajadores. <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/2000/esp/fo10500e.html>

- Chin'ono, H. (2024). Steve Hanke's inflation dashboard (3/7/2024) [post en X]. <https://twitter.com/daddyhope/status/1767050078919823436/photo/1>
- Cifuentes, V. (2022, 6 de enero). *Peso colombiano: ¿qué lugar ocupa entre las monedas más depreciadas del mundo?* Bloomberg Línea. <https://www.bloomberglinea.com/2022/01/06/no-el-peso-colombiano-no-es-el-mas-depreciado-del-mundo-conozca-el-listado/>
- Colomé, C. G. (2024, 1 de marzo). El Gobierno cubano pide por primera vez a la ONU el envío urgente de leche para niños. *El País*. <https://elpais.com/america/2024-03-01/el-gobierno-cubano-pide-por-primera-vez-a-la-onu-el-envio-urgente-de-leche-para-ninos.html>
- Cui, M. (2023, 11 de abril). China reta a Estados Unidos en América Latina. DW. <https://p.dw.com/p/4PnCs>
- Cuido60 (2023). *Sobre el aumento de personas mayores en situación de calle en Cuba*. Nota de prensa n.º 4. <https://www.cuido60.com/notas-de-prensa-n-4>
- Diario de Cuba. (2023, 8 de julio). El embargo no es la razón de que los cubanos no tengan medicamentos: EE. UU. responde a Bruno Rodríguez. https://diariodecuba.com/cuba/1688837300_48387.html
- De Miranda, M. (2023). El “modelo” económico de Cuba: socialismo burocrático y subdesarrollo. En C. González y S. Angel (eds.), *Los mitos de la Revolución cubana: estancamiento y regresión de una utopía*. Universidad Sergio Arboleda.
- Devereaux, J. (2021). The absolution of history: Cuban living standards after 60 years of revolutionary rule. *Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 39(1), 5-36.
- Díaz-Briquets, S. y Albizu-Campos, J. C (2024). *Systemic Failure and demographic outcomes: Cuba's perfect storm* Occasional paper, FIU-Cuban Research Institute. <https://cri.fiu.edu/news/2024/new-occasional-paper-on-cuba-demographic-and-socioeconomic-crisis/occasional-paper-digital.pdf>

- Economist Intelligence Unit. (2021). Cuba. Country Report. 1st Quarter 2022. The Economist Intelligence Unit Limited. <https://store.eiu.com/product/country-report/cuba>
- El Toque (2024, 25 de marzo). *Tasas de cambio de moneda en Cuba hoy*. <https://eltoque.com/tasas-de-cambio-de-moneda-en-cuba-hoy>
- Embajada de los Estados Unidos en Cuba. (2023, 8 de julio). ¡Sí se pueden importar medicamentos a Cuba desde EE. UU.! [hilo en X]. <https://twitter.com/USEmbCuba/status/1677703911266828288>
- Espina, M. (2014). Desigualdad social y retos para una nueva institucionalidad democrática en la Cuba actual. *Espacio Laical*.
- Espina, M. (2020). Reforma y emergencia de capas medias en Cuba *Nueva Sociedad*, 285, 108-121.
- Espina, M. y Echevarría, D. (2019). Reformas y equidad social en Cuba: apuntes sobre la política social y el cuadro socioestructural de la “actualización”. En B. Anaya e I. Díaz (comps.), *Economía cubana: entre cambios y desafíos* (pp. 89-123). Centro de Estudios de la Economía Cubana y Fundación Friedrich Ebert.
- Fundación 4Métrica (2023). *Informe Cuba 2022*. https://www.4metrica.org/_files/ugd/8fd94b_800a9cd0e5b94807acdb53060b3cb6ea.pdf
- Figueredo, R. Sifonte, Y., Fariñas, L., Carmona, E. y Padrón, A. (2022). *Errantes en su propia tierra: miradas al fenómeno de los deambulantes en Cuba*. <http://www.cubadebate.cu/especiales/2024/02/20/errantes-en-su-propia-tierra-miradas-al-fenomeno-de-los-deambulantes-en-cuba-i-video-podcast-e-infografia/>
- Food Monitor Program (2022). Midiendo el hambre. Encuesta de Seguridad Alimentaria en Cuba (2022). <https://repositorio.4metrica.org/handle/001/181>
- Food Monitor Program (2024). *Protestas en Cuba: “queremos corriente, queremos comida”*. Nota de prensa n.º 19. <https://www.foodmonitorprogram.org/nota-de-prensa-no-19>

- Foresight Cuba. (2020, 13 de abril). Bloqueo. <https://foresightcuba.com/el-bloqueo/>
- Granma. (2020, 24 de marzo). Cuba informa 40 medidas para el enfrentamiento al nuevo coronavirus covid-19. <https://www.granma.cu/cuba-covid-19/2020-03-24/el-primer-secretario-del-pcc-y-el-presidente-actvaron-los-consejos-de-defensa-en-el-pais-24-03-2020-01-03-10>
- Gilbert, J. P. (1982). Les échanges économiques entre Cuba et l'Union Soviétique, *Problèmes d'Amerique Latine*, 64, 94-121.
- Hanke, S. (2022, 16 de marzo). *Hanke's 2021 Misery Index: Who's miserable and who's happy?* National Review: <https://www.nationalreview.com/2022/03/hankes-2021-misery-index-whos-miserable-and-whos-happy/>
- Hansing, K. y Hoffmann, B. (2019). *Cuba's new social structure: Assessing the Re-stratification of Cuban society 60 years after Revolution*. GIGA Working Papers, n.º 315.
- Heritage Foundation (2023). Índice de Libertad Económica 2023. [heritage.org/index/about](https://www.heritage.org/index/about)
- Íñiguez, L. (2012). Aproximación a la evolución de los cambios en los servicios de salud en Cuba. *Revista Cubana de Salud Pública*, 38(1), 109-125.
- Íñiguez, L. (2021). El sistema de salud y la salud pública en Cuba: avances y tensiones. En R. Torres y D. Echevarría (eds.), *Miradas a la Economía Cubana: elementos claves para la sostenibilidad* (págs. 143-156). Ruth Casa Editorial.
- Kornai, J. (1992). *The socialist system: The political economy of communism*. Oxford University Press. <https://academic.oup.com/book/4729>
- Minsap. (2023). *Anuario Estadístico de Salud 2022* (). <https://files.sld.cu/dne/files/2023/10/Anuario-Estadistico-de-Salud-2022-Ed-20231.pdf>
- Mesa-Lago, C. (2012). *Cuba en la era de Raúl Castro: reformas económico-sociales y sus efectos*. Editorial Colibrí.
- Mesa-Lago, C. (2023). Cuba's economy in times of crisis: 2022-2022 and prospects for 2031. Occasional paper, Cuban Research Institute.

- Mesa-Lago, C. y Vidal, P. (2019). *El impacto en la economía cubana de la crisis venezolana y de las políticas de Donald Trump*. Documento de Trabajo 9/2019, Real Instituto Elcano.
- Monreal, P. (2017). *Desigualdad global: ¿dónde se ubica Cuba?*. El Estado como Tal. <https://elestadocomotal.com/2017/04/29/desigualdad-global-como-se-ubica-cuba/>
- Morales, E. (2023). *Los diez grandes logros de Miguel Díaz-Canel*. Diario de Cuba. diariodecuba/economia/1679659236-45022.html
- Morales, R., Mas, P., Castell-Florit, P., Arocha, C., Valdivia, N. Druyet, D. y Menéndes, J. (2018). Transformations in the health system in Cuba and current strategies for its consolidation and sustainability. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 42. <https://www.scielosp.org/article/rpsp/2018.v42/e25>
- Naciones Unidas (2023). Informe nacional presentado en virtud de las resoluciones 5/1 y 16/21 del Consejo de Derechos Humanos: Cuba. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g23/184/86/pdf/g2318486.pdf>
- Niederstrasser, R. (2022, 15 de diciembre). La debacle de la deuda externa cubana. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 42, 1-8.
- Observatorio de Derechos Sociales. (2023). *El estado de los derechos sociales en Cuba: VI Informe 2023*. https://derechossocialescuba.com/wp-content/uploads/2023/09/ODS6_ES.pdf
- ONEI. (2020). *Anuario Estadístico de Cuba*. Oficina Nacional de Estadísticas.
- ONEI. (2022). *Inversiones. Indicadores seleccionados. Enero-septiembre 2021* (Vol. 1). http://www.onei.gob.cu/sites/default/files/publicacion_inversiones_diciembre_2021.pdf
- ONEI. (2023). *Anuario Demográfico de Cuba 2022*. <https://www.onei.gob.cu/anuario-demografico-de-cuba-enero-diciembre-2022>
- ONEI. (2014). Informe nacional. Censo de Población y Viviendas Cuba, 2012. https://www.onei.gob.cu/sites/default/files/publicaciones/2023-05/censo_2012_o.pdf

- Peña, L. (2022). Inflación, el reordenamiento y el pronóstico de crecimiento de la economía cubana para el año 2022: una mirada desde la problemática de la inserción internacional de la economía cubana. *Revista Cubana de Economía Internacional*, 9(1), 158-172. <https://revistas.uh.cu/rcei/article/view/2794>
- Pérez Villanueva, O. E. (2013). Análisis de la evolución reciente de la economía cubana. En O. E. Pérez Villanueva, R. Torres Pérez y R. Carreiro García (eds.), *Miradas a la economía cubana: entre la eficiencia económica y la equidad social* (pp. 17-27). Editorial Caminos.
- Pérez Villanueva, O. E. (2024, 28 de febrero). *La inflación se desacelera, pero el costo de la vida sigue creciendo*. La Joven Cuba. <https://jovencuba.com/inflacion-desacelera/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). *Informe de desarrollo humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*. PNUD.
- PNUD. (2018). *Human development indices and indicators 2018. Statistical updates*. PNUD.
- PNUD. (2022). *Informe sobre desarrollo humano 2021/2022: panorama general*. <https://hdr.undp.org/informe-sobre-desarrollo-humano-2021-22>
- PNUD. (2023). *Human development report 2021/2022. Uncertain times, unsettled lives: Shaping our future in a transforming world*. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22>
- PNUD. (2024). *Human Development Report 2023/2024. Breaking the gridlock: Reimagining cooperation in a polarized world*. <https://report.hdr.undp.org/assets/pdfs/FullReport.pdf>
- Torres, A. (2020). Regímenes de bienestar en Cuba: mujeres y desigualdades. *Cuban Studies*, 49, 6-31.
- Steil, B. y Della Rocca, B. (2018). *It takes more than money to make a Marshall Plan*. Geo-Geographics. <https://www.cfr.org/blog/it-takes-more-money-make-marshall-plan>

- U.S.-Cuba Trade and Economic Council. (2023a). Exports of food products and agricultural commodities from the United States to the Republic of Cuba. <https://static1.squarespace.com/static/563a4585e4boodo211e-8dd7e/t/649a03b1a1aa774ff4006eod/1687815090694/EconomicEyeOn-CubaMonthlyJune2023.pdf>
- U.S.-Cuba Trade and Economic Council. (2023b). In London, China Bank proceeds with lawsuit against Cuba for potential US\$1.3 billion. Another plaintiff in London received legal fees from Cuba-that lawsuit continues in litigation. <https://www.cubatrade.org/blog/2023/6/28/ap-vaoukx8tdsytno5s738vpz98sojq>
- Valdés, M. (2023, 22 de mayo). *El empobrecimiento de los pobres*. La Joven Cuba <https://jovencuba.com/empobrecimiento-pobres/>
- Zabala, M. del C. (2020). *Análisis interseccional de las desigualdades en Cuba 2008-2018*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Programa-Cuba) y Publicaciones Acuario, Centro Félix Varela.

Efectividad de las sanciones y cambio de régimen en Cuba y Venezuela: la construcción de una alianza desestabilizadora

María Isabel Puerta Riera

Introducción

La discusión acerca del levantamiento del embargo comercial sobre Cuba y las sanciones petroleras sobre Venezuela suele presentarse desde dos enfoques: uno sustantivo y otro procedimental. Por una parte, se tiene un mecanismo de presión que en teoría debería forzar un cambio de conducta lo suficiente como para acercar al régimen objeto de la medida a un espacio de negociación. Mientras que, por la otra, la operacionalización de la medida requiere de una serie de condiciones institucionales y legales, lo que la convierte en un proceso complejo, sujeto de negociación política tanto doméstica como regional.

En este contexto se puede decir que los casos de Cuba y Venezuela comparten no solamente un modelo político, sino una estrategia de desafío autoritario a la democracia. Esta alianza estratégica se ha ampliado más allá de la región, pues conjuntamente con China, Rusia, Irán, entre otros, representa el eje iliberal que le disputa espacio a una democracia en crisis. La política de sanciones no es ajena a este grupo, y los mecanismos de cooperación que han construido les permiten evadir los efectos de las medidas, a la vez que fortalece sus regímenes políticos.

La experiencia cubana no fue suficiente para repensar el esquema de sanciones económicas, pues en el caso venezolano los resultados no han sido diferentes. En lugar de traducirse en una oportunidad para producir una apertura, los regímenes de Díaz-Canel y Maduro se han cerrado considerablemente, lo que conlleva más represión, persecución política y corrupción.

La situación es crítica, pues los efectos de la represión combinados con la debacle financiera repercuten en mayor medida sobre una población indefensa y sin otra salida que la migración.

A continuación, se describe el contexto de una alianza autoritaria cuyos efectos han trascendido la batalla ideológica, lo que representa una amenaza creciente para la estabilidad democrática en el continente americano. Después se recuerda el contexto histórico en el que se produjo el embargo cubano, y se examinan sus repercusiones y estado actual. Luego se aborda el caso venezolano y las consecuencias del régimen de sanciones impuesto por EE. UU., y se analiza su impacto y condiciones actuales. Finalmente, se cierra la discusión considerando la efectividad de esta política como herramienta para promover una transición democrática y la necesidad de replantearse su aplicación como estrategia de política exterior.

Metodología

Esta investigación se desarrolló mediante un análisis documental de registros oficiales desclasificados del Gobierno de los EE. UU., así como informes técnicos del servicio de investigación del Congreso de los EE. UU. Basada en el enfoque cualitativo descriptivo, esta contribución aspira caracterizar la política de sanciones como una estrategia de política exterior dirigida hacia regímenes autoritarios en la región. El capítulo tiene como objetivo presentar los hechos que facilitaron la adopción del embargo cubano, el contexto en el que evolucionó como medida de presión hasta convertirse en el statu quo de la política exterior de los EE. UU., y su ineficiencia para lograr la transición democrática en regímenes autoritarios.

Una alianza revolucionaria

En el año 1998 los niveles de pobreza en Venezuela rondaban el 40 % de la población, con una inflación cercana al 20 % y el desempleo ubicándose en 15 %, mientras que en materia de salud asistencial un 70 % de la población se encontraba excluida del sistema y sin cobertura particular. Además, contaba con niveles significativos de exclusión en el sistema educativo, y cerca de un 50 % de la fuerza de trabajo estaba concentrada en el sector informal de la economía, con un déficit habitacional por el orden del 60 %, y el 80 % de la población fuera del sistema de pensión y retiro (D'Elía y Cabezas, 2008, p. 1).

Un panorama comprometido para la potencia petrolera de cara a una elección presidencial en la que se cuestionaba su capacidad de gobernabilidad democrática.

Luego del triunfo de Hugo Chávez, en el año 2000 se constituyó la denominada Alianza Cívico-Militar, bajo la cual se desarrollaron planes operativos-asistenciales dirigidos a los sectores con mayores carencias del país, que comenzaron con el emblemático Plan Bolívar del año 2000. Durante ese mismo año también se suscribió el Convenio de Cooperación Energético-Social entre Cuba y Venezuela (D'Elía y Cabezas, 2008, p. 2).

En el año 2003 comenzó la etapa de las Misiones Sociales, una estrategia política estructurada sobre la base de una serie de programas sociales cuyo objetivo fue atender a los problemas clave de los sectores sociales menos favorecidos y a los que el Gobierno no había dado respuestas efectivas, a pesar de los cuantiosos recursos destinados a programas sociales. Esto se debió en parte a una gerencia deficiente, ausencia de controles y corrupción (Urbaneja, 2012, p. 129), justo cuando el Gobierno de Chávez se veía amenazado por la posibilidad de un referendo revocatorio propiciado por sectores de la oposición. Ante un escenario complicado y todavía con dificultades para satisfacer las demandas de los sectores sociales más necesitados, se activó el Convenio de Cooperación Energético-Social suscrito con Cuba, con el envío de dos mil profesionales cubanos para apoyar en esta primera etapa de implementación de las Misiones Sociales (D'Elía y Cabezas, 2008, p. 3).

Esta alianza con Cuba le permitió al Gobierno de Chávez manejar las dificultades que enfrentaba a causa de las demandas sociales no resueltas, las dificultades económicas y la conflictividad política persistente. Todo ello derivó en un entorno amenazante que ponía en peligro la continuidad del proyecto político de Chávez (Corrales, 2009: 66).

El objetivo socialista –aunque se use una fórmula del utilitarismo del siglo XIX– es maximizar la felicidad social (la felicidad más grande para el mayor número de personas). Y en ese marco la receta más exitosa para este fin fueron las misiones sociales, con mucha repercusión dentro y fuera de Venezuela y cuyo comienzo está fechado en 2003. Las razones de su implementación estuvieron vinculadas a la coyuntura política y el propio Chávez relacionó la implementación de las misiones con las encuestas que le daban perdedor para el revocatorio convocado para 2004 a iniciativa de la oposición. (Stefanoni, 2012, p. 56)

El propio Chávez reconoció haber estado muy debilitado, pero gracias a la estrategia de las Misiones Sociales le fue posible alcanzar de nuevo la victoria electoral, además de fortalecer una alianza política y financiera que le reportaría grandes beneficios políticos en el corto y mediano plazo.

Ustedes deben recordar que, producto del golpe de Estado y todo el desgaste aquel, la ingobernabilidad que llegó a un grado alto, la crisis económica y nuestros propios errores, hubo un momento en el cual nosotros estuvimos parejitos, o cuidado si por debajo. Hay una encuestadora internacional recomendada por un amigo que vino a mitad del 2003, pasó como dos meses aquí y fueron a palacio y me dieron la noticia bomba: “Presidente, si el referéndum fuera ahorita usted lo perdería”. Yo recuerdo que aquella noche para mí fue una bomba aquello... Entonces fue cuando empezamos a trabajar con las misiones, diseñamos aquí la primera y empecé a pedirle apoyo a Fidel. [...] Le dije: mira, tengo esta idea, atacar por debajo con toda la fuerza y me dijo: “Si algo sé yo es de eso, cuenta con todo mi apoyo”. Y empezaron a llegar los médicos por centenares, un puente aéreo, aviones van, aviones vienen y a buscar recursos... Y empezamos a inventar las misiones... y entonces empezamos, mire a remontar en las encuestas, y las encuestas no fallan. (Chávez, citado en D’Elía, 2006, p. 206)

El triunfo en el Referendo Revocatorio de 2004 convirtió la iniciativa de las Misiones Sociales en la política social bandera del Gobierno de Chávez. A partir de ese momento, la articulación de tales políticas sociales estuvo sometida a la influencia del régimen cubano, tanto en su formato como en su ejecutoria para lo que contaron con miles de cubanos trasladados al territorio venezolano para su acompañamiento¹. La estrategia fue efectiva, constituyó una operación de ingeniería social compleja que requirió del cuantioso financiamiento por la vía del subsidio energético a la isla caribeña, estimado en unos 2 billones de dólares anuales (Corrales, 2009, p. 75), y que retornaría en los sucesivos triunfos electorales.

Y el plan funcionó. Chávez fue ampliamente ratificado en 2004, lo que constituyó un bumerán para la oposición, al tiempo que las misiones se volvían el eje de la política social bolivariana. Incluso algunos críticos de Chávez admiten que tuvieron un efecto positivo, al menos en sus inicios. Amplia cobertura, autoorganización y empoderamiento social, grandes montos invertidos... La Misión Barrio Adentro buscó resolver las carencias en la esfera de la salud (so-

¹ “Tenemos más de 30 000 miembros de los Comités de Defensa de la Revolución en Venezuela”, se jactaba Juan José Rabilerio, entonces jefe de los CDR, en 2007. Es probable que el número haya aumentado aún más desde entonces (Naím, 2014).

bre todo con médicos cubanos, que Fidel Castro “exportó” en abundancia); las misiones Robinson, Ribas y Sucre se encargaron de la alfabetización y la continuidad educativa; la Misión Mercal proveyó alimentos a bajo precio en un contexto de creciente inflación; la Misión Hábitat se ocupó de la vivienda urbana, y la Misión Vuelvan Caras, de la capacitación laboral. (Stefanoni, 2012, p. 56)

Pero, además de las “tropas” cubanas desplegadas en Venezuela, también se desplazaron estudiantes y profesionales venezolanos a Cuba para recibir adiestramiento en diversas áreas de interés estratégico para el proyecto político de Chávez. Tal es el caso del Frente Francisco de Miranda, una agrupación clave en la gestión electoral del chavismo en los últimos años.

El Frente Francisco de Miranda es una fundación del gobierno que cuenta con 22 000 integrantes. La organización, creada por el fallecido presidente Hugo Chávez en 2003, ha recibido más de 230 millones de dólares en recursos en los últimos 9 años para mantener a sus militantes, que se activan como un gran ejército a favor de los candidatos chavistas con cada elección. (Carquéz *et al.*, 2013)

El discurso oficialista también promovió las instancias y los instrumentos para el fortalecimiento de la participación, mientras que paralelamente en su despliegue de políticas públicas, estas evidenciaban una profundización del control por parte del Ejecutivo.

Tabla 8.1. Alineación del Proyecto Bolivariano con las Misiones

Objetivos del Proyecto Bolivariano	Objetivos de las Misiones
Inclusión e igualdad social	Reducción del déficit de atención en derechos sociales fundamentales, garantizando la inclusión social y elevar la calidad de vida de los sectores populares.
Democracia social, popular y participativa	Reconocimiento y participación deliberativa de los sectores excluidos en las políticas públicas y en la asignación de los recursos del Estado.
Estado social constituyente	Prefiguración de una nueva institucionalidad pública desburocratizada y alineada a los intereses y demandas de los sectores populares.
Nuevo modelo de desarrollo endógeno	Desarrollo de proyectos colectivos comunitarios y productivos, basados en relaciones de solidaridad y condiciones sustentables desde el punto de vista económico, ecológico y social.

Nota D'Elía (2006, p. 9).

El esquema de las Misiones Sociales respondía a los siguientes propósitos:

- a) Impacto social: inclusión e igualdad social.
- b) Impacto político: democracia participativa y protagónica.
- c) Impacto institucional: cambios en la visión de Estado y en el papel de las instituciones.
- d) Impacto cultural: cambios en los valores, identidades y comportamientos (D'Elía, 2006, p. 212).

El objetivo fue apuntalar una plataforma ideológica, con impactos sobre lo político e institucional, para luego afianzar el proyecto político revolucionario a través de los impactos social y cultural. Esta estrategia respondía a la necesidad de sustituir al Estado burocrático y preparar el terreno para la consolidación del Estado revolucionario, todo esto sostenido por PDVSA cuyos aportes financiaban el sistema, y propiciaban la creación de organismos y entes de financiamiento de los que escasamente se conocía su funcionamiento, y que además estaban fuera del control legal-institucional (D'Elía y Cabezas, 2008, p. 10). La estrategia condujo a la pérdida de su impulso inicial pasando de ser un mecanismo de atención e inclusión, que cerrara la brecha política y económica, a ser un instrumento de control político, social e institucional para la profundización de la revolución (D'Elía y Cabezas, 2008, p. 14).

Una estrategia que a todas luces se inscribe en lo que Popper denominaba “ingeniería social”², expresada en la construcción de un nuevo modelo de relación Estado-sociedad a partir de esos cuatro ejes, con el concurso del *know how cubano*³, como lo denomina Capriles (2014) en materia de control

² La idea de ingeniería social, el plantear y construir instituciones, con el fin quizá de parar, o controlar, o acelerar acontecimientos sociales pendientes o inminentes parece posible a algunos historicistas (Popper, 2006, p. 59).

³ El modelo consiste en efecto, esencialmente, en proveer tecnologías de control social a cambio de convertirse en socio estratégico de los negocios medulares de la economía nacional. Hay una versión *all-in-one*: servicios sanitarios de atención primaria e importación de medicamentos, servicios educativos, de inteligencia y contrainteligencia, de seguridad, de apoyo militar, de tecnologías de información y de registro de población, de recaudación de impuestos, de deporte de alta competencia, de administración y control de medios de comunicación, y sobre todo, métodos represivos y sistemas de delación refinados durante generaciones desde la Rusia zarista, leninista, estalinista, y aún más sofisticados por

social. Por una parte, está la redefinición de una cultura política signada por una representatividad en crisis, que aspira la construcción un modelo de inclusión basado en el empoderamiento de la sociedad, mientras que por la otra se desplaza la institucionalidad democrática representativa hacia una orientada por la participación, pero que, al no poder consolidarlo, termina siendo un modelo de relación Estado-sociedad en el que coexisten el Estado formal y otro paralelo⁴.

Entre los aliados autoritarios de Venezuela, Cuba es probablemente el más importante para la autoimagen del régimen, y la relación se distingue por un intercambio único de apoyo financiero por respaldo ideológico. Desde la perspectiva de Cuba, Venezuela ha reemplazado a la Unión Soviética como su principal patrocinador, proporcionando cuantiosos subsidios al petróleo que permitir al Estado insular reexportar hasta el 40 % del combustible que recibe. Esta asignación se otorga casi sin condiciones políticas o de otro tipo, a diferencia de cualquier ayuda o inversión que Cuba pueda obtener de organizaciones internacionales o países democráticos. A cambio, Cuba sirve como emisor de un certificado de buenas credenciales “radicales”, lo que le permite a Chávez hacer alarde de su antiimperialismo y ganar puntos entre los elementos más extremos de la izquierda en América Latina. Cuba también proporciona asistencia tangible en forma de casi 40 000 expertos técnicos, entre médicos, enfermeras, profesores, entrenadores y personal militar y de inteligencia. (Corrales, 2009, p. 77)

En una suerte de contrato de transferencia tecnológica, el Gobierno de Cuba garantizaba el suministro de un conjunto de servicios que en su totalidad representan sistemas de garantía de control social para el Gobierno de Vene-

cortesía de la Gestapo, muchos de cuyos miembros terminaron en Alemania Oriental entrenando a la Stasi, luego escuela de los cubanos. Y en el núcleo, un servicio de narrativa revolucionaria dirigido a la creación y distribución de mitos políticos e identitarios (en los que el nacionalismo ocupa un lugar prominente) que justifiquen el advenimiento de la nueva élite al poder. Se aceptan, por supuesto, distintos medios de pago pero hay uno que no puede faltar: el cliente se compromete a asegurarle al proveedor nuevos mercados como garantía, de modo que el *marketing* queda a su cargo (Capriles, 2014).

⁴ La primera crítica es –como mencionamos– su carácter [las misiones] *ad hoc* de la institucionalidad vigente (en general, son financiadas por PDVSA), lo que se justifica desde el oficialismo en la necesidad de evitar las trabas burocráticas y dotarlas de celeridad (el viejo Estado aparece a menudo como una traba para la revolución que se resuelve creando institucionalidades paralelas, y no poco inestables, en términos de continuidad). Pero, desde 2006, se suma el hecho de un debilitamiento del propio sistema de cobertura de las misiones, entre otras razones por la disminución de los médicos cubanos y del financiamiento (hoy Venezuela es uno de los pocos países latinoamericanos que no crece y mantiene una elevadísima inflación, cercana al 30 % anual, con desabastecimiento de productos). El propio Chávez reconocía, en 2009, que “la Misión Barrio Adentro ha venido bajando el nivel de eficiencia que tuvo siempre. Estamos estudiando el tema, las razones, las causas”.

zuela, desde el control militar, pasando por el social y político, representando no solo un compromiso que lesionaba la soberanía, sino que además ponía en duda la salud del sistema democrático. Fue un modelo de fortalecimiento político y económico, basado en las relaciones bilaterales que les reportaban grandes beneficios a ambos gobiernos (Pedraza y Romero, 2013, p. 283).

La relación va más allá de subsidios y ventajosas oportunidades de negocios para las agencias cubanas. Los funcionarios cubanos controlan los notarios públicos y los registros civiles de Venezuela. Los cubanos supervisan los sistemas informáticos de la presidencia, los ministerios, los programas sociales, la policía y los servicios de seguridad, así como la compañía petrolera nacional, según Cristina Marcano, una periodista que ha informado ampliamente sobre la influencia de Cuba en Venezuela.

Luego está la cooperación militar. El Ministro de Defensa de un país latinoamericano me dijo: “Durante una reunión con altos oficiales venezolanos llegamos a varios acuerdos sobre cooperación y otros temas. Luego se sumaron a la reunión tres asesores con distintivo acento cubano y procedieron a cambiar todo lo que habíamos acordado. Los generales venezolanos estaban claramente avergonzados, pero no dijeron una palabra... Claramente, los cubanos dirigen el espectáculo”. (Naím, 2014).

Esta alianza se convirtió en un *takeover* donde el régimen político de La Habana pasó a tener un poder de decisión que sobrepasó a funcionarios nacionales, especialmente en materia de seguridad e inteligencia. La percepción de su participación fue incrementándose a medida que las misiones ampliaron sus objetivos y alcance, consolidando una alianza financiada por los ingentes recursos que salían de las arcas de la nación venezolana.

La experiencia cubana en la política de sanciones de los EE. UU.

La distensión que comenzara como consecuencia de la Reforma Agraria se profundizó con el régimen de expropiaciones del régimen cubano, lesionando considerablemente los intereses económicos de inversionistas de EE. UU. La amenaza a estos intereses económicos domésticos se agudizó con la naturaleza revolucionaria del proceso político cubano luego de su acercamiento a la URSS. El rol de satélite soviético durante la Guerra Fría significó un escalamiento con implicaciones regionales. Los enfrentamientos entre ambos países no solamente amenazaban la seguridad hemisférica, sino que determinaron una estrategia política que se ha mantenido aun después de la caída

del bloque soviético.

La política del embargo comercial estadounidense hacia Cuba es vista como un ejemplo de la política exterior hacia sistemas políticos hostiles en la región, pero también como un fracaso estratégico en su democratización. La política es vista como ineficiente por su incapacidad para forzar el cambio político, pero además convirtiéndose en un elemento crítico en el plano político doméstico, especialmente por su impacto en el electorado latino en los EE. UU. Los intentos por flexibilizar las relaciones entre ambos países cuentan con una fuerte oposición bipartidista, que es determinante por tratarse de una medida sujeta al control legislativo (Drezner, 2021).

La documentación oficial que recoge la construcción del régimen de sanciones contra Cuba ofrece un acercamiento a la compleja red de instrumentos legales que fueron anexados a la medida inicial del embargo económico.

Los documentos muestran que el concepto inicial de la presión económica de Estados Unidos era crear “penurias” y “desencanto” entre la población cubana y negar “dinero y suministros a Cuba, disminuir los salarios monetarios y reales, [y] provocar hambre, desesperación y el derrocamiento del gobierno”. Sin embargo, un estudio de caso de la CIA sobre el embargo, escrito veinte años después de su imposición, concluyó que las sanciones “no han cumplido ninguno de sus objetivos”. (NSA, 2022)

El debate apunta a que se trata de un mecanismo de férrea limitación que ha sido inefectivo para el cambio de régimen político, pero que difícilmente será rectificado porque está atado a la democratización que ha sido incapaz de auspiciar. En un informe desclasificado en 2012, elaborado por una división de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) en 1982, el balance apuntaba a un deterioro pronunciado de la economía cubana como consecuencia inmediata del embargo, y a la sucesiva alianza con el régimen soviético como un mecanismo de compensación, mientras que el objetivo de debilitamiento del régimen castrista se fue diluyendo en la confrontación ideológica (Central Intelligence Agency [CIA], 1982, p. 11).

Los registros desclasificados seleccionados trazan las deliberaciones secretas tanto del presidente Dwight D. Eisenhower, quien cortó las importaciones de azúcar de Cuba y restringió las exportaciones estadounidenses, como del presidente Kennedy, quien impuso un embargo comercial total contra la nación

isleña el 3 de febrero de 1962. También examinan el escándalo de la “manteca de cerdo” que llevó a la administración de Lyndon B. Johnson a agregar alimentos y medicinas al embargo, las consideraciones de Henry Kissinger de usar el embargo como moneda de cambio para normalizar potencialmente las relaciones, y la resistencia de la administración de Jimmy Carter a los esfuerzos del Congreso para levantar las restricciones al comercio de alimentos y medicinas para mantener la influencia en las negociaciones con el gobierno de Castro sobre el compromiso. Un estudio de caso secreto de la CIA de 1982, “Sanciones de Estados Unidos y la OEA contra Cuba (1962-presente)”, concluyó que desde el principio las sanciones comerciales eran “significativamente dañinas para el crecimiento y el desarrollo general de Cuba”, pero que el embargo no había logrado cumplir sus objetivos y que los costos políticos superaban sus beneficios. (NSA, 2022, p. 4)

A lo largo de la historia ha habido momentos de tensión, así como esfuerzos que condujeran a la distensión. Luego del fracaso de la invasión de Bahía de Cochinos, el presidente John F. Kennedy impuso un embargo comercial total (febrero de 1962) que ha sido objeto de confrontación en el seno del congreso, en una disputa entre quienes lo defienden como una política de presión (Partido Republicano), mientras que otros son partidarios de una flexibilización, cuando no del levantamiento total (Partido Demócrata). La aproximación a las sanciones ha fluctuado desde su uso para procurar la normalización entre ambos países (Nixon) hasta su mantenimiento para conservar el poder de negociación (Carter).

Más recientemente, el acercamiento diplomático –temporal– introducido por Barack Obama y que luego fueron suspendido por Donald Trump, da cuenta de las complejidades del escenario político para el levantamiento del embargo comercial sobre Cuba. Por una parte, la flexibilización de la época de Obama no tuvo suficiente profundidad, más allá de asuntos puntuales en materia de inmigración, relaciones consulares y regulaciones sobre las remesas; los grandes desafíos permanecen: condiciones económicas estables y vías para la democratización.

En este sentido, es importante reconocer que hay un entramado complejo de intereses y relaciones tanto en el entorno cubano, como en el de la política doméstica de los EE. UU. Los intereses detrás de la permanencia del embargo chocan con los de aquellos que buscan apertura comercial, tanto en los EE. UU. como en la propia Isla pues la paradoja es que tanto le ha servido el

embargo a quienes todavía viven desde el esquema de la Guerra Fría, como a quienes siguen victimizándose por sus efectos. Sin embargo, lo crucial es que su justificación ha sido desde sus orígenes la democratización cubana sin que haya existido el más mínimo indicio de su viabilidad. No solamente no ha habido un gesto de parte del régimen cubano de un compromiso para la apertura política, sino que el recrudecimiento de la persecución política no ha impedido que sigan demandando el levantamiento del embargo.

Tabla 8.2. Sanciones de EE. UU. a Cuba

Años	Sanciones
1959-1960 y ss.	Eisenhower inició sanciones comerciales contra Cuba lo que dio lugar al aislamiento diplomático tras la Revolución Cubana. Kennedy impuso el embargo comercial total luego de Bahía de Cochinos.
1980	Crisis de migración; acuerdos limitados sobre inmigración.
1990	Fortalecimiento de sanciones bajo la Ley de Democracia Cubana y la Ley Helms-Burton.
2000	Alivio leve de restricciones de viaje y remesas bajo el presidente Clinton.
2009-2016	Alivio sustancial de restricciones de viaje, remesas y diplomáticas bajo el presidente Obama; restablecimiento de relaciones diplomáticas.
2017-2020	Reintroducción de restricciones de viaje, comercio y financieras bajo el mandato de Trump.
2021-ss.	Debate continuo sobre la dirección de la política con consideraciones de derechos humanos, económicos y factores geopolíticos.

Nota: elaboración propia con información recopilada por el CRS (2023).

Las sanciones como instrumento de política exterior de los EE. UU.

Venezuela había sido históricamente un socio comercial confiable para Estados Unidos hasta que Hugo Chávez llegó al poder en 1998. La relación entre ambos países se deterioró, pero no hasta el punto de afectar al comercio petrolero. El riesgo geopolítico también era crítico, ya que la vecina Colombia todavía estaba enfrentando militarmente a los grupos guerrilleros. Sin embargo, el cambio de enfoque de la política exterior era inevitable, dada la naciente alianza del Gobierno venezolano con el régimen cubano. Las amenazas de cortar el suministro de petróleo a Estados Unidos nunca se

cumplieron, pero a medida que la crisis política se profundizó, Estados Unidos respondió con apaciguamiento (Pedraza y Romero, 2023). La política de sanciones se implementó inicialmente a través de medidas específicas (CRS, 2023), dirigidas principalmente a las violaciones de los derechos humanos y la corrupción. El plan no perseguía agresivamente un cambio de régimen. Por el contrario, se consideró una expresión de abandono de la región (Hamilton, 2022).

A lo largo de la historia, el objetivo principal de las sanciones económicas ha seguido siendo el mismo: restringir el comercio exterior y las finanzas o retener los beneficios económicos, como la ayuda estatal de los Estados a los que se dirige o a otros actores no estatales para lograr objetivos más amplios de seguridad o política exterior (Alexander, 2009, p. 10), una medida utilizada con frecuencia para el cambio político. Si bien es posible que no conduzcan consistentemente a los resultados deseados, pueden usarse como palanca en un conflicto. Sin embargo, es necesario que haya más claridad sobre la eficacia de las sanciones como instrumento para el cambio de régimen, especialmente cuando se adoptan unilateralmente o sin el apoyo de las Naciones Unidas. Utilizada como táctica unilateral es ineficaz ya que, en la mayoría de los casos, las personas, instituciones o Gobiernos a los que se dirigen las sanciones económicas tienden a desarrollar formas de eludir sus efectos. Por otro lado, como ha descubierto Kustra (2022, p. 443), no hay una influencia favorable y estadísticamente significativa para el cambio de régimen, mientras que un resultado negativo es más probable.

Sin embargo, la política exterior estadounidense ha utilizado las sanciones como parte de la caja de herramientas para abordar la crisis económica y social de Venezuela. Durante la administración Trump, el deterioro de la situación política del país llevó a un aumento en el alcance de las sanciones contra el Gobierno de Nicolás Maduro en medio de eventos que amenazan con desestabilizar la región con el impacto migratorio. El Departamento de Estado de los Estados Unidos, desde el año 2006, ha calificado al Gobierno venezolano como poco cooperativo en sus esfuerzos antiterroristas, poniendo así en marcha la aplicación de sanciones como instrumento para presionar por un cambio en el comportamiento del Estado venezolano (tabla 8.3). Estados Unidos comenzó a imponer sanciones incrementales por terrorismo, narcotráfico, violaciones de derechos humanos y corrupción, dirigidas a ope-

raciones financieras y, más recientemente, petroleras, para desafiar la autocratización del régimen, con la esperanza de cambiar su trayectoria hacia una transición más democrática y política (Walldorf, 2014).

Tabla 8.3. Sanciones de EE. UU. a Venezuela

Año	Justificación	Tipo
2005	Venezuela incumplió sus obligaciones en virtud de los acuerdos internacionales sobre estupefacientes. Renovado en septiembre de 2022.	Sanciones relacionadas con el narcotráfico
2006	Determinación anual de que Venezuela no está "cooperando plenamente con los esfuerzos antiterroristas de Estados Unidos".	Sanciones relacionadas con el terrorismo
2008	Sanciones por apoyar financieramente a Hezbolá.	Sanciones por bloqueo de activos
2015	La Orden Ejecutiva 13692 se dirige a quienes participan en acciones o políticas que socavan los procesos o las instituciones democráticas; abusos graves contra los derechos humanos; prohíben, limitan o penalizan la libertad de expresión o de reunión pacífica; y la corrupción pública.	Bloqueo de activos y restricciones de visado
2017	La Orden Ejecutiva 13808 prohíbe el acceso a los mercados financieros de los Estados Unidos por parte del Gobierno venezolano, incluida Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA).	Sanciones financieras adicionales
	La Orden Ejecutiva 13827 prohíbe las transacciones que impliquen la emisión de moneda digital, moneda o token por parte del Gobierno venezolano.	
	La Orden Ejecutiva 13835 prohíbe las transacciones que impliquen la compra de deuda venezolana y cualquier deuda contraída con Venezuela pignorada como garantía.	
2018	E.O. 13850 un marco para bloquear activos y prohibir ciertas transacciones con aquellos determinados por el Secretario del Tesoro.	Sanciones sectoriales más amplias
2019	E.O. 13850, Tesoro designado PDVSA.	Sanciones económicas
	E.O. 13884, bloqueando la propiedad e intereses del Gobierno venezolano en Estados Unidos.	

¿Cuál es el impacto real de las sanciones sobre Cuba y Venezuela?
Una mirada plural alejada de la propaganda oficial

Año	Justificación	Tipo
2020	En 2020 y en enero de 2021, el Departamento del Tesoro sancionó a individuos, junto con compañías petroleras y navieras, por ayudar a PDVSA a violar las sanciones.	Sanciones individuales
2021		
2022	Licencia de Chevron	Sanciones petroleras
2023	Licencia General N° 44 expedida: desgravación temporal parcial.	Alivio de las sanciones

Nota: elaboración propia con información recopilada por el CRS (2023).

Estudios académicos han encontrado que las sanciones son más eficientes si forman parte de una iniciativa multilateral cuando se aplican conjuntamente con los esfuerzos diplomáticos y se implementan con un mecanismo de supervisión eficiente. El éxito de las sanciones también depende de la naturaleza de los regímenes autocráticos a los que se dirige. Por ejemplo, las dictaduras personalistas son más susceptibles a sus efectos que los regímenes militares (Escribà-Folch y Wright, 2010). Además, las sanciones se utilizan mejor como un instrumento de persuasión en lugar de coerción, ya que, si están destinadas a inducir un cambio gradual, abordan un comportamiento específico que el receptor de la sanción puede modificar para que pueda conducir a su eliminación. De lo contrario, tendrá poco impacto (Cohen y Weinberg, 2019). En la práctica, las sanciones han dado lugar a transiciones en algunos casos (por ejemplo, Sudáfrica), mientras que en otros no han logrado el resultado previsto (por ejemplo, Cuba, Corea del Norte y Venezuela).

Sin embargo, ignorar y absolver al Gobierno de Maduro de su responsabilidad en la crisis sería errado. Una situación crítica se ha agravado precisamente por las terribles condiciones que llevaron a estas medidas. El Gobierno ha encontrado en el régimen de sanciones una excusa para eludir la rendición de cuentas (Rosales y Jiménez, 2021; Bull y Rosales, 2023). La trayectoria económica y financiera y los indicadores internos del país muestran la situación crítica: un país con una economía desestabilizada, un sistema financiero débil y una estructura social controlada e incapaz de cualquier iniciativa económica para contrarrestar la parálisis del Estado.

Es innegable que las últimas sanciones han afectado directamente a los más vulnerables, ya que se implementaron para obligar a Maduro a dejar el poder

en lugar de persuadirlo de que hiciera cambios. Persiste la preocupación por la corrupción del régimen y la falta de confianza en su voluntad de ayudar al pueblo, si se considera además cómo los medios de vida de los venezolanos se han deteriorado debido a las malas decisiones y la mala gestión. Del mismo modo, la aplicación de sanciones coercitivas no ha dado el resultado esperado: Maduro y los militares han optado por el aislamiento y, como han descubierto Cohen y Weinberg (2019), capear el temporal es preferible a dejar el poder.

El impacto doméstico de las sanciones sobre Cuba y Venezuela es significativo. El régimen de sanciones a Cuba y Venezuela es crucial para el electorado cubano y venezolano-estadounidense, especialmente porque ambas políticas han estado ligadas a una sola causa: la democratización. La perspectiva de modificar una medida que podría beneficiar a los regímenes políticos de ambos países es vista como complicidad con el autoritarismo. Aunque la efectividad de estas políticas seguirá siendo objeto de litigio (Puerta, 2020), ha habido un enfoque cauteloso por parte de la administración Biden, si se considera su oposición a las sanciones como una herramienta para el cambio de régimen, pero al mismo tiempo advierten que su flexibilización dependerá del comportamiento del régimen de Maduro (DW, 2023). Esto refleja por qué el poder de negociación del gobierno interino duró hasta que el apalancamiento electoral del voto venezolano-estadounidense fue efectivo. Una vez que quedó claro que no había riesgo inmediato, se trazaron otros escenarios, que debilitaron la apariencia de influencia de la oposición. El intercambio de prisioneros entre Gobiernos (Tucker y Goodman, 2022) confirmó que la presión de la diáspora y el gobierno interino había llegado a su límite. La administración estaba dispuesta a seguir adelante con los objetivos estratégicos, que incluían la industria petrolera (Párraga et al., 2023), la tan esperada implementación del acuerdo humanitario (Ramsey y Ulloa, 2023) y las condiciones para las elecciones presidenciales en Venezuela.

En octubre de 2023 se negoció la decisión de levantar temporalmente las sanciones petroleras a cambio del compromiso de llevar a cabo elecciones limpias y justas en 2024, junto con la liberación de presos políticos. A la fecha del cierre de esta investigación, el Gobierno de Maduro está claramente violando los términos del acuerdo, específicamente después de su reacción a la victoria de María Corina Machado en las elecciones primarias venezola-

nas, días después de la subscripción del acuerdo de Barbados. La decisión del Tribunal Supremo de Justicia de inhabilitar por quince años a la candidata electa en Primarias Nacionales ha sido considerada por el Gobierno de los EE. UU. como contraria al compromiso de los representantes de Nicolás Maduro de sostener elecciones competitivas en 2024 (Departamento del Tesoro de EE. UU., 2023).

Conclusiones

Las sanciones que pesan sobre Cuba y Venezuela no han sido suficientes para forzar un cambio de condiciones políticas que permitan una transición democrática. Los esfuerzos por provocar una fractura en ambos regímenes autoritarios han sido infructuosos, y generan no pocos debates sobre la necesidad de profundizar la medida contra la muy criticada flexibilización como incentivo para negociar. En ambos casos, se ha intentado tanto con Cuba como más recientemente en Venezuela, que ha resultado en la profundización de la naturaleza autoritaria de los dos Gobiernos.

A pesar de las acusaciones hacia EE. UU. sobre los efectos negativos de las sanciones en la población, en el caso de Cuba hay evidencia de un incremento en las exportaciones de artículos de primera necesidad, así como de otros suministros, que contradicen el argumento oficial del régimen de La Habana sobre la falta de acceso a alimentos y medicinas (Gámez, 2023). Por su parte, el Gobierno de Venezuela continúa demandando el levantamiento de las sanciones que pesan sobre la industria petrolera, bajo los mismos alegatos de las consecuencias sobre la población venezolana. Sin embargo, resulta evidente que las sanciones no son la única razón de la crisis humanitaria que azota a los venezolanos. El más reciente escándalo de corrupción del régimen político de Maduro presenta una trama criminal en la empresa pública más importante de la nación, la compañía estatal PDVSA donde su presidente está involucrado en un desfalco por el orden de unos veinte mil millones de dólares, cuyo paradero se desconoce (Ocando, 2023). De cualquier forma, a pesar de la responsabilidad directa del régimen político en Venezuela, y de la situación crítica preexistente a las sanciones, no es menos cierto que el Gobierno de Maduro ha tenido acceso a mecanismos de protección para evitar sus efectos, mientras que los sectores más desprotegidos de la población han sufrido las consecuencias de estas medidas (Oliveros, 2020).

En este sentido, la flexibilización de las condiciones del embargo cubano hacia el final del Gobierno de Barack Obama, y la reciente suspensión temporal de sanciones sectoriales en el caso venezolano no han logrado conducir a una modificación en la conducta de ambos regímenes. Un indicador de la eficacia de las sanciones económicas es justamente su capacidad para lograr fomentar cambios incrementales en el régimen político al que están dirigidas, generando condiciones que permitan apertura política y elecciones competitivas. Al no producirse dichos cambios, la suspensión de las sanciones es vista como una señal de debilidad, lo que obliga a profundizarlas. Esta es la dinámica que en su momento permitió pasar de unas medidas de retaliación en respuesta a la política de nacionalización que lesionó intereses económicos de los EE. UU. en Cuba, a un instrumento en la lucha ideológica en el contexto de la Guerra Fría.

En el caso de Venezuela, su adopción obedeció más a las condiciones políticas internas de los EE. UU., cuyo presidente de entonces, Donald Trump, utilizó la crisis venezolana como una oportunidad para capturar el voto hispano en el estado de Florida, donde vive el 47 % de la población de origen venezolano en ese país (Jack D. Gordon Institute for Public Policy, 2023). La política fue sin duda agresiva, pero con su implementación agotaron todas las opciones en lugar de administrarlas de manera gradual. El régimen venezolano desde entonces ha consolidado un Gobierno autocrático, y ha forjado alianza con otros en similares condiciones para eludir los efectos negativos de las medidas que buscan penalizar su autoritarismo. El Gobierno de Joe Biden se ha visto obligado a hacer concesiones para forzar al régimen de Maduro a negociar con la Oposición condiciones mínimas para efectuar elecciones presidenciales en 2024. Sin embargo, dados los pasos que está tomando Maduro en contra de la oposición y su candidata presidencial, María Corina Machado, todo parece indicar que antes de medirse en elecciones competitivas, prefiere que se mantengan las sanciones económicas sobre Venezuela.

Las sanciones han logrado consolidar, no solamente a los regímenes de Cuba y Venezuela, sino, además, a un eje autoritario que les brinda un mecanismo eficiente de cooperación para evadir las sanciones, lo que lo convierte en una oportunidad para fortalecer el bloque antiimperialista iliberal en oposición al modelo democrático de Occidente.

En estas condiciones resulta ineludible reconocer que las sanciones como

mecanismo unilateral para conducir a una transición democrática en regímenes autoritarios ha sido poco efectivo. Tanto la literatura como las experiencias descritas en esta investigación muestran las limitaciones de esta política, especialmente cuando no cuentan con el acompañamiento para garantizar que sus efectos por una parte lesionen a quienes tienen el poder, y por la otra, no afecten a poblaciones vulnerables. Si bien, en el diseño ese es el objetivo, la operacionalización de las mismas les ha permitido a ambos regímenes utilizar sus efectos como propaganda política. En Cuba y Venezuela no se puede culpar a otros actores fuera de los respectivos regímenes políticos de las penurias que viven sus poblaciones. Sin embargo, no es menos cierto que el impacto se siente en los sectores menos favorecidos y eso es utilizado para deslegitimar su práctica.

Adicionalmente, cuando estas sanciones carecen de acompañamiento regional, es más fácil para los países objeto de estas medidas, evadirlas y convertirlas en un instrumento de castigo para sus poblaciones. En los casos de Cuba y Venezuela, este ha sido el patrón, gracias a la ausencia de consenso regional de presionar para una salida democrática que le permita a la población decidir su futuro político.

Finalmente, la dificultad para desmontar el mecanismo de sanciones no se debe exclusivamente a razones legales, pues si se pactaran acuerdos políticos entre las partes, esto podría lograr mayoría en el Congreso de los EE. UU. para desactivar aspectos críticos de las medidas que pesan sobre los regímenes de Cuba y Venezuela. El problema de fondo es que estos regímenes políticos han encontrado formas de supervivencia bajo el amparo de las sanciones, que se victimizan y aprovechan sus limitaciones para atrincherarse en el poder. Es necesario que las sanciones estén acompañadas por otras estrategias que incluyan mecanismos multilaterales eficientes de reforzamiento que conduzcan a aperturas políticas en los respectivos regímenes. De lo contrario, estas seguirán sirviendo para la consolidación de Gobiernos autoritarios.

Referencias

- Alexander, K. (2009). *Economic sanctions: Law and public policy*. SpringerLink. <https://link.springer.com/book/10.1057/9780230227286>.
- Bull, B. y Rosales, A. (2023). How Sanctions Led to Authoritarian Capitalism in Venezuela. *Current History*, 122(841), 49-55. <https://doi.org/10.1525/curh.2023.122.841.49>.
- Capriles, C. (2014, 24 de abril). *Castro Brothers, Inc*. Runrun.es. <https://run-run.es/opinion/impacto/114544/castro-brothers-inc/>
- Carquéz, C., Von Bergen, F., Rivera, A. y Fermín, M. V. (2013). *La millonaria inteligencia electoral del chavismo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13264756>
- Central Intelligence Agency. (1982). *Economic sanctions: A historical and conceptual analysis; appendix E: US/OAS sanctions against Cuba (1962-present)*. <https://nsarchive.gwu.edu/document/27413-document-14-cia-directorate-intelligence-research-paper-economic-sanctions>
- Chávez, H. (2009). Discurso del comandante presidente Hugo Chávez en acto del desfile de las Misiones Bolivarianas. *Todochávez en la Web*. <http://www.todochavez.gob.ve/todochavez/1539-discurso-del-comandante-presidente-hugo-chavez-en-acto-del-desfile-de-las-misiones-bolivarianas>
- Cohen, D. y Weinberg, Z. (2019). Sanctions can't spark regime change. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2019-04-29/sanctions-cant-spark-regime-change>.
- Corrales, J. (2009): Venezuela: Petro-politics and the promotion of disorder. En Freedom House, *Undermining democracy: 21st century authoritarians* (pp. 65-80). Freedom House.
- Congressional Research Service (CRS). (2023). Venezuela: Overview of U.S. Sanctions. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10715/42>

- D'Elía, Y. (coord.). (2006). *Las Misiones Sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis).
- D'Elía, Y. y Cabezas, L. F. (2008). *Las Misiones Sociales en Venezuela*. Ildis.
- Drezner, D. W. (2021). The United States of sanctions. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-08-24/united-states-sanctions>
- DW. (2023). *Washington dispuesto a levantar sanciones a Venezuela* [entrevista con Juan González]. <https://www.dw.com/es/juan-gonzalez-sobre-venezuela-estamos-dispuestos-a-levantar-sanciones/video-66706207>.
- Escribà-Folch, A. y Wright, J. (2010). Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers. *International Studies Quarterly*, 54(2): 335-59. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2010.00590.x>
- Gámez, N. (2023, 22 de mayo). ¿Qué está importando el sector privado cubano de Estados Unidos? *El Nuevo Herald*. <https://www.elnuevoherald.com/noticias/america-latina/cuba-es/article278381754.html>
- Hamilton, S. (2022, 17 de mayo). U.S. Policy in Latin America-Time for a New American Realism. *Global Americans*. <https://theglobalamericans.org/2022/05/u-s-policy-in-latin-america-time-for-a-new-american-realism/>
- Jack D. Gordon Institute for Public Policy. (2023). *Venezuelan U.S.-registered voters: Sanctions are all-around ineffective*. <https://gordoninstitute.fiu.edu/news-events/the-policy-spotlight/>
- Kustra, T. (2022). Sanctioning the Homeland: Diasporas' Influence on American Economic Sanctions Policy. *Journal of Conflict Resolution*, 66(3): 443-72. <https://doi.org/10.1177/00220027211042681>
- Naím, M. (2014, 19 de abril). ¿Cómo conquistó Cuba a Venezuela? *El País*. https://elpais.com/internacional/2014/04/19/actualidad/1397936093_048585.html

- National Security Archive (NSA). (2022, 2 de febrero). *Cuba embargoed: U.S. Trade Sanctions Turn Sixty*. <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/cuba/2022-02-02/cuba-embargoed-us-trade-sanctions-turn-sixty>
- Ocando, A. (2023, 23 de marzo). El “saqueo” en PDVSA sería de hasta 3 veces el presupuesto fiscal de este año en Venezuela: economistas. *Voz de América*. <https://www.vozdeamerica.com/a/saqueo-pdvsa-de-hasta-3-veces--presupuesto-fiscal-2023/7018103.html>
- Oliveros, L. (2020). *Efecto de las sanciones financieras y petroleras sobre Venezuela*. WOLA. <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/10/Oliveros-Resumen-FINAL.pdf>
- Pedraza, S. y Romero, C. A. (2013). Cuba and Venezuela: Revolution and reform. *Annual Proceedings of The Association for the Study of the Cuban Economy*, 23.
- Popper, K. R. (2006). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Paidós.
- Puerta (2020). Effectiveness of economic sanctions as a strategy for regime change in American foreign policy: case of Venezuela. Programa Cuba. <https://www.programacuba.com/effectiveness-of-economic-sanctions>
- Ramsey, G. y Ulloa, I. (2023). Getting Venezuela’s historic humanitarian accord up and running. *Atlantic Council*. <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/getting-venezuelas-historic-humanitarian-accord-up-and-running/>
- Stefanoni, P. (2012, May 1). Posneoliberalismo cuesta arriba: los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate. *Nueva Sociedad*, 239. <https://nuso.org/articulo/posneoliberalismo-cuesta-arriba-los-modelos-de-venezuela-bolivia-y-ecuador-en-debate/>
- Tucker, E. y Goodman, J. (2022). Venezuela releases 7 jailed Americans in exchange for 2 prisoners in U.S. custody. *PBS News*. <https://www.pbs.org/newshour/world/venezuela-releases-7-jailed-americans-in-exchange-for-2-prisoners-in-u-s-custody>

Urbaneja, D. (2012). *La política venezolana desde 1958 hasta nuestros días*. Universidad Católica Andrés Bello y Fundación Centro Gumilla.

U.S. Department of the Treasury. "In Response to Electoral Roadmap, Treasury Issues New Venezuela General Licenses." U.S. Department of the Treasury, October 18, 2023. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1822>.

Walldorf, C. (2014). Sanctions, regime type, and democratization: Lessons from U.S.-Central American relations in the 1980s. *Political Science Quarterly*, 129(4): 643-74. <https://doi.org/10.1002/polq.12251>

Desfidelizar las sanciones: los grises de las medidas coercitivas unilaterales en el caso venezolano

Rafael Uzcátegui Montes

El 11 de marzo de 2015, el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, emitió la Orden Ejecutiva 13692 que describía la situación venezolana como una “inusual y extraordinaria amenaza a la seguridad nacional y la política exterior de Estados Unidos”. El documento enlistaba a 7 altos funcionarios policiales y militares, señalados como responsables de graves violaciones a los derechos humanos, a quienes se les prohibía el ingreso al país, además de la congelación de sus bienes dentro del territorio norteamericano (Executive Office of President, 2015). Días después el Gobierno de Nicolás Maduro, en respuesta, comenzó la campaña “¡Obama deroga el decreto ya!”, basada en la recolección pública de firmas contra la iniciativa.

Aunque la orden ejecutiva abría la puerta para futuras sanciones, y en aquel momento solo afectaba a un grupo reducido de funcionarios vinculados a la represión contra la población, la campaña inmediatamente adaptó la narrativa de “bloqueo” que durante décadas había desarrollado el Gobierno de Fidel Castro. Curiosamente, su propio desarrollo y fin resume la lógica de funcionamiento del chavismo: un importante despliegue publicitario en todo el país, funcionarios públicos y ciudadanos coaccionados para participar (Reuters, 2015), la difusión de cifras fabulosas sobre su resultado –en pocos días se pasó de 3 millones de rúbricas recolectadas a 10 millones–, y una iniciativa que no cumplió sus propias promesas. Aunque Maduro anunció a su llegada a la VII Cumbre de las Américas, celebrada en Ciudad de Panamá del 10 al 11 de abril de 2015, que había traído consigo las firmas para entregárselas a Barack Obama (Telesur, 2015), las cajas contentivas con las supuestas 10 millones de firmas jamás salieron de Caracas, y nunca fueron entregadas a nadie (Meza, 2015).

En el imaginario de buena parte de los latinoamericanos la palabra “sanciones” es sinónimo de “bloqueo”. Eso es así por una eficiente política diplomática, comunicacional y de *soft power* promovida, paciente y tozudamente, por las autoridades cubanas. Ese esfuerzo ha instalado, en el debate público, un marco sesgado de comprensión sobre lo que significan como mecanismo de presión de la comunidad internacional.

Yo mismo puedo ponerme como ejemplo de ese alcance. En tiempos previos a internet, mi adolescencia transcurrió en Barquisimeto, una ciudad de medio millón de habitantes ubicada en el centro-occidente de Venezuela. Aunque la lectura de *Selecciones del Reader's Digest* –la mayor ventana al mundo a la que podía acceder en los kioscos e periódicos en la era preinternet– y el libro *Contra toda esperanza* de Armando Valladares me habían inoculado suficientes anticuerpos para desconfiar de los barbudos, la palabra “bloqueo” y sus adjetivos “asesino” y “criminal” eran parte de lo que en aquel momento sabía sobre esa isla enclavada en las Antillas del mar Caribe. Aquello flotaba en el ambiente, como los crepúsculos que cada tarde despedían el día en la capital musical del país. Cada tanto aparecía un nuevo mural en solidaridad con la Revolución cubana. Y cada año la ciudad protagonizaba el único festival de calle procastrista que quedaba en Venezuela. En aquellos días de confusión lampiña y escasa información, “bloqueo” evocaba a un holocausto hecho política. Las sanciones eran arma del demonio, uno con barba blanca y sombrero con barras y estrellas, cuyo objetivo no era otro sino doblegar la valentía de todo un pueblo.

En su libro *Razones para la esperanza*, la académica y defensora de DD. HH. Kathryn Sikkink describe el esfuerzo de la comunidad internacional en encontrar alternativas al uso de la fuerza para que los países respeten sus compromisos en salvaguardar los derechos humanos de la población. En el año 2005 durante la Cumbre Mundial de Naciones Unidas se aprobó la llamada “responsabilidad de proteger” a las poblaciones frente al genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Al respecto, en el sitio web de la ONU (2017) se lee:

La responsabilidad de proteger se basa en tres pilares igual de importantes: la responsabilidad de cada Estado de proteger a sus poblaciones (primer pilar); la responsabilidad de la comunidad internacional de ayudar a los Estados a proteger a sus poblaciones (segundo pilar); y la responsabilidad de la comunidad

internacional de proteger a las poblaciones de un Estado cuando es evidente que este no logra hacerlo (tercer pilar).

Para Sikkink, “en efecto, se ha visto y se debe ver la Corte Penal Internacional como una alternativa al uso de la fuerza militar, no como su complemento” (Sikkink, 2018). Consideradas como parte integral de la diplomacia internacional, las sanciones se ubican, entonces, como una tercera vía entre la acción militar –demasiado costosa y agresiva– y la protesta diplomática –demasiado benévola e inefectiva– (El Fakih, 2020).

La criminalización de las sanciones ha empobrecido el debate y su comprensión como herramienta de la diplomacia internacional, como lo demuestra el caso venezolano. La conversación sobre el tema tiende a polarizarse rápidamente: se aman o se odian. O lo que es peor, se usan o se critican según convenga. Es raro encontrar posiciones que puedan ponderarlas según sus fortalezas y limitaciones. En momentos en que una pandemia autoritaria recorre el continente, es importante que la comunidad internacional pueda contar con mecanismos de presión eficaces para revertir la ruptura del Estado de derecho y evitar que continúen ocurriendo delitos contra la humanidad en la región.

Qué son las sanciones

Las sanciones internacionales son concebidas como medidas para intentar cambiar el comportamiento de un país o régimen, en los casos en los que se considere que estos violan derechos humanos o ejecutan acciones que pueden poner en peligro la paz y la seguridad internacionales (Consejo de la Unión Europea, 2018). A través del tiempo evolucionaron: han ido de amplias sanciones económicas y comerciales a medidas más selectivas, como embargos de armas, prohibiciones de viajar y restricciones financieras o de determinados productos (Consejo de Seguridad de la ONU, 2023). Las sanciones o medidas coercitivas unilaterales, como también se les conoce, son una herramienta de la diplomacia internacional.

Nizar El Fakih (2020), en un documento para el Banco Mundial, citó un estudio empírico actualizado que abarca 174 casos de sanciones en 86 años –desde el bloqueo impuesto por los aliados a Alemania en 1914 en el contexto de la Primera Guerra Mundial, hasta las sanciones impuestas a Ecuador en el año 2000–. Concluye que, a pesar de las críticas, el uso de las sanciones se ha tri-

plicado en las últimas décadas. Esto refleja que la comunidad internacional necesita mecanismos diplomáticos de presión, diferentes a la fuerza, para abordar situaciones lesivas a la seguridad regional o graves violaciones a derechos humanos. Y que esa búsqueda continúa hasta el día de hoy.

Su aplicación, no obstante, no ha estado exenta de cuestionamientos por sus efectos. El 26 de septiembre de 2014 durante la 27 sesión del Consejo de Derechos Humanos, realizada en Ginebra, se aprobó la creación de un “relator especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos”. La propuesta, que obtuvo 31 votos a favor, 14 en contra y 2 abstenciones, fue promovida por Irán a nombre del Movimiento de Países No Alineados (MNA). El MNA se proyecta como el segundo foro intergubernamental más importante del mundo, detrás de la ONU. Y aunque está compuesto por 120 países, La Habana ha sido la única ciudad que ha repetido como sede de sus conferencias trianuales, en 1979 y 2006. A la propuesta de creación de la relatoría se opusieron la Unión Europea, Japón, Corea, y los Estados Unidos.

En octubre de 2021 la relatoría, a cargo de la bielorrusa Alena Douhan, presentó un informe al 48 Consejo de Derechos Humanos de título “Medidas coercitivas unilaterales: noción, tipos y calificación”. El documento establece una base conceptual mediante “una evaluación de la noción, las características y la condición jurídica de las sanciones unilaterales” (Consejo de Derechos Humanos, 8 de julio de 2021). Aclara que utiliza el término “sanciones unilaterales” independientemente de su legalidad o ilegalidad y con ello se refiere a “cualquier medio de presión empleado por los Estados o las organizaciones internacionales sin la autorización del Consejo de Seguridad o excediendo dicha autorización” (Consejo de Derechos Humanos, 8 de julio de 2021).

En el documento la relatora cita que el enfoque académico ha identificado cinco tipos de propósitos de las sanciones: cumplimiento, subversión, disuasión, simbolismo internacional y simbolismo interno. Asimismo, diferencia entre instrumentos de denegación (para denegar bienes o beneficios a los sancionados), instrumentos simbólicos y medidas punitivas para constreñir, coaccionar, señalar o estigmatizar. Finalmente las medidas coercitivas unilaterales “ejercen presión o coacción sobre los destinatarios (medidas econó-

micas, políticas, financieras o jurídicas) o congelan los activos de los bancos centrales, o son medidas selectivas contra personas de importancia política” (Consejo de Derechos Humanos, 8 de julio de 2021).

Existen dos grandes tipos de sanciones, las llamadas integrales y las denominadas específicas. Antes de la década de 1990 las integrales eran más comunes, embargos comerciales que intentaban comprometer a la economía del país en su conjunto. Hay ejemplos de alta y baja efectividad en la imposición de estas sanciones integrales. Irán y Sudáfrica son citados como ejemplo. También hay casos de fracaso, como el de Irak en los años 90, o el de la propia Cuba. Sin embargo, en los últimos años la primacía es de las sanciones específicas, que apuntan a individuos, entidades o sectores y están diseñadas para “dañar a los partidarios de élite del régimen objetivo, al tiempo que imponen dificultades mínimas al público en general”. La lógica es que “al alterar los incentivos materiales de sus partidarios poderosos... [ellos] eventualmente presionarán al Gobierno objetivo para que haga concesiones” (Expediente Abierto, comunicación personal, 22 de agosto de 2023). Los embargos comerciales totales son cosa del pasado.

Aunque cada caso es diferente, y el resultado depende de una suma de variables, sobre el papel se considera que para que las sanciones modifiquen un comportamiento negativo deben cumplirse varias características. La primera es que sean lo suficientemente potentes y creíbles para que el costo de mantenerlas sea mayor que el de ceder frente a las demandas. En segundo lugar, que deben contar con el mayor consenso posible por parte de la comunidad internacional. Las sanciones son mucho menos efectivas para lograr objetivos políticos cuando el país objetivo todavía puede contar con el apoyo de grandes potencias. Aunado a lo anterior, una tercera condición es que la campaña de sanciones sea “hermética”, que aisle a la entidad estatal objetivo de cualquier socio comercial potencial. “Si los estados objetivo cuentan con el respaldo de una gran potencia, es poco probable que las sanciones sean verdaderamente integrales” (Kessler, 2022). Si no llega a ser hermética es cuestión de tiempo para que el país sancionado aprenda a sortearlas. Una cuarta característica es que tenga definidos objetivos claros y factibles. Ya sea que el propósito de las sanciones sea coaccionar, restringir o señalar (o una combinación de estos), definir esto tempranamente influirá en gran medida en los resultados potenciales (Expediente Abierto, comunicación personal,

22 de agosto de 2023). Como quinta variable es fundamental hoja de ruta para la eliminación de sanciones, que defina en qué condiciones se revertirían las medidas coercitivas, lo que permitiría la creación de incentivos para la negociación política. La sexta característica es apuntar a los partidarios clave del régimen y sus aliados, idealmente aquellos que tienen más interés en cooperar. Centrarse en los partidarios clave y en los principales miembros de la familia es más importante que centrarse directamente en el liderazgo político del régimen, como lo sugieren Biersteker y otros (2015). Finalmente, una estrategia de sanciones debe durar el menor tiempo posible. Un estudio de Dizaji y Bergeijk (2013) estableció que alrededor del 40 % de los éxitos en el cambio de comportamiento se producen en el primer año de un régimen de sanciones, mientras que un 60 % de los casos de fracaso se caracterizan por una duración superior a tres años.

Sobre las probabilidades de éxito Biersteker y otros (2015) advierten que objetivos estatales con un fuerte compromiso con una ideología político-económica son difíciles de coaccionar con sanciones: “Un cambio en su comportamiento podría socavar la lógica o base de la que dependen para su legitimación política, su supervivencia y su apoyo. Como resultado, están dispuestos y son capaces de soportar costos muy altos”.

Aunque la lista de países sancionados ha sido larga –en el informe citado de Douhan (Consejo de Derechos Humanos, 2021) se citan por lo menos 26 países–, el debate predominante en América Latina reduce la lista a dos: Cuba y, por extensión, a Venezuela. El primero sería la supuesta evidencia irreversible sobre el “fracaso de las sanciones”. El debate en contra minimiza los casos de éxito relativo, o desaparece de la narrativa las medidas coercitivas unilaterales que, por razones ideológicas, fueron consideradas como “buenas” en su momento. Si el objetivo de la propaganda del Gobierno de La Habana ha sido instalar en el imaginario colectivo el silogismo “las sanciones son malas, Cuba es un país sancionado: las sanciones sobre Cuba son malas”, deben borrar de la historia cualquier elemento que contradiga este razonamiento.

Las sanciones buenas

El 21 de septiembre de 1976, Orlando Letelier fue asesinado con una bomba instalada en su automóvil. Letelier había sido ministro de Estado durante el gobierno de la Unidad Popular encabezado por Salvador Allende. En el exi-

lio, realizaba una eficaz labor diplomática de denuncia sobre los excesos de la dictadura de Augusto Pinochet. Su asesinato sería el primer acto terrorista de un Gobierno extranjero en Washington, aunque los Estados Unidos tardaron años en reconocer que la autoría material del atentado se encontraba en Santiago de Chile. Edward Kennedy, conocido como Ted, quien hacía de la familia política más conocida de Estados Unidos y con una particular sensibilidad por los derechos humanos, vio en aquella atrocidad una oportunidad. Siete meses antes, en febrero, Kennedy había presentado una propuesta de embargo de armas contra Chile. En ese momento argumentó que la dictadura militar chilena “[era] el régimen más represivo de toda América Latina y, ciertamente, del mundo [...] Nuestra asistencia militar es empleada por el totalitario régimen contra su propio pueblo, no para defender sus fronteras” (La Segunda, 2023). El asesinato de Letelier, ordenado por el propio Pinochet, le dio argumentos incontrovertibles para convencer a republicanos y demócratas. Jimmy Carter había asumido la presidencia del país en 1977, y en su toma de posesión había afirmado que el compromiso de los Estados Unidos con los derechos humanos debía ser absoluto (Machín, 2017).

Ted, junto al senador Hubert Humphrey, impulsó una reforma a la Ley de Asistencia al Extranjero, que prohibió la venta de armas y cualquier ayuda militar de Estados Unidos a los países que violaran los derechos humanos. Lo que pasó a conocerse como la “enmienda Humphrey-Kennedy” impedía vender armas a Chile hasta que se verificaran tres condiciones: un progreso significativo en el respeto de los derechos humanos; garantías de que la dictadura de Pinochet no encubriría a terroristas internacionales y que, por lo tanto, iba a juzgar a los implicados en el asesinato de Letelier; y que la venta del armamento fuera de interés nacional para Estados Unidos. En 1978 el alcance del embargo llegó a Argentina. El Gobierno de Carter, además de suspender la asistencia militar y financiera, se abstuvo o votó en contra de 28 de los 32 créditos que Buenos Aires había pedido a organismos de crédito internacionales. El objetivo de Edward Kennedy era que dichas medidas fueran un elemento de presión, lo que se mantuvo hasta el final de aquellos regímenes militares. Aunque fueran acotadas y no exentas de contradicciones respecto a otras políticas del Departamento de Estado, hoy entrarían en el rango de lo que es definido como “bloqueo” y “sanciones internacionales”. Al respecto, Alejandro Avenburg (2020) indica: “la información recolectada por los activistas locales fue transmitida tanto a activistas extranjeros como a

funcionarios norteamericanos, y sirvieron de apoyo para la implementación de la política de sanciones de la administración Carter”.

Edward Kennedy fallecería el 25 de agosto de 2009. En ese momento Michelle Bachelet ejercía su primer periodo como presidenta de Chile. Sobre la muerte de Ted opinaría: “fue un gran político que apoyó a los demócratas chilenos en tiempos muy difíciles, levantó con fuerza su voz para denunciar atropellos a los derechos humanos pidiendo el restablecimiento de la democracia” (La Cuarta, 2009). Subrayo: un ícono de la izquierda mundial reconocía el aporte de alguien que es recordado por utilizar mecanismos diplomáticos a su alcance, las sanciones, para la superación del autoritarismo y el regreso de la democracia.

¿Por qué se conoce tan poco la historia de las sanciones de Estados Unidos a las dictaduras de Videla y Pinochet? La respuesta es sencilla, porque desentonan en la narrativa hegemónica que el Gobierno cubano ha promovido sobre las sanciones internacionales. Los siguientes apartados intentan dar respuesta a la pregunta de en qué consiste esta narrativa.

La fidelización del discurso

Otros artículos del presente libro se ocupan con mayor detalle sobre la cronología, el alcance y el impacto de las sanciones contra el Gobierno cubano. Lo que me interesa desarrollar en este texto son las dimensiones principales de significación presentes en la retórica de la administración castrista, que protagonizan su discurso y han hegemonizado la comprensión sobre las sanciones que posee buena parte de la opinión pública latinoamericana. A esta construcción discursiva particular la denominaremos “fidelización”, en alusión a que fue ideada y viralizada bajo el gobierno de Fidel Castro. Para ello se tomará como ejemplo el texto “Cuba tiene derecho a vivir sin bloqueo”, escrito por Angélica Paredes (2023) y publicado en la web oficial de la Presidencia de Cuba.

Lo más evidente en el texto de Paredes es el uso permanente del término “bloqueo” para referirse a las sanciones o a las medidas coercitivas unilaterales. Según la relatoría de la ONU sobre el tema:

El bloqueo se define por lo general como una operación bélica destinada a impedir que las embarcaciones o aeronaves de todas las naciones, enemigas y

neutrales, ingresen a determinados puertos, aeropuertos o zonas costeras que pertenezcan a una nación enemiga o estén ocupados por ella o bajo su control, o salgan de ellos. (Jazairy, 2018)

En ese mismo reporte agrega: “los embargos generales, aplicados junto con sanciones secundarias, no se ajustan evidentemente al concepto de bloqueo en tiempo de guerra” (Jazairy, 2018).

“Sanciones” es un término ambiguo. “Medidas coercitivas unilaterales” es mucho más técnico. El uso de la palabra “bloqueo” para referirse a ellas, evidentemente, tiene un propósito efectista y ha demostrado su eficacia para transformar al victimario en víctima. En el caso venezolano, cuando apenas se le había impedido ingresar a territorio norteamericano a 7 funcionarios involucrados en violaciones de derechos humanos, toda la propaganda gubernamental comenzó a hablar en clave “bloqueo”.

En los textos oficiales cubanos, como el referido, reiteran una idea principal: Estados Unidos le ha declarado la guerra a Cuba. Por tanto, el bloqueo es un acto de guerra. El Estado cubano ha sido eficiente en vincular la palabra bloqueo a un imaginario particular. Lo resume el texto de Paredes (2023): “¿En qué consiste el bloqueo estadounidense impuesto contra Cuba? Conjunto de medidas de coacción y agresión económica, que entrañan una conducta genocida. Pretende el “aislamiento”, la “asfixia” y la “inmovilidad” de Cuba”.

El artículo tiene alrededor de 3500 palabras, pero nunca usa el término “democracia”, ni a favor ni en contra. La democracia, por tanto, no aparece en ningún lugar de la ecuación vinculada a estas sanciones. ¿Cuál es, entonces, el objetivo del bloqueo? Cito: “Someter intencionalmente al pueblo cubano a condiciones de existencia que le pueden acarrear daños físicos, totales o parciales; para debilitar su decisión de luchar y vencer y llevarlo a claudicar de su decisión de ser soberano e independiente” (Paredes, 2023).

En esta lógica las sanciones (bloqueo) provienen de una declaración de guerra de un país poderoso contra uno más débil, que ha tomado la decisión de ser “libre”. A esto habría que agregar dos elementos. El primero es que es un acto unilateral que no tiene ningún apoyo interno de ciudadanos o ciudadanas cubanos. En la cita anterior de Avenburg sobre la enmienda Humphrey-Kennedy, se reconocía que personas dentro de los países sancionados (en

este caso Chile y Argentina) no solamente estaban de acuerdo con ellas, como mecanismo de presión, sino que trabajaron activamente para que la comunidad internacional tuviera argumentos para ejecutarlas. Si la democracia no existe en la ecuación, tampoco los ciudadanos cubanos con deseos de democratización de su país.

Un segundo elemento, vinculado a lo anterior, es que si las sanciones (bloqueo), son un acto de guerra, que pretenden “aislar, inmovilizar y asfixiar” a toda la nación, serían la única y exclusiva estrategia de confrontación destinada a un cambio de gobierno. En la lógica de todo o nada, 24 horas más de gobierno castrista sobre la isla sería un día adicional de derrota de las sanciones (bloqueo). El maximalismo de este razonamiento inunda las evaluaciones usualmente hechas sobre su eficacia. No son parte de una estrategia mayor. Se obvia su capacidad de contención y disuasión o la posibilidad de generar espacios de conversación y negociación política. Si las causas que la generaron se mantienen, sería de su exclusiva y entera responsabilidad.

La imagen del “bloqueo” ignora que las sanciones han evolucionado a través de los años. Luego de las sanciones impuestas a Irak, durante la década de los 90, “las más generales de la historia”, hubo presiones de diferentes sectores de la comunidad internacional para contar con un mecanismo de presión que no afectara a la generalidad de la población. La alternativa fueron las llamadas “sanciones inteligentes” o “sanciones selectivas”. La propia Naciones Unidas no ha implementado sanciones integrales desde 1996, mientras que en las últimas dos décadas la política exterior de Estados Unidos ha profundizado la aplicación de “sanciones selectivas” (El Fakih, 2020). Para efectos de la narrativa victimista, las sanciones financieras y las individuales son fusionadas en la defensa de los “intereses del pueblo”, aunque las últimas no tengan ningún efecto en la economía del país.

En resumen, la fidelización de la comprensión de las sanciones significa entenderlas unívocamente como un bloqueo o acto de guerra contra todo un pueblo que ha decidido ser libre y soberano; que no cuentan con ningún tipo de respaldo interno; cuya eficacia o fracaso debe medirse por el mantenimiento o salida del gobierno; y cuyo único promotor es Estados Unidos.

La fidelización del imaginario “sanciones”: el caso venezolano

Según el portal Vendata, hasta 2021 existían un total de 913 sanciones contra Venezuela: 536 eran sanciones personales y 168 sanciones a empresas de funcionarios gubernamentales fuera del país (Vendata, 2021). En un corte realizado en el año 2020 Nizar El Fakih reportó para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que de un total de 542 sanciones relacionadas con Venezuela 300 correspondían a Estados Unidos, 113 sanciones eran de Canadá, 93 sanciones eran de la Unión Europea y 36 sanciones correspondían a Suiza. El conjunto comprendía sanciones comerciales, financieras y de movilidad personal.

En agosto de 2017 se impusieron las primeras medidas financieras contra el Gobierno de Venezuela. Por decisión del presidente Donald Trump se emitió la Orden Ejecutiva (OE) 13808, que impedía a PDVSA o al Gobierno venezolano a renegociar la deuda con tenedores de bonos estadounidenses, venderles bonos adicionales u obligaciones financieras de cualquier tipo. Además, se prohibió que personas estadounidenses (o relacionadas con EE. UU.) puedan negociar o reestructurar, por ellos o por terceros asociados, bonos de PDVSA y de la República de Venezuela. En el 2018 se decidieron 4 medidas adicionales. En marzo, la OE 13827 prohibió todo tipo de transacciones relacionadas con el uso de cualquier moneda digital o criptoactivo emitido por el Gobierno venezolano; en mayo, la OE 13.835 prohibió que estadounidenses, o personas dentro del territorio de EE. UU., puedan comprar o negociar cualquier deuda o colateral cuya propiedad del Gobierno venezolano o PDVSA exceda el 50 %. En julio el Departamento del Tesoro emitió la “Licencia General número 5” que autorizaba a los tenedores de los bonos 2020 a tomar control de Citgo en caso de incumplimiento. En noviembre, Trump emitió la OE 13.850, con la que para el economista Manuel Sutherland (2020) “empiezan las primeras sanciones [contra Venezuela] de índole puramente económico”. En ella se prohibía o bloqueaba cualquier tipo de operación relativa a transacciones de oro, o cualquier activo que el Gobierno venezolano ejerza con empresas estadounidenses.

El año 2019 inició temprano para el régimen sancionatorio. El 8 de enero la OE 13.830 fue ampliada para abarcar a 7 individuos y 23 empresas acusadas de ejercer actos de corrupción relativos al intercambio de monedas a tra-

vés de operaciones cambiarias; El 28 de enero, de acuerdo con la OE 13.850, la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro (OFAC) incluyó en su lista de sancionados a la petrolera PDVSA, por lo que todas sus propiedades bajo jurisdicción estadounidense pasaron a estar bloqueadas. También se prohibió que toda persona estadounidense estableciera negocios con la petrolera venezolana. Las transacciones con dos subsidiarias de PDVSA en EE. UU., como Citgo y PDVSA Holdings, relativas a la importación de petróleo y aditivos fue permitida hasta el 28 de abril de 2019. Los pagos realizados a estas empresas de PDVSA en EE. UU. se congelarían en cuentas estadounidenses. El 29 de enero se emitió la OE 13.857 en la que se extienden las sanciones a otros entes gubernamentales de Venezuela, como el Banco Central de Venezuela. El 25 de febrero se incluyeron como sancionados a los gobernadores de estados venezolanos alineados con el oficialismo, mientras que el 1 de marzo se agregan a funcionarios de seguridad y miembros de las Fuerzas Armadas. El 22 de marzo el Departamento del Tesoro sancionó a Minerven (empresa de minería), al Bandes (Banco Estatal de Desarrollo) y al Banco de Venezuela. El 5 de abril el Departamento de Estado extiende sanciones a empresas que transportan petróleo venezolano.

A partir de abril otros sectores internacionales se unieron a las sanciones financieras contra Venezuela. El Banco de Inglaterra confiscó 1200 millones de dólares en oro que el Estado venezolano tenía depositados. En mayo la empresa Monómeros, filial de PDVSA, fue confiscada por autoridades colombianas, y entregó su gestión a los representantes del llamado “gobierno interino” de Juan Guaidó. En agosto, la OE 13884 congeló activos del Gobierno venezolano en Estados Unidos bajo el control de estadounidenses. La orden prohibió a estadounidenses realizar transacciones con el Gobierno venezolano a menos que lo autorizara la OFAC. Bajo la presidencia de Joe Biden no se emitieron nuevas órdenes ejecutivas. Para enero de 2024 el Departamento de Tesoro de Estados Unidos, de conformidad con la OE 13.850, ha impuesto sanciones a 22 personas, 91 entidades y 47 embarcaciones (Congressional Research Service, 2024).

La imposición de sanciones a Venezuela por parte de la comunidad internacional fue parte de una estrategia diseñada y promovida por los actores opositores internos. Si realizáramos una línea de tiempo sería fácil evidenciar que cada iniciativa ocurre después de un hito grave de violación de derechos políticos,

ruptura de la institucionalidad democrática o un acontecimiento grave de crímenes contra la humanidad, que motivaron la apertura de la primera investigación en el continente por parte de la Corte Penal Internacional.

Al igual que para la situación cubana, las autoridades venezolanas repetían que el “bloqueo” era la causa de todos los males que padecía la población. En el año 2020 el Ministerio del Poder Popular para la Economía y Finanzas creó el Viceministerio de Políticas Antibloqueo. Según el organigrama institucional, el despacho del viceministro o viceministra de Políticas Antibloqueo tenía bajo su responsabilidad la Dirección General de Registro y Sistematización de Sanciones, la Dirección General de Sistemas Logísticos Financieros y Comerciales Alternos Antibloqueo y la Dirección General de Articulación Geopolítica Antibloqueo. Como viceministro fue designado finalmente William Castillo, quien venía del área de comunicaciones estatales como director de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), presidente de Tves, vicepresidente de Venezolana de Televisión, dos veces viceministro del Ministerio de Comunicación e Información y director del despacho del Ministerio de Finanzas (Carrillo, 2020).

Repitiendo el guion creado por el Gobierno cubano, sus homólogos de Miraflores también repetían que se sufría una agresión bélica:

Las variables de la guerra decretada por el Gobierno de Estados Unidos contra el pueblo de Venezuela son cortar las fuentes de suministro, generar la máxima entropía a la economía venezolana, cerrar las rutas comerciales, financieras y logísticas del país [...]. Cada indicador social de nuestro país debe enfrentar el vector de guerra. (Ministerio del Poder Popular de Planificación, 2021)

El 13 de febrero de 2020, el canciller venezolano Jorge Arreaza anunció que solicitaron formalmente el inicio de una investigación sobre los crímenes de lesa humanidad “que se derivan de las ilegales medidas coercitivas unilaterales impuestas desde el Gobierno de los Estados Unidos contra el pueblo y el Estado venezolano en su conjunto”, ante la Corte Penal Internacional (CPI) (Observatorio del Sur Global, 2020). La Corte conoce este caso como “Venezuela II” y lo remitió a la Sala de Cuestiones Preliminares para una eventual decisión.

Se intentó instalar la idea de que las limitaciones de la revolución bolivariana eran de la completa responsabilidad de las medidas coercitivas unilaterales.

Pero, en este caso, el orden de los factores sí altera el producto. La ONU ha reconocido que la crisis económica ya existía cuando se aprobaron las primeras sanciones sectoriales contra Venezuela. Un informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas (ACNUDH) advirtió que “la economía de la República Bolivariana de Venezuela, especialmente su industria petrolera y sus sistemas de producción de alimentos, ya estaban en crisis antes de que se impusiera ninguna sanción sectorial”. Además, agregó que

[...] la mala asignación de recursos, la corrupción y la falta de mantenimiento de las infraestructuras públicas, así como el grave déficit de inversiones, han dado lugar a vulneraciones del derecho a un nivel de vida adecuado, en muchos casos debido al deterioro de servicios básicos como el transporte público y el acceso a la electricidad, el agua y el gas natural. (ACNUDH, 2019)

Luego de su visita a Venezuela, realizada del 1 al 12 de febrero de 2021, la relatora especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Alena Douhan, concluyó en su informe posterior que “la relatora especial observa con preocupación que las sanciones sectoriales [...] han exacerbado la situación económica y humanitaria *preexistente*” (Consejo de Derechos Humanos, 4 de octubre de 2021, resaltado propio).

En este punto vale la pena enfatizar dos situaciones. Para agosto de 2017, fecha de las primeras sanciones económicas contra Venezuela, el país ya padecía una grave crisis. Distintas ONG de derechos humanos alertaron que para el 2014

[t]odos los indicadores socioeconómicos que contribuyeron con el crecimiento de la pobreza en el 2013 empeoraron en el 2014 (inflación, escasez de productos, estancamiento del empleo, reducción de recursos para las misiones, deterioro del servicio público nacional de salud y caída en el ritmo de construcción de viviendas). (Provea, 2014)

En julio de 2016, la cantidad de 76 organizaciones de sociedad civil remitieron una comunicación a Ban Ki-Moon, Secretario General de Naciones Unidas, en la que aseguraban que desde 2013 “las OSC han enviado información a las agencias [...] y se han realizado protestas pacíficas frente a la Organización Panamericana de la Salud (OPS) [...], llamando su atención sobre las fallas generalizadas en la provisión de medicamentos, insumos y servicios”.

La misiva cuestionaba los silencios y omisiones de las agencias de la ONU, “en particular respecto de las responsables de la salud y la alimentación” (Observatorio Venezolano de la Salud, 2016). Fue esta acción por parte de las organizaciones locales la que precipitó la apertura de canales formales para la asistencia humanitaria en el país por parte de Naciones Unidas (Cartaya *et al.*, 2020). A partir del año 2017 las organizaciones de sociedad civil categorizaron la crisis como una emergencia humanitaria compleja (EHC), donde “la causa de la emergencia y la asistencia a los afectados están vinculadas en gran medida a consideraciones de origen político, y no a un conflicto bélico o una catástrofe natural” (Provea, 2017).

Un segundo elemento es que hay un amplio consenso dentro de las organizaciones de la sociedad civil venezolana en que las sanciones empeoraron dimensiones de la EHC. La interrogante es cuál es el tamaño de ese impacto. Desde el año 2014 no existe estadística pública disponible en el país. Aunque la Constitución obliga que a comienzos de cada año las diferentes instituciones presenten sus informes de gestión ante la Asamblea Nacional, estos reportes dejaron de publicarse en las webs institucionales desde esa fecha. Esto ha imposibilitado una evaluación verificable de las políticas públicas implementadas.

La ausencia de datos confiables sobre este impacto es evidente, incluso en el informe de la relatora Douhan (Consejo de Derechos Humanos, 4 de octubre de 2021) luego de su visita a Venezuela. Por un lado, hay afirmaciones generales, sin cifras, como decir que “el endurecimiento de las sanciones a partir de 2017 minó el efecto positivo de las múltiples reformas y la capacidad del Estado para mantener la infraestructura y seguir ejecutando los programas sociales”. Por otro lado, se reportan las cifras de la EHC sin señalar en qué momento y proporción las sanciones contribuyeron a la curva de deterioro: “El sistema de atención de la salud gratuito y universal establecido por la revolución bolivariana, que se vio gravemente socavado por la crisis del petróleo, se ha deteriorado aún más desde 2017 en medio de las sanciones económicas y financieras” (Consejo de Derechos Humanos, 4 de octubre de 2021). Finalmente, el informe descontextualiza y sugiere situaciones de colapso como efecto de las medidas coercitivas unilaterales, que por sus antecedentes iban a ocurrir indefectiblemente.

Un ejemplo de lo anterior lo constituye Quimbiotec, una planta de producción estatal de albúmina humana creada en Venezuela en el año 1988.

La relatora especial visitó la planta de Quimbiotec, que producía casi 600 000 dosis de productos derivados de la sangre en 2011. La producción se redujo a unas 300 000 dosis en 2015 y a 1610 en 2020 y, finalmente, se detuvo por completo, puesto que las sanciones impedían la compra de componentes y reactivos para el medicamento producido en la planta, así como de piezas de repuesto en el extranjero. La planta se está esforzando por mantener sus equipos y conservar a su personal más esencial hasta que pueda reanudar sus operaciones. El 15 de junio de 2020, un proveedor de equipos y servicios de mantenimiento informó al director de Quimbiotec de que, debido a las sanciones impuestas por los Estados Unidos, ya no podía suministrar ningún producto y/o prestar ningún servicio a entidades de la República Bolivariana de Venezuela o vinculadas a ella, pero manifestó su interés en poder prestar servicios a Quimbiotec, en caso de que hubiera algún cambio en las sanciones. (Consejo de Derechos Humanos, 4 de octubre de 2021)

En el reporte se sugiere que Quimbiotec colapsó como consecuencia de las sanciones. En enero de 2016, un año antes de las primeras medidas contra el país, la *Revista SIC* publicó un reportaje de investigación llamado “Quimbiotec, ocaso de una experiencia productiva” con el antetítulo “Paralizada producción de hemoderivados”. En el año 2011, debido a que no era personal de confianza del ministro de ciencia y tecnología Jorge Arreaza, este despidió a la mayoría del cuerpo gerencial fundador de Quimbiotec, con 23 y 28 años de antigüedad en la institución. “El nuevo personal gerencial –dice el reportaje– carecía de experiencia en el área de la administración de una empresa pública productiva”. Al resto del personal se le desmejoró sus condiciones laborales, lo cual generó una serie de movilizaciones de protesta durante el año 2015. La investigación arrojó como hipótesis sobre el desmantelamiento progresivo de la planta que llegó a abastecer la demanda nacional que su propósito era importar lo que antes se producía en el país: “Hay intereses políticos y económicos relacionados con la importación de medicamentos, a los que les conviene la paralización de la producción de medicamentos de esta exitosa experiencia nacional” (SIC, 2016). Cuando el reportaje fue impreso, ya la empresa se encontraba paralizada. Douhan nos quiere convencer de que las sanciones son responsables de la no resurrección de un muerto.

Como se sugirió antes, cuando las sanciones se alargan en el tiempo los Gobiernos afectados logran establecer mecanismos para evadirlas. Según el

estudio de Sutherland (2020) la presión contra la estatal PDVSA se sorteó acudiendo a *brokers* que hicieron negocios de triangulación de venta de petróleo con empresas de nacionalidad china, rusa e india. Asimismo, fue creada una criptomoneda bajo el nombre de Petro. Bajo la opacidad del chavismo, estas transacciones no son verificables. Así que tampoco se podría ponderar su eficacia en la mitigación de los impactos negativos de las sanciones sobre la economía venezolana.

No obstante, el primer saboteador de esta narrativa es el propio oficialismo. En un informe titulado “Impacto negativo de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute del derecho a la vivienda en Venezuela” realizado por Fundavivienda –una organización civil cercana al oficialismo–, se afirma lo siguiente:

Aunque Venezuela ha realizado grandes esfuerzos [...] las medidas coercitivas unilaterales afectaron los avances de la construcción de viviendas sociales, a través de la disponibilidad de divisas, el bloqueo a las importaciones y las agresiones económicas [...] De no ser por las medidas coercitivas unilaterales, Venezuela habría podido construir un mayor número de viviendas y continuar, con éxito, su política nacional de vivienda. (Fundavivienda, 2023)

La afirmación citada es coherente con el discurso victimista oficial. En contraste, en el año 2019 entrevistaron al ministro de vivienda, general de división del Ejército Ildemaro Villaroel, y le hicieron la pregunta “¿Qué consecuencias puede tener el bloqueo económico-financiero impuesto por Trump en el desarrollo de la Gran Misión Vivienda Venezuela?”. Su épica respuesta en ningún momento alega que el “bloqueo” impidió alcanzar los objetivos de su institución:

Están matando a nuestra gente, evitando que pacientes graves reciban medicamentos que salvan vidas, y al mismo tiempo tratando de ocultar quiénes son los verdaderos culpables [...] Sin embargo, hay un efecto indirecto, que es fortalecer nuestra resistencia, nuestra voluntad de alcanzar la meta en el maratón de la independencia, intensificando nuestros esfuerzos. (Resumen Latinoamericano, 2019)

En el año 2021 el ministro declaró:

Estamos llegando a la cifra histórica de 3 millones 600 mil hogares dignos, con sanciones, persecución financiera, el robo del dinero en el exterior y las medidas sancionatorias ilegales; Venezuela en base a la resistencia, la perseverancia y al amor sigue construyendo viviendas. (Prensa Minvih, 2021)

Como se divulgó en el documento oficial “Venezuela en cifras 2021”, se aseguró que, en 2018, 2019 y 2020, periodos en los que se debía sentir el impacto de las medidas, se habían construido 1 520 556 viviendas, una cifra un poco menor al total de los siete años anteriores, cuando según la data oficial se edificaron 1 932 869 viviendas. En el 2021 se divulgó que se habían construido 500 000 viviendas (Ministerio de Comunicación e Información, 2022), mientras que para el 2022 el número fue, de nuevo, de medio millón exactas (D. Rodríguez, citada en Asamblea Nacional, 2023). Esto no es solo una curiosidad estadística y un logro monumental en medio de la peor crisis económica de la historia contemporánea de Venezuela, sino que con sanciones se construyeron más viviendas en Venezuela que sin ellas.

Lo anterior refuerza la hipótesis propuesta en este texto de que las sanciones contribuyeron a empeorar la situación de los venezolanos y venezolanas. Pero quizás nunca realmente se sabrá si ese impacto fue nimio o de una gran envergadura.

El debate sobre la eficacia: el caso venezolano

Sobre la eficacia de las sanciones existe un interminable debate, con datos que dan argumentos a quienes se le oponen, de manera principista, y a quienes las apoyan. En 1990 el estudio “Economic Sanctions Reconsidered” (Hufbauer y otros, 2009, como se citó en El Fakih, 2020) evaluó 83 casos y ubicó su proporción de éxito en 40 %, una cifra considerable si la alternativa era el uso de la fuerza militar. Nizar El Fakih (2020) señala que

varios estudios indican que la utilidad de las sanciones es mucho mayor si el debate se plantea usando un baremo más sofisticado, el cual, afirman, no puede basarse en un análisis simplista por dicotómico entre “sanción” y “cambio” inmediato de comportamiento del régimen sancionado sino [...] tomar en cuenta otras variables como las alternativas disponibles, el balance de los costos para el emisor y para el receptor, la efectiva disuasión de otros actores para que no repliquen la conducta sancionada, los logros alcanzados más allá de los explícitamente mencionados al imponer las sanciones.

Para Crisis Group (2023) existen tres problemas principales con las sanciones:

1. Su rigidez: “Son difíciles de modificar, aliviar o levantar debido a la política interna y la inercia burocrática. En particular, las presiones

políticas que rodean las decisiones para aliviar o rescindir las sanciones hacen que los presidentes se resistan a incurrir en los costos que tales decisiones pueden implicar”.

2. No existen indicadores de impacto: “Washington no tiene un sistema para evaluar integralmente los daños o la eficacia de las sanciones y, por lo tanto, no puede evaluar si su aplicación está ayudando o perjudicando los esfuerzos por alcanzar los objetivos de paz y seguridad por los cuales han sido impuestas”.

3. Su complejidad: “Cada vez es menos probable que las sanciones convengan a las partes en conflicto, ya que estas dudan de que lleguen a levantarse, o se alivien sus efectos, si aceptan hacer concesiones”.

Es importante señalar que el texto se escribió en agosto de 2023. Dos años antes, en julio de 2021, miembros de la Oficina de Washington para América Latina (WOLA) y el Instituto de Paz de Estados Unidos divulgaron un informe titulado “Negociar el regreso a la democracia. Perspectivas de los participantes en las Conversaciones Oslo-Barbados 2019”. En una de sus recomendaciones sugerían: “Estados Unidos debería abandonar un enfoque de presión de “todo o nada” y dejar en claro que el progreso en los puntos de referencia acordados puede conducir a un alivio gradual de las sanciones sectoriales, que pueden retirarse en caso de incumplimiento” (Ramsey *et al.*, 2019). Para enero del 2024 no solo esto comenzó a cumplirse, sino que la propia evolución de los acontecimientos descartaba las preocupaciones de Crisis Group.

Menos de un año después, la OFAC permitió a Chevron discutir futuras operaciones con PDVSA. En noviembre, luego de un nuevo reinicio de negociaciones entre el Gobierno y la oposición, la OFAC emitió una licencia que permitía a Chevron reanudar la producción, importación y exportación de productos petrolíferos en sus empresas conjuntas existentes en Venezuela. En octubre de 2023 el Departamento de Hacienda de EE. UU. emitió licencias para permitir, temporalmente, autorizar transacciones que involucraran al sector de petróleo y gas, además de autorizar transacciones de la minera venezolana Minerven. Asimismo, eliminó las prohibiciones sobre la negociación de bonos venezolanos, deudas y acciones de PDVSA (Congressional Research Service, 2024). Horas antes de estos anuncios, el Gobierno vene-

zolano y la oposición anunciaron, en Georgetown, la firma de los llamados “Acuerdos de Barbados”.

En los diferentes procesos de negociación ocurridos desde el año 2002, entre el chavismo y la oposición, por primera vez se dejaban por escrito condiciones electorales a las que se comprometía el Gobierno bolivariano. El denominado “Acuerdo Parcial sobre la Promoción de Derechos Políticos y Garantías Electorales para Todos” fue posible por los incentivos ofrecidos por el levantamiento de las sanciones. Aunque Estados Unidos no era formalmente parte del acuerdo, facilitado por el Reino de Noruega, era evidente que estaba “materialmente involucrado”, como recomendaba WOLA en el 2021, por lo que el progreso de las negociaciones avanzó rápidamente. En diciembre de 2023 las autoridades estadounidenses liberaron al empresario Álex Saab, que era la segunda gran demanda del chavismo para permitir la realización de un proceso electoral con garantías. Por su parte la Unión Europea anunció en noviembre de 2023 la posibilidad de flexibilizar o revocar, en los próximos 6 meses, las sanciones individuales contra funcionarios venezolanos “en función de la evolución de la situación y de la aplicación de este acuerdo político” (Consejo de la Unión Europea, citado en DW [2023]).

El Acuerdo Parcial sobre la Promoción de Derechos Políticos y Garantías Electorales para Todos establece, entre otras condiciones, que las partes respetaran el derecho de cada actor político de seleccionar su candidato de manera libre y conforme con sus mecanismos internos; la promoción, de manera conjunta, de garantías electorales ante el Consejo Nacional Electoral; que el proceso electoral se realice en el segundo semestre de 2024; jornadas de actualización del registro electoral en el extranjero; depuración del registro electoral; desarrollo de todas las auditorías previstas en el sistema electoral; solicitud de invitación a misiones técnicas de observación electoral internacionales; promoción de un discurso público y un clima político y social favorable a un proceso electoral pacífico y participativo; garantías de seguridad y libertad de circulación y reunión para todos los candidatos; promoción del equilibrio en los medios de comunicación públicos y privados, entre otros. Lo que son reglas de juego normales en una democracia para la realización de un proceso electoral, bajo un gobierno autoritario hubo la necesidad de imponer una política de sanciones por varios países para que, por lo menos de palabra, el autoritarismo se comprometiera. No fue la “caída del gobierno”,

pero sí un cambio de comportamiento tangible, un mínimo fair play. En este sentido, el Acuerdo de Barbados es extraordinario en todo el sentido de la palabra, con un alto costo político en caso de incumplimiento.

Durante la producción de este texto la Mesa de Negociación y Acuerdos, que había convenido el Acuerdo de Barbados, se encontraba paralizada, debido al incumplimiento de su primer punto: “Las Partes reconocen y respetan el derecho de cada actor político de seleccionar su candidato para las elecciones presidenciales de manera libre y conforme a sus mecanismos internos”. Sin embargo, el conjunto de países que rechazó la actuación de las autoridades, incluyendo países con presidentes considerados como aliados del chavismo (Brasil y Colombia), exigió el cumplimiento de lo pactado. Aunque es incierta la posibilidad de realizar elecciones con las garantías puestas sobre el papel, la significación política y simbólica del Acuerdo de Barbados, en el contexto del conflicto venezolano, debe enlistarse dentro de los procesos donde la imposición de sanciones logró un nivel de éxito relativo.

Disuasión: *that it's the question*

Según Sergio Espinosa (2022) “la existencia de un sistema de sanciones es necesaria, especialmente como una medida de disuasión y, por lo tanto, de prevención y de orientación de conductas”. En el caso venezolano, ¿la imposición de sanciones financieras e individuales lograron contener que se cometieran nuevas y mayores violaciones a los derechos humanos?

Ante la gravedad de la situación, otros dispositivos internacionales de protección a derechos humanos han sido activados sobre Venezuela. Algunos son la Corte Penal Internacional, que por primera vez ha iniciado una investigación en la región, la Misión Independiente de Determinación de Hechos de Naciones Unidas (FFM por sus siglas en inglés), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Mecanismo Especial de Seguimiento (Meseve) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Y por otro lado, el trabajo de estos mecanismos, decididos por organismos internacionales y ejecutados de afuera hacia adentro, ¿ha realmente creado un muro de contención al abuso de poder?

Provea, una de las ONG de derechos humanos más antiguas del país, contabilizó en su informe anual del año 2020 que en el último trimestre del año las

Fuerzas de Acciones Especiales (FAES) había disminuido su letalidad en los operativos de seguridad ciudadana. La organización afirmó:

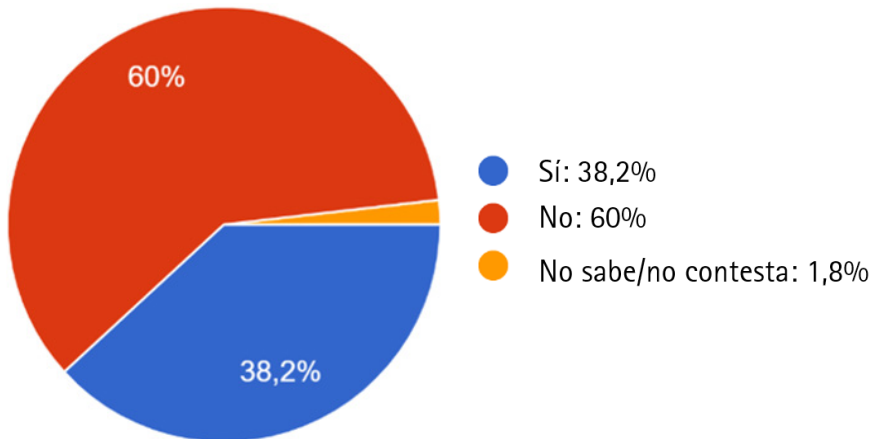
Esta disminución de los operativos de las FAES, pudo obedecer en gran medida a la publicación –durante el mes de septiembre–, del informe de la Misión Independiente de Determinación de Hechos [...] en el que se señaló a miembros de este organismo policial como presuntos responsables de crímenes de lesa humanidad. (Provea, 2021)

Por su parte la abogada Andrea Santacruz, especializada en derecho penal y defensora de derechos humanos, opinó para este texto: “Aunque las detenciones arbitrarias continúan, el trabajo de la CPI ha disminuido la masividad de estas violaciones” (Santacruz, comunicación personal, 2023). Por su parte, Human Rights Watch (2022) expresó: “La FFM se creó con el objetivo de aunar esfuerzos en la búsqueda de justicia para las víctimas y servir de disuasión en la comisión de más violaciones de derechos humanos y posibles atrocidades”.

Podemos asegurar que el monitoreo cercano de los organismos internacionales de protección a los derechos humanos ha funcionado potencialmente como inhibidor de nuevos abusos de poder. ¿Esta capacidad puede ser extensible a la aplicación de sanciones?

Para este trabajo se realizó una encuesta a 55 defensores y defensoras de derechos humanos venezolanos, 29 hombres, 23 mujeres, 1 persona transgénero y 1 persona transexual –una persona no manifestó su identidad sexual– para conocer su opinión al respecto. La primera pregunta fue “Según su opinión, ¿las sanciones financieras e individuales sirvieron como elemento de disuasión y/o contención para que las autoridades se abstuvieran de cometer mayores violaciones a los DD. HH. en Venezuela?”. El 60 % (33 personas) respondieron que “No”, mientras el 38,2 % (21 personas) respondieron que “Sí”, y el 1,8 % (1 persona) respondió “No sabe/No contesta”, como se aprecia en la figura 9.1.

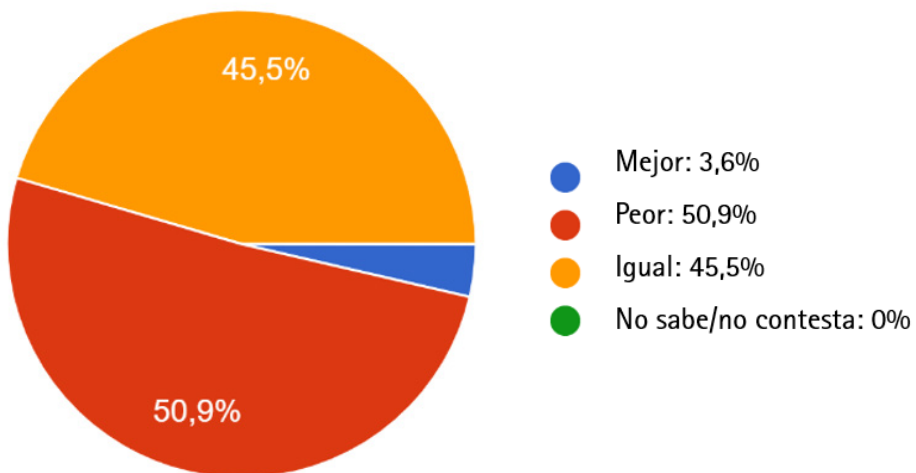
Figura 9.1. Respuestas sobre el impacto de las sanciones en las violaciones de DD. HH. en Venezuela



Nota: elaboración propia.

La segunda pregunta de la encuesta fue “Según su opinión, si en Venezuela no se hubieran impuesto sanciones, financieras e individuales, por parte de la comunidad internacional, la situación de DD. HH. en el país sería...”.. El 50,9 % (28 personas) seleccionó la opción “Peor”, mientras que el 45,5 % (25 personas) optó por “Igual” y el 3,6 % (2 personas) marcó “Mejor”, como se evidencia en la figura 9.2.

Figura 9.2. Respuestas sobre la pertinencia de las sanciones a Venezuela



Nota: elaboración propia.

Los resultados son interesantes. Si bien la mayoría de los defensores y defensoras de derechos humanos opinaron que las sanciones no generaron inhibición para mayores violaciones, en la segunda pregunta la mitad indicó que sin sanciones la situación de los venezolanos hubiera sido peor, mientras que un 45 % expresó que habría sido igual. Apenas 2 personas optaron por expresar que la situación habría mejorado. Es decir, que sin ellas la economía venezolana y el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales habrían sido mejores. Una secuencia lógica habría arrojado un resultado diferente: Si no fueron disuasorias, en un escenario hipotético en que no se hubieran aplicado las medidas coercitivas unilaterales, la respuesta mayoritaria debió haber sido “Igual”. Por otro lado, los promotores de la declaración universal, en una amplia mayoría, descartan que sin las sanciones la situación de los derechos humanos habría mejorado. ¿Por qué se opina que no desalentaron el abuso de poder pero que sin ellas la situación sería peor? Hay matices que ameritan una investigación más profunda.

Las sanciones, sectoriales o individuales, no son una panacea, y como todo mecanismo diplomático son perfectibles. La comunidad internacional necesita mayores y mejores herramientas para los desvaríos autoritarios, de izquierda y derecha, que actualmente pululan en América Latina. El último experimento, fallido, fue la Carta Democrática Interamericana que fue aprobada en el año 2001 y que fue aplicada, por primera vez, en Venezuela al año siguiente. El sentimiento agrí dulce que producen las medidas coercitivas, para quienes defendemos la democracia y los derechos humanos en Venezuela, lo resumió de manera ejemplarmente pedagógica un amigo a propósito de las conversaciones preliminares a la redacción de este texto: “¿A quién le gustan las quimioterapias? A nadie, dejan secuelas terribles. Pero el problema no son las quimioterapias, es el cáncer. Y hasta que la ciencia no consiga otro remedio, seguiremos con las quimioterapias. Las quimioterapias son las sanciones y el cáncer son las dictaduras”.

Conclusiones

El Gobierno cubano ha sido muy eficaz en promover un marco hegemónico de comprensión sobre lo que significan las sanciones internacionales. La “fidelización” de la narrativa sobre ellas significa entenderlas como el bloqueo de un país poderoso sobre otro más débil, cuyo pueblo ha decidido ser “li-

bre”. Esta retórica ha permeado en el debate sobre las medidas coercitivas unilaterales, ha criminalizado este mecanismo diplomático, ha desviado la atención sobre los efectos y no sobre sus causas, y ha polarizado la discusión sobre sus alcances y limitaciones.

El caso venezolano es paradigmático en el uso de la retórica fidelista sobre las sanciones. Desde el inicio de la imposición de medidas individuales en el año 2015, que intentaban disuadir la capacidad represiva que el Gobierno de Nicolás Maduro demostró durante el ciclo de protestas ocurrido en el año 2014, se usó el arsenal argumentativo basado en la metáfora simbólica del “bloqueo”, que consiguió rápidamente la amplificación de sectores de la izquierda internacional.

Ocho años después la imposición de un régimen sancionatorio a Venezuela, que mezcló sanciones sectoriales con individuales, las medidas coercitivas lograron un resultado tangible: la firma del llamado “Acuerdo de Barbados”, en el que las autoridades se comprometieron a permitir condiciones para la realización de elecciones presidenciales con algunas garantías democráticas, que incluían observación internacional técnica e independiente. El abanico e intensidad de las sanciones promovidas permitieron generar los incentivos suficientes para que el compromiso en su levantamiento permitiera un avance sustancial en el proceso de negociación y acuerdos entre el Gobierno y la oposición.

La naturaleza del conflicto venezolano sugiere que, lamentablemente, no había camino más corto para llegar a un acuerdo como el firmado en Georgetown. Las sanciones sectoriales profundizaron la emergencia humanitaria compleja que existía como consecuencia de la implantación del modelo político y económico bolivariano. Sin embargo, el nivel de este impacto nunca será conocido debido a dos razones: la ausencia de estadísticas públicas confiables y verificables sobre la situación venezolana, y la difusión por parte de las propias autoridades del país de resultados delirantes e inexistentes de su gestión de gobierno.

Aunque la literatura habla sobre un potencial efecto de disuasión sobre las conductas perniciosas del objetivo estatal sancionado, en el caso venezolano hay que profundizar más al respecto. El 60 % de los defensores y las defensoras de derechos humanos del país opinó que las medidas coercitivas no habían

contenido el abuso de poder por parte de las autoridades. Sin embargo, el 50,9 % considera que la situación sería peor si no se hubieran aprobado las medidas coercitivas, mientras que el 45,5 % opinó que sería igual. Solo el 3,6 % expresó que la situación de los derechos humanos, incluyendo el acceso a derechos sociales, sería mejor si nunca se hubieran aplicado sanciones contra el país.

Ahora que América Latina sufre la erosión de la institucionalidad democrática por parte de Gobiernos de diferentes signos ideológicos, la comunidad internacional necesita contar con mejores y más eficaces mecanismos de presión diplomática para evitar mayores violaciones a los derechos humanos. Pero para ello es importante tener una opinión no maniquea sobre lo que significan los mecanismos previos y existentes, como las sanciones internacionales, como en el caso venezolano donde han tenido un relativo nivel de éxito, y que podría ser un buen punto de inicio para este debate.

Referencias

- ACNUDH (Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos). (2019). *Los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela*. Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/301/95/PDF/G1930195.pdf?OpenElement>
- Asamblea Nacional. (2023). *Mensaje de gestión anual a cargo del ciudadano Nicolás Maduro Moros, presidente constitucional de la República Bolivariana de Venezuela*. División de Servicio y Atención Legislativa. <https://www.asambleanacional.gob.ve/storage/documentos/documentos/mensaje-de-gestion-anual-a-cargo-del-ciudadano-nicolas-maduro-moros-presidente-constitucional-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela-20230113234443.pdf>
- Avenburg, A. (2020). Activistas transnacionales en contextos de represión: el caso de los activistas de derechos humanos y la política exterior norteamericana durante la dictadura militar argentina (1976-1979). *Estudios Internacionales*, 196, 133-157. <https://www.scielo.cl/pdf/rei/v52n196/0719-3769-rei-52-196-00133.pdf>
- Biersteker, T., van Bergeijk, P. A. G., Bazoobandi, S., Connolly, R., Giumelli, F., Portela, C., Secieru, S. y Seeberg, P. (2015). How and when do sanc-

- tions work?: The evidence. En Dreyer y J. Luengo-Cabrera (eds.), *On Target?: EU sanctions as security policy tools* (pp. 17-28). European Union Institute for Security Studies (EUISS). <https://www.jstor.org/stable/resrepo7074.6>
- Carrillo, J. (2020, 25 de septiembre). *William Castillo: el nuevo viceministro antitbloqueo de Nicolás Maduro*. Tal Cual. <https://talcualdigital.com/conozca-mas-de-william-castillo-nuevo-embajador-antibloqueo-de-nicolas-maduro/>
- Cartaya, V., Reyna, F. y Ramsey, G. (2020). *Venezuela emergencia humanitaria compleja Respuesta Humanitaria, Desafíos para la Sociedad Civil*. WOLA y Acción Solidaria. <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/11/Informe-de-Vanessa-Cartaya-1.pdf>
- Congressional Research Service. (2024). *Venezuela: Overview of U.S. Sanctions Policy*. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10715>
- Consejo de Derechos Humanos. (8 de julio de 2021). *Medidas coercitivas unilaterales: noción, tipos y calificación. Informe de la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Alena Douhan*. Naciones Unidas, Asamblea General. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g21/175/89/pdf/g2117589.pdf>
- Consejo de Derechos Humanos. (4 de octubre de 2021). *Visita a la República Bolivariana de Venezuela. Informe de la Relatora Especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos, Alena Douhan*. Naciones Unidas, Asamblea General. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g21/269/59/pdf/g2126959.pdf>
- Consejo de la Unión Europea. (2018). *Sanctions guidelines - update*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>
- Consejo de Seguridad de la ONU. (2023). *Sanciones*. <https://www.un.org/securitycouncil/es/sanctions/information>

- Crisis Group. (2023, 28 de agosto). *Sanciones, paz y reformas: recomendaciones para la política pública de EE. UU.* <https://www.crisisgroup.org/es/united-states/8-sanctions-peace-making-and-reform-recommendations-us-policy-makers>
- Dizaji, S. F. y van Bergeijk, P. A. G. (2013). Potential early phase success and ultimate failure of economic sanctions: A VAR approach with an application to Iran. *Journal of Peace Research*, 50(6), 721-736. <https://doi.org/10.1177/0022343313485487>
- DW. (2023). *UE extiende las sanciones a Venezuela por solo seis meses.* <https://p.dw.com/p/4YlB5>
- El Fakih, N. (2020). *Aproximación al régimen de sanciones internacionales y al caso de Venezuela.* Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/aproximacion-al-regimen-de-sanciones-internacionales-y-al-caso-de-venezuela>
- Espinoza, S. (2022). *Eficacia y proporcionalidad de las sanciones.* Infolat. <https://www.infolat.com/eficacia-y-proporcionalidad-de-las-sanciones>
- Executive Office of President. (2015). *Executive Order 13692.* Federal Register. <https://www.federalregister.gov/documents/2015/03/11/2015-05677/blocking-property-and-suspending-entry-of-certain-persons-contributing-to-the-situation-in-venezuela>
- Fundavivienda. (2023). *Impacto negativo de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute del derecho a la vivienda en Venezuela.* <https://www.fundavivienda.org/impacto-negativo-de-lasmedidas-coercitivasunilaterales-en-el-disfrute-del-derechoa-la-vivienda-en-venezuela/>
- Human Rights Watch. (2022, 17 de agosto). *Renovación del Mandato de la Misión Internacional Independiente de Determinación de los Hechos sobre Venezuela.* <https://www.hrw.org/es/news/2022/08/17/renovacion-del-mandato-de-la-mision-internacional-independiente-de-determinacion-de>
- Jazairy, I. (2018). *Informe del relator especial sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales en el disfrute de los derechos humanos.* Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://undocs.org/es/A/HRC/39/54>

- Kessler, E. (2022). *Working paper: How economic sanctions are used in U.S. foreign policy*. Chicago Council on Global Affairs. <https://www.jstor.org/stable/resrep42021>
- La Cuarta. (2009, 26 de agosto). Obama le tiró puras flores a Ted Kennedy. *La Cuarta*. <https://www.lacuarta.com/mundo/noticia/obama-le-tiro-puras-flores-a-ted-kennedy/3626/>
- La Segunda. (2023, 7 de febrero). *Enmienda Kennedy: cuando EE. UU. dejó de vender armas a Chile*. https://www.litoralpress.cl/sitio/Prensa_Texto?LPKey=5HVCZPEHLL7437LMO3IRBPDMIMI5BU3JD2R2PZZAWO-2FYWW7Q7SA
- Machín, H. (2017, 30 de noviembre). Jimmy Carter, derecho y humano. *Cadal*. <https://www.cadal.org/publicaciones/articulos/?id=10431>
- Meza, A. (2015, 10 de abril). Las firmas contra el decreto de Obama no viajaron a Panamá. *El País*. https://elpais.com/internacional/2015/04/10/actualidad/1428686730_115882.html
- Ministerio de Comunicación e Información. (15 de enero de 2022). *Ejecutivo destinó 76 % del presupuesto a la inversión social*. <http://www.minci.gob.ve/ejecutivo-destino-76-del-presupuesto-a-la-inversion-social/>
- Ministerio del Poder Popular de Planificación. (2021). *Venezuela en cifras. Nuestra transición al socialismo, 2021*. <http://corpocentro.gob.ve/wp-content/uploads/2021/12/Venezuela-en-cifras-2021-26-enero-1.pdf>
- Observatorio del Sur Global. (2020, 13 de febrero). *Venezuela denuncia al gobierno de EE. UU. ante la Corte Penal Internacional por crímenes de lesa humanidad*. <https://observatoriodelsurglobal.com/venezuela-denuncia-al-gobierno-de-eeuu-ante-la-corte-penal-internacional-por-crimes-de-lesa-humanidad/>
- Observatorio Venezolano de la Salud. (2016, 21 de julio). *Carta a Ban Ki-Moon DD. HH. Venezuela*. <https://www.ovsalud.org/publicaciones/derechos-humanos/carta-ban-ki-moon-ddhh-venezuela/>

- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2017). *La responsabilidad de proteger*. <https://www.un.org/es/chronicle/article/la-responsabilidad-de-proteger>
- Paredes, A. (2023). *Cuba tiene derecho a vivir sin bloqueo*. <https://www.presidencia.gob.cu/es/noticias/cuba-tiene-derecho-a-vivir-sin-bloqueo/>
- Prensa Minvih. (2021, 22 de julio). *Venciendo las sanciones y la pandemia por el covid-19 el Gobierno Bolivariano entrega el hito 3 millones 600 mil viviendas*. <https://www.minhvi.gob.ve/?p=2171>
- Provea. (2014). *Informe Anual sobre la Situación de Derechos Humanos enero - diciembre 2014, Contexto*. <https://archivo.provea.org/wp-content/uploads/02contexto4.pdf>
- Provea. (2017). *Informe anual sobre la situación de derechos humanos, enero-diciembre 2017, Contexto*. <https://provea.org/wp-content/uploads/2018/06/02contexto-4.pdf>
- Provea. (2021, 23 de septiembre). *Informe anual 2020. Ejecuciones extrajudiciales se convirtieron en una política de Estado*. <https://provea.org/actualidad/informe-anual-2020-ejecuciones-extrajudiciales-se-convirtieron-en-una-politica-de-estado/>
- Ramsey, G., Mines, K., Smilde, D. y Hege, S. (2019). *Negociar el regreso a la democracia. Perspectivas de los participantes en las Conversaciones Oslo-Barbados 2019*. WOLA y el Instituto de Paz de Estados Unidos. <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2021/07/WOLA-USIP-Report.pdf>
- Reuters. (2015, 25 de marzo). *Venezuela recolecta tres millones de firmas contra decreto de Obama, oposición denuncia coacción*. <https://www.reuters.com/article/idUSKBN0ML26X/>
- Resumen Latinoamericano. (2019, 23 de agosto). *Venezuela #No+Trump. Entrevista con Ildemaro Villarroel, ministro venezolano de Hábitat y Vivienda*. <https://www.resumenlatinoamericano.org/2019/08/23/venezuela-no-trump-entrevista-con-ildemaro-villarroel-ministro-venezolano-de-habitat-y-vivienda/>

- Revista SIC.* (2016, 4 de febrero). *Quimbiotec, ocaso de una experiencia productiva.* <https://revistasic.org/quimbiotec-ocaso-de-una-experiencia-productiva/>
- Sikkink, K. (2018, 6 de agosto). *Razones para la esperanza: la legitimidad y efectividad de los derechos humanos de cara al futuro.* Siglo Veintiuno Editores. <https://www.dejusticia.org/publication/razones-para-la-esperanza/>
- Sutherland, E. M. (2020). *Las sanciones económicas contra Venezuela: consecuencias, crisis humanitaria, alternativas y acuerdo humanitario.* Provea. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/UCM/ReportHRC48/NGOs/submission-provea-venezuela.pdf>
- Telesur. (2015, 11 de abril). *Maduro: Vengo en nombre de los venezolanos a exigirle a Obama que derogue el decreto.* <https://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:27892-maduro-vengo-en-nombre-de-los-venezolanos-a-exigirle-a-obama-que-derogue-el-decreto->
- Vendata. (2021). *Sanciones y sancionados (2008-2018).* <https://vendata.org/site/sanciones/>

¿Es el embargo estadounidense hacia Cuba una herramienta válida y efectiva de presión hacia el régimen cubano?

Oscar Grandío Moráquez

“¿Cuándo Estados Unidos va a tener que responder por la violación de derechos humanos que constituye el bloqueo genocida que ha aplicado durante más de 60 años a Cuba?”, se preguntaba el presidente cubano Miguel Díaz-Canel en una entrevista con la televisión estatal de su país en octubre del 2023 (Díaz-Canel, 2023), mientras justificaba la enorme crisis económica y social que golpea a Cuba como consecuencia directa de las sanciones norteamericanas hacia La Habana.

Paradójicamente, para diciembre de ese mismo año la administración Biden había autorizado más de 8000 millones de dólares en exportaciones médicas a Cuba, mientras el Gobierno cubano solo había comprado material sanitario en los Estados Unidos por 839 500 dólares –un 0,01 % de la cifra autorizada por Washington (Suárez, 2024)¹–.

También para el cierre del 2023, las exportaciones de alimentos y productos agrícolas norteamericanos a Cuba rozaron una cifra récord: 342 608 millones de dólares en la compra de productos alimenticios como pollo, cerdo, café y leche. Esta cifra totalizó un incremento sustancial frente a los 328 537 millones en ventas totales alimenticias durante el 2022, un año en que los Estados

¹ Incluso durante la administración de Donald Trump –con una retórica muy dura contra el régimen de La Habana, que se materializó en el desmantelamiento de muchas de las políticas de apertura de la administración de Obama hacia la isla– se autorizaron en 2018 doce billones de dólares en exportaciones de alimentos y productos agrícolas a Cuba, pero las autoridades cubanas autorizaron recibir una ínfima parte de esta cantidad. El entonces subsecretario de Estado para el hemisferio occidental, Michael G. Kozak, declaraba: “Estados Unidos autorizó 12 billones de USD en exportaciones a Cuba desde 2018. Cuba opta por importar solo un 3 %. La mala administración del régimen de Castro, y no las sanciones de EE. UU., es la responsable de la escasez de alimentos”. (*Diario Las Américas*, 2019).

Unidos fue el sexto país del mundo con mayor volumen de exportaciones a la isla, de acuerdo a las cifras publicadas por la Oficina Nacional de Estadística de Cuba (ONEI) (Reyes, 2024; ONEI, 2023).

Las cifras de exportaciones norteamericanas a Cuba no hacen más que reflejar una realidad palpable en las calles de Cuba: alimentos de origen estadounidense son hoy numerosos en los mercados estatales y privados cubanos². El ejemplo más palpable es el pollo congelado exportado desde Estados Unidos, que es la principal fuente de proteína animal en la isla. Para enero de 2024, se habían exportado hacia Cuba 30 678 toneladas de carne de pollo norteamericano, casi 3000 toneladas más que en diciembre del 2023, y casi el doble que en noviembre del mismo año (Fernández, 2024).

Estas compras masivas realizadas por Cuba niegan el propio discurso oficialista cubano de caracterizar ciertas sanciones norteamericanas hacia el régimen de La Habana como un bloqueo, genocida además; como también lo niega el proceso de apertura iniciado durante la administración Obama, que abrió las puertas no solo a incrementar vínculos comerciales sino a propiciar inversiones directas de capitales en la isla, con una voluntad clara de Washington desde el 2014 para autorizar inversiones privadas norteamericanas en ciertos sectores empresariales y de telecomunicaciones, que el régimen cubano no ha autorizado hasta ahora³.

² Un reportaje de agosto del 2023 publicado en El Nuevo Herald reflejaba esta dinámica. Hasta el 2022 la mayoría de las exportaciones de alimentos a Cuba desde los Estados Unidos estaban monopolizadas por una entidad estatal cubana, Alimport, que hacía la mayor parte de las compras de productos como el pollo, la soya o el maíz. Para 2023 la importaciones de productos norteamericanos comenzaron a tener una mayor variedad, con compras de diferentes tipos de café orgánico y no orgánico, quesos, cremas para café, helados, chocolates, galletas, pasteles, papas fritas, especias, palomitas de maíz, mantequilla de maní, jarabe de arce y muchos otros, que comenzaron a ser importados no solamente a través de Alimport sino directamente por privados. La primacía de productos alimenticios de origen norteamericano comenzaba a ser notoria en la isla (Gámez, 2023).

³ Publicaciones académicas en la isla vinculadas con el oficialismo cubano mostraban un optimismo inusitado por las políticas de apertura de Obama, que no era compartido por las altas esferas del poder en la isla. Se reseñaban las continuas visitas de altos representantes oficiales tanto políticos como comerciales norteamericanos a la isla, y también de líderes de empresas del mundo corporativo estadounidense, como Caterpillar, Kraft Heinz, Sprint, Boeing, Home Depot y American Airlines. Pero a su vez este optimismo achacaba por adelantado cualquier fracaso de la apertura al lado norteamericano: “Las medidas aprobadas por Obama han abierto una brecha modesta pero lo suficientemente grande como para que un gobierno cubano interesado en captar la inversión extranjera y unas empresas estadounidenses desearas de ocupar nuevos mercados comercialicen. Sin embargo, el progreso en explotar

Es evidente que lo dicho por Díaz-Canel en aquella entrevista televisiva –y replicado hasta la saciedad por cuanto funcionario del régimen cubano se nos ocurra– es falaz: no existe un bloqueo comercial genocida norteamericano hacia Cuba. Lo que sí existen son sanciones comerciales selectas, que se agrupan en la política del embargo, que de ninguna manera es responsable de la profunda crisis económica, política y social de la isla.

Ahora, lo que sí es cierto es que estas políticas de sanciones de corte unilateral bajo la sombrilla del embargo impuesto por Estados Unidos a Cuba, establecido originalmente por el presidente Kennedy en 1962 –expandidas o disminuidas por todas las administraciones estadounidenses hasta la fecha–, han producido efectivamente trabas importantes a lo largo de los años en el comercio bilateral cubano norteamericano, mientras han cortado en cierta manera el acceso del régimen cubano a préstamos, capitales y tecnología de origen norteamericano.

También, el conjunto de leyes y acciones ejecutivas que han dado forma a las sanciones de Washington hacia Cuba desde el año 1962 han tenido un objetivo primario e invariable: contribuir al cambio de régimen en Cuba. La lógica oficial norteamericana ha sido siempre clara al declarar que este esquema de sanciones unilaterales hacia La Habana ha tenido la intención de presionar para producir reformas políticas, económicas y legales lo suficientemente profundas para modificar el *statu quo* en la isla, y cambiar al régimen.

El resultado ha sido claro: pese a los más de sesenta años de implementación de la política de sanciones no se ha logrado un cambio de régimen. El sistema político y económico del castrismo no sólo no ha colapsado –habiendo sobrevivido tres trasferencias de poder formal en la isla, de Fidel Castro a su hermano Raúl Castro, y de este a Díaz-Canel– sino que se ha cerrado más en lo político y lo económico, sumiendo a la nación cubana en una crisis existencial sin precedentes.

¿Implica esto entonces que el conjunto de sanciones que conforma el embargo de Washington a Cuba ha sido un fracaso total? Si se toma en cuenta este objetivo primario como única variable, sí. Pero si se agregan otras no

estas brechas ha sido magro, y la presión del sector de negocios en Estados Unidos no ha sido tal como para provocar el cambio definitivo en la proyección hacia la isla” (Martínez Miranda, 2017, pp. 122-23).

menos trascendentales, no. Todo lo contrario: ha evitado que este régimen se fortalezca.

Como contraste, un buen número de voces críticas al embargo coinciden en que como diseño de política hacia el régimen cubano el conjunto de sanciones que componen el embargo ha fracasado, al no producir su colapso, y han contribuido a un costo terrible para la población del país al impedir el desarrollo económico cubano. Ha sido el embargo entonces, bajo este análisis, una variable fundamental y primaria en el aumento de las penurias para las familias cubanas a lo largo de los años⁴.

Otro orden de análisis considera que el régimen cubano ha dejado de constituirse como una amenaza para a la seguridad nacional de los Estados Unidos y del hemisferio occidental. Esto implica que el embargo como estrategia de seguridad nacional es anticuado. Desde la caída de la URSS, dicen algunos, el embargo es obsoleto “al no ser Cuba la amenaza que fue en los días de la Crisis de los Misiles, cuando el embargo fue inicialmente instaurado” (Katz y Chapa, 2005, 8-9).

Narrativas aún más disparatadas se han repetido continuamente por el régimen cubano, sus defensores, e incluso críticos, culpando a las sanciones norteamericanas de todos los males económicos que han afectado a la población cubana. Es el hambre como un arma, dicen, usada por los Estados Unidos para aniquilar a una población llena de carencias, donde Cuba se dibuja como una isla bloqueada sin acceso a otro mercado que no sea el norteamericano. Se llega incluso a declarar que es este el “embargo económico más amplio a que Estados Unidos haya sometido a nación alguna, incluyendo la prohibición de vender alimentos y medicinas” (Leogrande, 2021). Una mentira absoluta que ha marcado el devenir de una narrativa que ha prevalecido ante la comunidad internacional, que se ha mostrado mayoritariamente crítica hacia el embargo.

Para otros críticos de las políticas del embargo, estas no solo han fracasado en su objetivo de cambiar al régimen, sino que han contribuido a su fortalecimiento, frenando procesos de liberalización económica y aperturas tímidas

⁴ Indira Rampersad publicó en el 2012 un trabajo completo y pionero que, desde un enfoque crítico al embargo, resume excelentemente el surgimiento y fortalecimiento del movimiento anti embargo y las críticas que suponen (Rampersad, 2012, 53-67).

hacia la democracia (Castañeda, 2008). En vez de ayudar a promover reformas prodemocracia, dicen estos, las sanciones han contribuido al fortalecimiento de la legitimidad del régimen cubano, mientras contribuye a que Estados no democráticos como Rusia y China fortalezcan su influencia en la isla (Lee, 2008).

Según algunos analistas, estas políticas de sanciones hacia Cuba han estado históricamente destinadas a fracasar en su objetivo primario precisamente por su porosidad y falta de rigor, lo que las inhabilita y hace inoperantes en su esencia, mientras el régimen se ha beneficiado de la posibilidad de seguir comerciando, recibir préstamos, tecnología e inversiones del resto del mundo (Spadoni, 2010).

Un ejemplo clásico de lo anterior podría ser la inoperancia de las sanciones desde sus inicios hasta principios de los 90, periodo en que Cuba comerció, recibió subsidios, préstamos y tecnología de la Unión Soviética (URSS) y sus aliados; o también que cuando colapsaron la URSS y sus satélites europeos —un momento en que las sanciones debieron ejercer su máximo efecto—, el régimen cubano abrió la economía cubana hacia el comercio y la inversión internacional, para recibir un total de 2 billones de dólares invertidos por el mundo capitalista entre 1993 y 2001 (Oficina Nacional de Estadísticas, 2003; Pérez-López, 2008, p. 6; Feinberg, 2013). Y al tiempo aumentaba el turismo occidental a la isla —con turistas norteamericanos viajando en masa con licencias genéricas de autorización de viajes, así como cubano-americanos, y sus transferencias de dinero han sido las más numerosas—, que se convertía en un eje fundamental para la supervivencia económica del Gobierno cubano. A esto se le comenzó a sumar el ya mencionado aumento significativo de compras cubanas de alimentos y productos agrícolas norteamericanos con el inicio del siglo XXI.

Al no haber funcionado el cambio de régimen como razón primogénita de las sanciones, según otros analistas antiembargo estas deben ser sustituidas por una política más realista que transforme radicalmente las relaciones bilaterales históricamente conflictivas entre Washington y La Habana hacia una relación de “normalidad” donde prime el “compromiso” y la “cooperación”. En la práctica, se propone una capitulación hacia el totalitarismo cubano, donde desaparecer toda esperanza en una futura democratización de Cuba,

y donde intereses económicos tendrían primacía (Smith, 1996; Ortega, 2014; Sanka, 2021).

Entonces, ¿el embargo debe ser eliminado porque no ha sido lo suficientemente estricto en su política de sanciones?, ¿o debe ser eliminado simplemente porque su razón principal de existencia no se ha cumplido?

La respuesta a la primera pregunta implica una crítica a la propia política de sanciones de Washington, que efectivamente encierra una contradicción en si misma: es lo suficientemente porosa para no producir un cambio de régimen, mientras que es fácilmente utilizable por el régimen, sus aliados, e incluso algunos de sus críticos, como el chivo expiatorio de las penurias económicas de la población de la isla.

La segunda pregunta requiere de una respuesta que vaya más allá de considerar si se ha logrado un objetivo tan ambicioso como producir un cambio de régimen, con un sistema de sanciones tan defectuoso y poco consistente, y estime qué hubiera sucedido si un régimen de corte tan totalitario como el cubano no hubiera tenido un sistema de sanciones norteamericanas por tanto tiempo; puesto que el carácter totalitario es la clave del asunto⁵.

Esto implica reconocer que el totalitarismo cubano es el único responsable de la tragedia económica –y política y social– de la nación cubana, porque ha impuesto un sistema de políticas que ha desprovisto a la población de todas las herramientas que le posibilitan desarrollarse de forma autónoma dentro un Estado que asfixia toda independencia económica.

Durante años este Estado leninista canceló toda actividad económica privada –errando entre 1960 y 1968 todos los grandes, medianos y pequeños negocios del país– y, después de muchas reticencias, la abrió parcialmente, con mecanismos totalitarios plagados de restricciones legales, fiscales y burocráticas que hacen imposible el despegue de negocios privados o cualquier actividad económica no estatal. Mucho menos que se desarrollen de manera autónoma a un Estado omnipresente.

⁵ La ciudadanía de la isla comienza a reconocer, y criticar este auto bloqueo, lo que implica reconocer que las soluciones a las problemáticas que genera pasan por lo interno y no lo exterior. En el 2015 se publicó un interesante estudio sobre este auto bloqueo interno cubano, que trataba de ofrecer soluciones aperturistas desde el régimen para su solución (Henken y Ritter, 2015).

En cuanto a la inversión extranjera —esa que clama el castrismo como necesaria para el desarrollo del país y que ha excluido a la inversión estadounidense—, se tiene que realizar también bajo reglas totalitarias violatorias de protocolos internacionales, donde negocios e inversores extranjeros, para contratar personal, deben hacerlo bajo reglas de trabajo esclavo, siendo el Gobierno totalitario el encargado de contratarlo y pagarle el salario —reteniendo para sí la mayoría del salario real pagado por las entidades no cubanas—.

El verdadero embargo entonces es interno, que actúa como camisa de fuerza sobre la población cubana y frena el desarrollo de las fuerzas productivas de la isla. Un embargo local que culpa de los males que produce a un agente externo sin poder de decisión sobre lo político, social y económico dentro de la isla, y cuyos ejecutores se deslindan así de su responsabilidad primordial en la tragedia mayúscula que azota al país⁶.

Tales ejemplos, entre muchos otros, muestran la verdadera naturaleza del régimen e ilustran qué pasaría si el embargo estadounidense fuese levantado. Nada cambiaría, porque no cambiaría la naturaleza totalitaria del régimen. Fluirían la inversión, el comercio, las actividades económicas en general, de la misma manera que han fluido hasta ahora con el resto del mundo, en una sola dirección, hacia una élite que ha controlado al totalitarismo cubano sin beneficiar en lo absoluto a la población de la isla.

Esto hace que se plantee la valoración del éxito o fracaso del embargo de Estados Unidos como política no desde aquello que no logró, cambiar el régimen, sino desde lo que ha evitado durante todos estos años: el haber imposibilitado que se fortaleciera aún más esta élite partidista militar que lleva controlando al Estado cubano por más de sesenta años.

Por estas razones se debería reformular el principio clave de las sanciones hacia Cuba por parte de los organismos decisorios de la política exterior norteamericana. Tal reformulación debe en primer lugar identificar las grietas que han vuelto ineficaz el conjunto de sanciones, tanto que hoy Estados Unidos es un suministrador importante de alimentos a la isla, a la vez que las remesas en dólares enviadas desde Estados Unidos se han constituido en

⁶ Para Purcell levantar el embargo significaría renunciar a presionar al régimen castrista y paralizar cualquier posibilidad de cambio futuro hacia la liberalización de Cuba (Purcell, 1996, pp. 159-61).

la principal fuente de financiamiento de la élite miliar que controla al totalitarismo cubano, mientras un flujo de inversiones creciente llega como capitales a élites progubernamentales cubanas camufladas como pequeños y medianos negocios privados. Y estos son los tres ejemplos más visibles, pero no únicos, de incongruencias en un sistema de sanciones enfocado hacia un cambio de régimen, que más bien ha contribuido a lo contrario.

Ahora, una vez identificados y cerrados los espacios que debilitan una política de sanciones efectivas para evitar el fortalecimiento de las élites totalitarias cubanas, se debe poner en el centro de los objetivos precisamente el principio de no contribuir al fortalecimiento del Gobierno cubano y sus manejadores, para sustituir la focalización poco realista que solo se centra en fomentar un cambio de régimen mediante sanciones imperfectas.

Para ello no debe desecharse la búsqueda de herramientas que encuentren maneras de apoyar a la sociedad civil cubana que sufre ese bloqueo interno férreo que les impone el régimen; pero sin que estas se enfoquen en el empoderamiento de emprendimientos supuestamente privados para dinamizar la emergencia de una clase capitalista incipiente que catalice cambios hacia la democracia, lo cual no es posible bajo un sistema político económico sin Estado de derecho, controlado por una élite pequeña y muy cerrada que es la única que puede aprovechar y utilizar estos emprendimientos privados para su fortalecimiento.

Funcionarían mejor y tendrían mayor impacto en un cambio hacia la democracia instrumentos alineados dentro de un sistema más eficiente de sanciones que estén más enfocados –por solo mencionar puntos de mayor sentido común– en promover y financiar el acceso al internet fuera del control del régimen; en contribuir a la creación y sostenibilidad de medios de prensa realmente independientes, un proceso que ha sido tímido y con un gasto de recursos por el Gobierno federal norteamericano risible; en generar mecanismos que enseñen a la ciudadanía cubana a generar autosustentabilidad alimentaria sin depender del Estado totalitario, posibles y de aplicación efectiva al corto plazo; y en transparentar y promover activamente la acciones que refutan la supuesta criminalidad y crueldad de un sistema de sanciones que nada tiene que ver con las penurias en Cuba; entre otras medidas.

A continuación, los encargados de este futuro rediseño y fortalecimiento de sanciones hacia los dueños del poder en Cuba tendrían que preguntarse qué habría pasado si no hubieran existido las restricciones del embargo. Aun con estas sanciones desde Estados Unidos, muy porosas –que no solo no han logrado paralizar el comercio cubano con los Estados Unidos, sino que lo han incrementado–, estas élites político-militares cubanas se ha enriquecido enormemente, en franco contraste con la población del país, a partir de su exclusivo acceso a recursos –la mayoría proveniente de remesas de dólares desde los Estados Unidos–, lo que le ha permitido a esta élite aumentar las amenazas diseñadas contra la seguridad nacional de Estados Unidos.

Hay que recalcar que la eliminación de las sanciones derivadas del embargo, o un deshielo unilateral que favorezca a estas élites, no modificará la precariedad económica de la población cubana, pero sí aumentará el nivel y la capacidad de las amenazas del régimen cubano a Estados Unidos. La alerta ante este régimen, en el actual contexto de inseguridad global promovido por los países enemigos de la democracia occidental, se torna prioritaria.

En este contexto habría que retomar la idea de Susan Purcell (1996), quien respondiendo a los llamamientos a levantar el embargo y sustituirlo con una política de acercamiento, que se dieron a fines de los 90 –ante esperanzas poco realistas de una apertura del régimen cubano desde adentro–, planteó la muy acertada tesis de que, después de la caída de la URSS y la desaparición de los subsidios soviéticos, la única herramienta que le quedaba a los Estados Unidos para promover reformas y aperturas en Cuba –véase que no hablaba de cambio de régimen explícitamente– era el embargo y su conjunto de sanciones imperfectas.

Entonces el embargo norteamericano ni es el culpable de la crisis cubana, ni es una herramienta inútil, aunque haya sido mal enfocada, implementada y defendida. Es hora de modificarlo y de hacerlo más eficiente, no de eliminarlo.

Referencias

- Castañeda, J. G. (2008, 1 de septiembre). Morning in Latin America. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2008-09-01/morning-latin-america>
- Diario Las Américas*. (2019, 7 de noviembre). Washington: “La mala administración de La Habana es la responsable de la escasez de alimentos”. <https://www.diariolasamericas.com/america-latina/washington-la-mala-administracion-la-habana-es-la-responsable-la-escasez-alimentos-n4187437>
- Díaz-Canel, M. (2023, 17 de octubre). *Díaz-Canel: No vamos a renunciar a los sueños de la prosperidad posible; este pueblo lo merece como nadie*. Presidencia de Cuba. <https://www.presidencia.gob.cu/es/presidencia/intervenciones/entrevista-concedida-a-la-periodista-arleen-rodriguez-derivet/>
- Feinberg, R. (2013, 16 de abril). *Foreign investment in the new Cuban economy*. NACLA. <https://nacla.org/article/foreign-investment-new-cuban-economy>
- Fernández, D. (2024, 13 de marzo). *Exportación de pollo estadounidense a Cuba en enero fue la sexta más grande desde 2002*. Cubanet. <https://www.cubanet.org/actualidad/exportacion-de-pollo-estadounidense-a-cuba-en-enero-fue-la-sexta-mas-grande-desde-2002/>
- Gámez, N. (2023, 22 de agosto). *Algunas exportaciones de EE.UU. a Cuba van al sector privado*. El Nuevo Herald. <https://www.elnuevoherald.com/noticias/america-latina/cuba-es/article278381754.html>
- Henken, T. A. y Ritter, A. R. M. (2015). Overcoming Cuba’s Internal Embargo. *Current History*, 114(79), 73-76.
- Katz, D. y Chapa, T. (2005). Sanctioned State: The US embargo on Cuba. *Harvard International Review*, 27(1), 8-9.
- Lee, R. (2008). Rethinking the Embargo. *Foreign Affairs*, 87(6), 180-82.

- Leogrande, W. M. (2021, 5 de junio). *EU-Cuba: el hambre como arma*. La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/06/05/politica/eu-cuba-el-hambre-como-arma-william-m-leogrande/>
- Martínez Miranda, N. (2017). El comercio entre Cuba y Estados Unidos: oportunidades y retos en el proceso hacia la normalización. *Revista de Estudios Estratégicos*, 4, 121-26. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cipi/20180131055717/REE4-comercio.pdf>
- Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI). (2023). *Anuario Estadístico de Cuba 2022*. <https://www.onei.gob.cu/anuario-estadistico-de-cuba-2022>
- Oficina Nacional de Estadísticas. (2003). *Anuario Estadístico de Cuba 2002*. Oficina Nacional de Estadísticas.
- Ortega, A. (2014, 23 de diciembre). *Giving up on regime change, but hoping to transform them*. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/en/blog/global-spectator-giving-regime-change-hoping-transform/>
- Pérez-López, F. (2008,). The rise and fall of foreign investment in Cuba. *Cuban Affairs Journal*, 3(1), 6.
- Purcell, S. K. (1996). The Cuban illusion: Keeping the heat on Castro. *Foreign Affairs*, 75(3), 159-161.
- Rampersad, I. (2012). Anti-embargo activism and US Cuba policy: A rational departure. *International Journal of Cuban Studies*, 4(1), 53-67.
- Reyes, J. L. (2024, 13 de febrero). *Pollo, cerdo, café, leche: pese al embargo, las compras de Cuba en EE. UU. rozan los 350 millones en 2023*. Diario de Cuba. <https://diariodecuba.com/economia/1707856538-52833.html>
- Sanka, S. (2021, June). *Beyond the embargo: The case for an engagement-focused U.S. strategy in Cuba* (briefing note). American Security Project. <https://www.americansecurityproject.org/briefing-note-the-case-for-an-engagement-focused-u-s-strategy-in-cuba/>

- Smith, W. S. (1996). Cuba's Long Reform. *Foreign Affairs*, 75(2), 99-112.
- Spadoni, P. (2010). *Failed sanctions: Why the U.S. embargo against Cuba could never work*. University Press of Florida.
- Suárez, M. (2024, 15 de febrero). *EE.UU. autorizó más de 8000 millones en exportaciones médicas a Cuba en 2023*. Diario de Cuba. https://diariodecuba.com/cuba/1708013509_52878.html

Autores

Sergio Angel Baquero (compilador)

Profesor del programa de Política y Relaciones Internacionales e investigador principal del Programa Cuba de la Universidad Sergio Arboleda. Director Ejecutivo de la Fundación 4Métrica y Editor de la *Revista Foro Cubano* (RFC). Investigador sobre temas de democracia, autoritarismo y derechos sociales y económicos en regímenes autocráticos. *Ph. D.* (c) en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales con Maestría en Estudios Políticos y estudios de pregrado en Ciencia Política y Filosofía. Entre sus últimas publicaciones se pueden destacar las compilaciones de los libros *¿Cómo han cambiado las revoluciones la vida de las mujeres?* (2024), *Los mitos de la Revolución Cubana. Estancamiento y regresión de una utopía* (2023), *¿Cómo se come en Cuba? Diálogos sobre seguridad alimentaria* (2023), y el artículo “El año de la propaganda oficial: Venezuela se arregló y la galería de las paradojas” (vol. 43, n.º 2, 2023) en la *Revista de Ciencia Política* (RCP).

Elaine Acosta González

Socióloga, doctora en Estudios Internacionales e Interculturales por la Universidad de Deusto (Bilbao, España) y magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos (Ilades, Chile). Fundadora de la carrera de Sociología de la Universidad Alberto Hurtado en Chile y su coordinadora académica durante diez años. Fue directora del Magíster en Sociología en la Universidad Alberto Hurtado (2013-2016) y directora del Diplomado en Humanismo y Sociedad, convenio entre la Universidad Alberto Hurtado y el Centro Fray Bartolomé de las Casas (La Habana) (2009-2016). Actualmente es directora ejecutiva del Observatorio sobre Envejecimiento, Cuidados y Derechos Cuido60.

Juan Carlos Albizu-Campos Espiñeira

Investigador del Centro de Estudios sobre la Economía Cubana y profesor titular de la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana (Cuba). Doctor en Demografía por la Universidad de París X (Nanterre, Francia); especialista en Demografía por el Centro Latinoamericano de Demografía (San José, Costa Rica); licenciado en Economía por la Universidad de La Habana.

Sergio Díaz-Briquets

Director ejecutivo del Consejo para el Desarrollo Humano y vicepresidente de Casals & Associates, una firma consultora en el área de Washington, D. C. Entre sus nombramientos anteriores se incluyen el de director de investigación de la Comisión del Congreso de los Estados Unidos para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo, y el de director de proyectos del Population Reference Bureau. También ha sido consultor de numerosas agencias de desarrollo internacional. Doctor en Demografía de la Universidad de Pensilvania. Entre sus libros están *The Health Revolution in Cuba* y *Cuban Internationalism in Sub-Saharan Africa*.

Fundación 4Métrica

Entidad sin ánimo de lucro (ESAL) conformada por investigadores de diferentes países, que trabaja en proyectos de cooperación y consultoría. Está comprometida con la defensa de los derechos humanos y trabaja en la construcción de una mejor sociedad regida por principios de libertad y democracia. Apuesta por una universidad plural que respete la libertad académica y la autonomía universitaria.

Claudia González Marrero

Doctora en Estudios Culturales por la Universidad Justus Liebig (Alemania). Investigadora de Food Monitor Program, donde coordina las publicaciones académicas. Sus áreas de investigación son la sociología política y la historia de las mentalidades. Su libro *Literatura, política y sociedad: cuatro representaciones de imaginarios en la Revolución cubana* fue publicado por la Editorial Hypermedia en el año 2021.

Mario Roberto González Rodríguez

Máster en Estudios Interdisciplinarios sobre América Latina, el Caribe y Cuba. Profesor Instructor de Flacso-Cuba y la Universidad de La Habana. Miembro del grupo de investigación GRILAC China-América Latina.

Zharick Maciel Gómez Becerra

Estudiante de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda. Integrante y asistente de investigación del Programa Cuba, con interés en las áreas temáticas de democracia y derechos humanos en América Latina.

Oscar Grandío-Moráquez

Historiador; licenciado en Relaciones Políticas Internacionales por el ISRI (Cuba), con estudios de Maestría en Estudios de Asia y África en el Colmex (México), y de Doctorado en Historia en York University (Canadá).

Hilda del Carmen Landrove Torres

Investigadora, ensayista y promotora cultural cubana radicada en México. Se ha dedicado durante años al emprendimiento social y cultural, y más recientemente a la investigación académica en temas de antropología política. Es doctora en Estudios Mesoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Entre sus principales líneas de investigación se encuentran la acción política en contextos cerrados, los movimientos políticos de los pueblos amerindios y las dinámicas del poder y el contrapoder a través de las disputas narrativas en la esfera pública. Es profesora de cátedra del Tecnológico de Monterrey (campus Querétaro). Conduce y coordina el podcast Caminero.

Ángela María Mariottiz Acuña

Estudiante de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda. Coordinadora y asistente editorial del Programa Cuba, encargada de la diagramación de los artículos de *Foro Cubano: Revista de Divulgación*.

Carmelo Mesa-Lago

Profesor emérito de Economía y Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Pittsburgh. Profesor visitante, investigador y conferencista en 40 países, y autor de 94 libros y 318 artículos publicados en 8 idiomas y 34 países. Expresidente de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, miembro de la Academia Nacional de Seguros Sociales y de los consejos editoriales de seis revistas académicas. Premio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Trabajo Decente, compartido con Nelson Mandela.

John Polga-Hecimovich

Profesor asociado de Ciencias Políticas en la Academia Naval de Estados Unidos, donde imparte principalmente cursos sobre política comparada y política latinoamericana. Ha impartido sesiones informativas para el Departamento de Estado de los Estados Unidos, la Agencia de Inteligencia de De-

fensa y el Comando Sur de los Estados Unidos sobre cuestiones relacionadas con la política latinoamericana, y ha trabajado como experto en sistemas electorales para el equipo de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Ecuador. Además, ha participado en grupos de trabajo que examinan la crisis política de Venezuela para el Council on Foreign Relations, el Woodrow Wilson Center, el United States Institute of Peace y el Atlantic Council.

María Isabel Puerta Riera

Profesora adjunta de Ciencias Políticas, enseña Gobierno Local y Política Internacional en Valencia College. Investigadora en Gobierno y Análisis Político A. C. (Gapac), actualmente trabaja sobre el *sharp power* en América Latina y los efectos del autoritarismo y el iliberalismo en las comunidades exiliadas. Presidenta de la Sección de Estudios sobre Venezuela de LASA, analista de medios en Ad Fontes y parte del podcast Mirada Semanal.

Rafael Leonardo Uzcátegui Montes

Sociólogo y defensor de DD. HH. Coordinador general de Provea entre los años 2005 y 2023. Investigador y editor independiente. Autor de los libros *Corazón de tinta*, *Venezuela: La revolución como espectáculo* y *La rebeldía más allá de la izquierda*. Codirector de Laboratorio de Paz (Venezuela).

Pavel Vidal Alejandro

Profesor titular del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Javeriana - Cali y parte del equipo de trabajo del Indicador Mensual de Actividad Económica (IMAE) para diferentes regiones de Colombia. Ha sido investigador invitado en Universidad de Columbia, Universidad de Harvard, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Oslo e Institute of Developing Economies (Japan External Trade Organization). Consultor de Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, PNUD, Banco de la República de Colombia, Brookings Institution y Atlantic Council. Sus principales temas de investigación están relacionados con los indicadores de actividad económica, las reformas económicas y la política monetaria.