

## La política cubana de EEUU

Carlota García Encina | Investigadora, Real Instituto Elcano | @EncinaCharlie.

### Tema

El reciente anuncio de cambios en la política de EEUU hacia Cuba deja muchos interrogantes sobre cómo y hasta dónde Barack Obama hará uso de su autoridad ejecutiva para marcar el nuevo rumbo en las relaciones diplomáticas, mientras el Congreso controla la mayor parte de las restricciones sobre los viajes, el turismo y el comercio entre ambos países.

### Resumen

En este análisis se repasan las leyes sobre las cuales descansan las sanciones impuestas por EEUU hacia Cuba a lo largo de más de medio siglo y las principales características de la política estadounidense hacia la isla en las últimas décadas. También se analiza el giro político de Barack Obama y las perspectivas futuras sobre el éxito del cambio anunciado.

### Análisis

Si el 17 de diciembre de 2014 el presidente de EEUU, Barack Obama, aseguró que trataría de trabajar codo con codo con el Congreso en un debate honrado y serio sobre la posibilidad de levantar el embargo a Cuba, en su **discurso del Estado de la Unión** casi un mes después fue más directo: “este año el Congreso debe empezar a trabajar para levantar el embargo a la isla”.

El histórico anuncio de la **normalización de las relaciones diplomáticas con Cuba** después de medio siglo de hostilidades, puede ser uno de los mayores hitos de la presidencia de Barack Obama. Uno de los grandes interrogantes que surge es cuánto poder ejecutivo tiene Barack Obama para sacar adelante los pasos que ha anunciado respecto a Cuba y cuántas de sus acciones pueden ser bloqueadas por los congresistas que se oponen; sin olvidar que el levantamiento del embargo está exclusivamente en manos del Congreso.

Los tres cambios que anunció el presidente respecto a Cuba son: (1) restablecer las relaciones diplomáticas rotas en enero de 1961, reabriendo una embajada en La Habana; (2) revisar la designación de Cuba como un Estado patrocinador del terrorismo; y (3) tomar medidas para permitir el aumento de viajes, comercio y flujo de información hacia y desde la isla.

### *El poder ejecutivo*

Son seis las leyes que, de forma separada, dictan los términos de las sanciones a Cuba y van desde la Ley de Comercio con el Enemigo (*Trading with the Enemy Act*, TWEA) de 1917 hasta la Ley de Reforma de Sanciones Comerciales y Fomento de las Exportaciones (*Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act*) de 2000.

John F. Kennedy anunció el embargo a la isla en febrero de 1962 gracias a la autoridad que le daba la Ley de Ayuda Exterior (*Foreign Assistance Act*) de 1961, aunque fue en julio de 1963 cuando se aprobaron las primeras Regulaciones sobre el Control de los Activos Cubanos (*Cuban Assets Control Regulations*, CARC), emitidas por el Departamento del Tesoro. Estas últimas se apoyaban en el TWEA de 1917, una especie de *Patriot Act* de entonces, que daba al presidente un gran poder ejecutivo en tiempos de guerra o de emergencia nacional. Se estableció así un amplio abanico de sanciones económicas, incluyendo la prohibición de la mayoría de las transacciones financieras con Cuba y la congelación de los activos del gobierno cubano en EEUU.

A mediados de los 70 el Congreso de EEUU decidió que la autoridad ejecutiva a disposición del presidente bajo el TWEA era excesiva y, además de aprobar nuevas leyes, modificó el TWEA limitando los poderes presidenciales para actuar ante situaciones futuras y sometiéndolos a un mayor control por parte del Congreso. Todos estos cambios podrían aplicarse en situaciones futuras pero no en antiguas, como las sanciones a Cuba. De ahí que los sucesivos presidentes podían seguir manteniendo la autoridad que les había correspondido bajo el TWEA en el caso de Cuba, pero con un único requisito para hacer uso de tal poder: renovar dicha autoridad anualmente.

Desde 1978 los sucesivos inquilinos de la Casa Blanca han autorizado con su firma mantener los poderes que tienen bajo el TWEA tanto para reforzar como para aliviar las sanciones económicas a Cuba. Aunque, de no renovarse, el embargo continuaría. La clave está en la Ley de Libertades Cubanas y de Solidaridad Democrática (*Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* o Ley Helms-Burton) de 1996 que codificó el embargo, incluyendo las sanciones impulsadas en la ley para la Democracia en Cuba (*Cuban Democracy Act*, CDA) de 1992, que prohibía que cualquier filial extranjera de una compañía estadounidense participara en actividades comerciales con Cuba y vetaba la entrada a EEUU de cualquier embarcación que quisiera cargar o descargar mercancías si había estado involucrada en alguna actividad comercial con Cuba en los 180 días anteriores.

La Ley Helms-Burton no sólo inscribió el embargo como ley sino también la autoridad ejecutiva del presidente para autorizar ciertas operaciones con Cuba. La Ley además estableció que todas las sanciones se mantendrían hasta que Cuba iniciara un cambio de régimen, previendo incluso un plan para asistir al país una vez que éste comenzara la transición hacia la democracia. Según esta ley, el presidente podría tomar medidas para suspender el embargo si cree que un

“gobierno de transición cubano” llega al poder, es decir, si el gobierno de La Habana deja paso a un gobierno elegido democráticamente (sección 204).

Por último, en el año 2000 el 106º Congreso aprobó la Ley de Reforma de Sanciones Comerciales y Fomento de las Exportaciones (*Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act*), que permitió las exportaciones agrícolas a Cuba aunque con restricciones a su financiación. No obstante, hizo posible que EEUU se convirtiera en uno de los principales proveedores de productos agrícolas de la isla.

### *La política de Obama*

Cada presidente de EEUU desde Eisenhower ha tenido algo que decir sobre Cuba. Y, de hecho, tres presidentes diferentes han hablado sobre cambiar el marco de las relaciones cubano-estadounidenses. Kennedy inició ese camino –cuya iniciativa fue primero cubana– hasta que fue asesinado. Sólo los teóricos conspiratorios encuentran una relación entre ambas cosas. Pero, con el presidente Ford, Henry Kissinger realizó un serio esfuerzo por normalizar las relaciones con Cuba, y Carter retomó ese esfuerzo antes de fracasar. Clinton se acercó de puntillas pero se quedó finalmente al margen de unas verdaderas discusiones para mejorar las relaciones. Incluso a comienzos de la Administración Reagan hubo conversaciones secretas con Cuba. Hoy en día, lo que se ha mantenido es un diálogo entre ambos países a un nivel diplomático bajo, centrado en asuntos menores como la búsqueda y el rescate por las guardias costeras y la mitigación de los derrames de petróleo.

Durante medio siglo, la política de EEUU hacia la isla ha estado caracterizada por un enfoque de doble vía. Por un lado, las sanciones y el aislamiento del régimen y, por otro, la utilización de recursos y medidas para apoyar a la población cubana en su camino hacia la democracia. Por ejemplo, la CDA de 1992 empezó a permitir el envío de donaciones y exportaciones médicas, el patrocinio de algunos medios de comunicación (Radio y TV Martí) y la autorización de fondos para proyectos pro-democráticos en la isla.

Los responsables políticos en EEUU han mantenido durante décadas esa dualidad, aunque con matices. En algunos momentos han apostado por una mayor presión hacia el gobierno de La Habana, buscando que las reformas empezaran a ser una realidad, sin descuidar los esfuerzos de apoyo al pueblo cubano. En otros, se ha buscado un acercamiento acompañado del levantamiento de ciertas sanciones que podrían perjudicar a los propios cubanos, esperando un mayor compromiso del gobierno de La Habana. Nunca han faltado voces pidiendo el levantamiento del embargo. Unos por estar en contra por sus consecuencias negativas sobre la población, y otros para eliminar la única excusa del régimen cubano para culpar de sus males económicos a EEUU. Ésta es la postura, por ejemplo, de Hillary Clinton, que apuesta por levantar el embargo porque los cubanos realmente quieren mantenerlo.

A raíz de la salida de Fidel Castro de la esfera política, y tras una **serie de pequeños cambios económicos** impulsados por su hermano Raúl, algunas voces políticas en EEUU empezaron a pedir con más fuerza reexaminar el acercamiento a Cuba. Había dos posibilidades: por un lado, mantener el enfoque dual, aislando al gobierno pero apoyando a la población; por otro, buscar influir en la actitud del gobierno cubano y en la sociedad incrementando los contactos y el compromiso.

A grandes rasgos se puede decir que Barack Obama ha mantenido la política de doble enfoque hacia Cuba hasta 2014: se han mantenido las sanciones, si bien aliviando ciertas restricciones, y se han seguido aprobando recursos para apoyar proyectos democráticos y los derechos humanos. También es cierto que los gestos de Obama hacia el gobierno cubano se han sucedido desde los comienzos de su mandato.

En abril de 2009 el recién elegido presidente cumplió su promesa electoral y eliminó las restricciones de viajes y remesas de los cubano-estadounidenses, y autorizó a las compañías de telecomunicaciones estadounidenses empezar a operar en Cuba. Poco después, en la Cumbre de las Américas, Obama habló de la “búsqueda de un nuevo comienzo con Cuba”, asegurando que su Administración estaba preparada para comprometerse con el gobierno cubano en un gran abanico de asuntos, desde el tráfico de drogas, las migraciones y los asuntos económicos hasta los derechos humanos, la libertad de expresión y la reforma democrática.

El ofrecimiento del Departamento de Estado de EEUU de reanudar las conversaciones sobre inmigración, suspendidas cinco años antes, se concretó en julio de 2009, cuando ambos países se volvieron a sentar en la mesa de negociaciones. Poco después también se retomaron las conversaciones para reanudar el servicio de correos. No obstante todos estos pasos, la Administración no se apartaba de la política de doble vía y seguía instando al gobierno cubano a responder con la liberación de disidentes y permitiendo mayor libertad política.

Las relaciones se torcieron en diciembre de 2009 cuando Alan Gross, que trabajaba en proyectos por la democracia en Cuba financiados por la Agencia para el Desarrollo de EEUU (USAID), fue detenido en La Habana por suministrar comunicaciones y equipos a grupos opositores. Gross fue juzgado en marzo de 2011 y sentenciado a 15 años de prisión.

Ha sido su liberación el principal tema de discusión entre ambos países desde entonces. Si bien tras el asunto Gross ha habido cierta cooperación en la lucha contra las drogas y en la prevención de desastres, otras áreas han permanecido estancadas a raíz de entonces. Esto no evitó un nuevo gesto de Obama, que anunció en enero de 2011 nuevas medidas para abrir la mano a intercambios culturales, educativos, académicos y religiosos, y a permitir el envío de hasta 2.000 dólares al año a cubanos no familiares y que podrían ser invertidos en actividades mercantiles privadas. Estas medidas fueron tachadas por el gobierno cubano de

“muy limitadas”, aunque según la Casa Blanca aumentarían el contacto entre los pueblos, apoyarían a la sociedad civil, mejorarían el libre flujo de información para los cubanos y ayudarían a promover su independencia de las autoridades.

A mediados de 2013 reapareció un renovado compromiso por ambas partes para negociar sobre varios frentes, entre ellos el diálogo migratorio, estancado desde enero de 2011, aunque tratando de dejar de lado un nuevo roce, el generado por la retención en julio de ese mismo año en Panamá de un barco norcoreano cargado con armamento cubano, aunque finalmente quedó en un asunto menor.

Antes de acabar ese año, en noviembre de 2013, tanto el presidente como el secretario de Estado, John Kerry, pronunciaron sendos discursos sobre la política de EEUU hacia Cuba, subrayando los cambios vistos y la necesidad de que Washington fuera “creativo” y actualizara su política hacia La Habana mediante la búsqueda de nuevos mecanismos y herramientas. Según la información que ahora conocemos, las negociaciones secretas que han llevado al reciente anuncio de Obama de restablecer las relaciones diplomáticas ya se habían iniciado.

Con Obama las declaraciones sobre la preocupante situación de los derechos humanos en Cuba y la represión contra los disidentes han sido constantes y se han mantenido a lo largo de todo este tiempo.

### *¿Y ahora qué?*

Hace algo más de un año, el presidente de EEUU, Barack Obama, y el presidente cubano, Raúl Castro, se daban un apretón de manos en el funeral de Nelson Mandela. Los medios de comunicación comenzaron a especular sobre el significado de ese simple gesto. Según el gobierno estadounidense no estaba planeado, pero algunos analistas vieron cierto descongelamiento en las relaciones. Los más críticos con el gobierno cubano, incluidos miembros del Congreso, reprocharon el gesto con un líder en cuyo país no se respetan los derechos humanos. El histórico anuncio del pasado 17 de diciembre de un nuevo rumbo en la política hacia Cuba hizo pensar a algunos que el apretón de manos fue algo más que un simple gesto. Las negociaciones ya habían comenzado.

Durante 18 meses ambos gobiernos participaron en un diálogo secreto de alto nivel auspiciados por Canadá y el Vaticano. La prioridad de la agenda estadounidense era el caso de Alan Gross mientras los negociadores cubanos esperaban conseguir la liberación de los últimos “cinco cubanos” –agentes de inteligencia en prisión en EEUU desde finales de los 90–. Obama parecía rechazar un posible intercambio por considerarlo desequilibrado. Al final, Cuba liberó de forma unilateral a Gross por motivos humanitarios, mientras EEUU intercambió a tres cubanos por un desconocido oficial de inteligencia estadounidense.

Lo que permanece poco claro es cómo las negociaciones sobre Gross han dado paso a unas negociaciones más amplias que han culminado en un compromiso para restablecer las relaciones diplomáticas. No hay que olvidar que en ningún momento Obama se apartó de la política de doble vía y, ya supuestamente comenzadas las negociaciones, la entonces vicesecretaria de Estado para Asuntos Políticos, Wendy Sherman, se reunió con Berta Soler, líder de las Damas de Blanco, mientras Obama se vio con Soler y Guillermo Fariñas en Miami, reiterando su preocupación por los derechos humanos y la libertad de expresión en Cuba. Además, antes del anuncio de Obama el 17 de diciembre, el Departamento del Tesoro de EEUU anunció nuevas medidas contra bancos internacionales con negocios con La Habana. No obstante, Barack Obama parecía cada vez más insistente en que la meta de su política cubana no era llevar la democracia en primer lugar, pues era un objetivo poco realista, sino empezar a apostar por el diálogo sobre la coexistencia de ambos países y regímenes.

Si las negociaciones han permanecido hasta ahora en secreto, los futuros esfuerzos estarán a la vista y al examen de todos. Lo más probable es que la colaboración diplomática en asuntos como migración, pesca, límites marítimos, cooperación contra narcóticos, protección medioambiental y prevención de desastres avancen sin grandes problemas. Hay que tener en cuenta que hasta ahora las conversaciones más exitosas en los últimos años entre Washington y La Habana han sido precisamente sobre estos temas de alcance limitado pero en los que ambas partes han tenido un claro interés de cooperar. También es cierto que los progresos que se han dado en estos asuntos no se han traducido nunca en un progreso hacia la normalización de las relaciones y no han servido para dar el salto hacia los asuntos centrales.

En cuanto al tema de transformar la actual Sección de Intereses de EEUU en Cuba en una embajada, no debiera en principio suponer un gran problema, si bien varios senadores del nuevo Congreso –varios de ellos demócratas– han afirmado que harán todo lo que esté en sus manos para frenar dicha iniciativa, desde vetar la nominación de un embajador estadounidense en Cuba hasta hacer uso de las competencias sobre los presupuestos no aprobando los fondos que una nueva embajada requeriría. Roberta Jacobson, subsecretaria de Estado para América Latina, ha afirmado que hay pasos que dar para la transición de dicha sección en embajada que no implican coste alguno y que bastan con la decisión del propio presidente y no del Congreso.

Por otro lado, el Congreso seguirá financiando los programas para la promoción de la democracia en Cuba de la USAID (en julio se aprobaron los presupuestos para 2015), algo que al gobierno cubano sigue sin gustarle. Si EEUU quiere tener conversaciones sobre democracia con La Habana, probablemente se le exigirá que no siga cubriendo estos programas encubiertos o de alguna manera transformados en algún tipo de apoyo económico.

En cuanto al crecimiento de los lazos comerciales, el asunto se presenta más complicado. Pero aquí la clave será la postura del Departamento de Estado y si opta por no continuar designando a Cuba un Estado que patrocina el terrorismo, en cuyo caso los bancos de terceros países tendrán que hacer frente a un menor control de EEUU para hacer sus negocios con la isla. Obama tiene el poder de sacar de la lista a Cuba y se ha comenzado a revisar su designación, que data de 1982, y que se podrá completar en unos seis meses.

No obstante, no hay que olvidar que el embargo se mantiene y que sólo el Congreso tiene autoridad para levantarlo. Por lo tanto, es imposible saber si las relaciones entre ambos crecerán de forma rápida y amplia hasta que los Departamentos del Tesoro y del Comercio saquen a la luz las nuevas versiones de las regulaciones sobre el control de los activos cubanos y las exportaciones. La implementación de nuevas aperturas económicas llevará su tiempo, regulaciones, burocracia y algo de política.

### **Conclusiones**

Oponerse a cualquier cambio y esperar que se mantenga la política de la doble vía sigue siendo para muchos senadores estadounidenses –algunos de ellos demócratas– la mejor manera de que se lleve a cabo un cambio político en Cuba, porque un alivio de las sanciones, sin reformas concretas por parte del gobierno cubano, potenciaría al gobierno de Castro, política y económicamente, y facilitaría la permanencia del gobierno comunista. Además, subrayan que ya está la Ley Helms-Burton, que fija los cuatro pasos que Cuba necesita para que se normalicen las relaciones entre ambos países.

Aquellos que apoyan los tres nuevos pasos de la Administración aseguran que su implantación sembraría las semillas para una futura reforma democrática, estimulando a aquellas fuerzas que piden un cambio pacífico. Apuntaban sobre todo a la importancia de evitar un cambio violento, que podría provocar un éxodo masivo de cubanos hacia EEUU. Los que apuestan por este cambio también apuntan a las oportunidades perdidas para los negocios estadounidenses, al sufrimiento de la población por el embargo y a una mayor coherencia en la política exterior de EEUU, poniendo como ejemplo su relación con otros regímenes comunistas como China y Vietnam.

Obama se apoya, por su parte, en que una mayoría de estadounidenses apoyan el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Cuba, mientras que la mitad respalda el fin del embargo. Entre los cubanos-estadounidenses de entre 18 y 29 años, un 88% apoya la normalización diplomática y poco más de la mitad el levantamiento de las sanciones.

El cambio en la política de EEUU hacia Cuba no ha hecho más que empezar. Tras el anuncio de Obama, la reciente liberación de 53 activistas de la oposición cubanos y tres días después el levantamiento de un nuevo paquete de restricciones

sobre el comercio, los viajes y las remesas, se produjo la visita de más alto nivel de una delegación de EEUU a Cuba en 35 años. En boca de Roberta Jacobson el escepticismo sigue siendo grande, sobre todo en relación a la posibilidad de que el régimen dé más libertad a los cubanos.

Por otro lado, el debate legal sobre los límites del poder ejecutivo está servido y la legislación tendrá que despiezarse poco a poco. En septiembre pasado, el presidente firmó –como han hecho anualmente todos los presidentes desde Jimmy Carter– el memorándum presidencial que prolonga el embargo contra Cuba un año más pero que al mismo tiempo prorroga su amplia autoridad para aliviar y reforzar sanciones. Por ahora, el presidente puede seguir haciendo y todo indica que hará uso de esa autoridad ejecutiva en algunas cuestiones comerciales, de inversión, del sistema bancario, de las telecomunicaciones y de productos agrícolas, donde se necesitan unos simples ajustes en las regulaciones y no cambios en las leyes. Su objetivo será crear una dinámica política que en última instancia cambie la opinión dentro del Congreso, para revocar las leyes. Pero, desde luego, no será algo ni fácil ni inmediato.