

Demócratas-Republicanos-Demócratas: escenarios de la política hacia Cuba en el 117 Congreso de Estados Unidos

Democrats-Republicans-Democrats: U.S. policy towards Cuba in the 117th Congress

MSc. Dalia González Delgado

Máster en Historia Contemporánea y Relaciones Internacionales (2015). Licenciada en Periodismo (2011). Profesora del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CEHSEU), de la Universidad de La Habana.

✉ dgonzalezd@cehseu.uh.cu  0000-0002-3689-390X

RECIBIDO: 16 DE FEBRERO DE 2021

APROBADO: 5 DE MARZO DE 2021

RESUMEN Este artículo examina la actividad legislativa en Estados Unidos con respecto a Cuba entre los años 2015 y 2020, para identificar tendencias y variaciones que permitan valorar los posibles escenarios en el 117 Congreso, a partir de enero de 2021. Los intereses sobre ciertos temas se mantuvieron en el tiempo y se transmitieron de una legislatura a otra. Fenómenos como la polarización, la complejidad en el funcionamiento del Congreso, y la diversidad de intereses entre los distintos actores involucrados, dificultaron el avance de las propuestas.

Palabras clave: Estados Unidos, Cuba, Biden, Congreso, bloqueo

ABSTRACT *This article examines the legislative activity with respect to Cuba between the years 2015 and 2020, in order to identify trends and variations that allow assessing the possible scenarios in the 117th Congress, starting in January 2021. The interests on certain issues were maintained over time, and they were transmitted from one legislature to another. Phenomena such as polarization, the complexity in the operation of the Congress, and the diversity of interests among the different actors involved, made it difficult to advance the proposals.*

Keywords: United States, Cuba, Biden, Congress, blockade

INTRODUCCIÓN

La llegada a la Casa Blanca de Joe Biden levantó expectativas, después de cuatro años de navegar en el caos y la incertidumbre que significó la presidencia de Donald Trump. Cuba no quedó fuera de esa ecuación, y los posibles caminos que podrían tomar las relaciones bilaterales son motivo de debate entre académicos, periodistas y la opinión pública.

Con frecuencia, cuando se piensa en la política exterior estadounidense, se analiza inmediatamente la actuación del ejecutivo, y se deja fuera la importancia del Congreso Federal en el proceso de conformación de políticas públicas, que tiene, entre otras funciones, las de aprobar y supervisar las diferentes legislaciones.

En el caso específico de Cuba, las relaciones bilaterales están marcadas por el entramado de leyes y órdenes ejecutivas que componen el bloqueo. Dentro de

las legislaciones destacan tres: la Ley para la Democracia Cubana (Torricelli), de 1992; la Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática Cubana (Helms-Burton) de 1996, y la Ley de Reforma de las Sanciones Comerciales y Ampliación de las Exportaciones (TSRA), de 2000. Adicionalmente, a lo largo de los años, el Congreso ha aprobado otras disposiciones legales que imponen sanciones a Cuba, incluidas restricciones al comercio, la ayuda exterior y el apoyo de instituciones financieras internacionales (Rennack y Sullivan, 2018: 2).

Los anuncios realizados desde La Habana y Washington D. C. el 17 de diciembre de 2014 conllevaron al restablecimiento de las relaciones diplomáticas y el alivio de algunas restricciones; luego, la llegada a la presidencia de Donald Trump reabrió un capítulo de hostilidad creciente. En ambos escenarios el bloqueo continuó vigente, y el hecho de que eliminarlo dependa del Congreso, una institución tan compleja, convierte esa posibilidad en un laberinto de votaciones.

Este artículo tiene como objetivo explicar los posibles escenarios de la política hacia Cuba en el 117 Congreso de Estados Unidos. El texto hace un examen del comportamiento en relación con el tema Cuba en los congresos 114 (enero de 2015- enero de 2017), 115 (enero de 2017-enero de 2019) y 116 (enero de 2019-enero de 2021), a partir de estudios anteriores. Luego, caracteriza la situación del actual Congreso y los cambios en el balance de fuerzas después de las elecciones generales de noviembre de 2020. A partir de eso, se explican los posibles caminos de la política hacia Cuba. Este trabajo se inserta en el marco de un proyecto de investigación más amplio sobre los procesos de conformación de políticas públicas.

DESARROLLO

Cuba en los pasillos del Capitolio

La decisión del presidente Obama de cambiar el rumbo de la política hacia Cuba tuvo en aquel momento el respaldo de congresistas tanto demócratas



Fig. 1. Inicio de las sesiones del 114 Congreso de Estados Unidos, enero 2015.

como republicanos, de la mayoría de la opinión pública estadounidense (CBS/NYT Poll, 2016; Norman, 2016) y de varios sectores económicos. Pero, al mismo tiempo, levantó fuertes cuestionamientos entre quienes aspiraban al mantenimiento del statu quo.

El 114 Congreso fue escenario para el enfrentamiento entre esas dos visiones. Como resultado, se presentaron algunos proyectos de ley encaminados a mejorar el estado de las relaciones bilaterales, y otros para poner escollos en el camino. Una revisión de los debates al interior del órgano legislativo permite comprender que algunas iniciativas para enmendar o eliminar las restricciones del bloqueo eran anteriores a aquella fecha, pero fue a partir de entonces cuando adquirieron mayor visibilidad.

La actividad legislativa con respecto a Cuba entre el año 2015 y finales de 2020 está ampliamente documentada en investigaciones anteriores (González y Domínguez, 2018a; González y Domínguez, 2018b; González, Domínguez y Govea, 2021; Rennack y Sullivan, 2018; Sullivan, 2017a; Sullivan, 2017b; Sullivan 2018a; Sullivan, 2018b). Uno de esos estudios sintetizó la etapa con tres ideas fundamentales. “En primer lugar, el impacto del cambio de política estimuló una actividad legislativa relativamente intensa. Segundo, el carácter de los proyectos introducidos muestra la persistencia de las diferencias de criterio en ese contexto, con una mezcla de propuestas dirigidas a eliminar restricciones, conjuntamente con otras dedicadas a proteger o reforzar las sanciones. Tercero, la polarización redujo la probabilidad de construir un nivel suficiente de consenso en torno a alguna de las dos líneas principales de política propuestas” (González y López, 2018b: 161).

Las prioridades legislativas giraron alrededor de dos temas: la libertad de los estadounidenses para viajar a Cuba y el levantamiento de algunas sanciones económicas, con énfasis en la aprobación de medidas que facilitarían las exportaciones agrícolas. Otros asuntos de interés estuvieron relacionados con la inversión en telecomunicaciones, la venta de equipos médicos y, en menor medida, algunos

proyectos encaminados al levantamiento total del bloqueo. (González y López, 2018b: 161-162)

Por solo citar un par de ejemplos, en febrero de 2015 la senadora demócrata por Minnesota, Amy Klobuchar, presentó un proyecto legislativo, con apoyo republicano, para eliminar las restricciones al bloqueo referidas al comercio, los viajes y la transportación marítima (S. 491 — 114th Congress: Freedom to Export to Cuba Act of 2015). Otra coalición bipartidista de ocho senadores lanzó una propuesta para eliminar las restricciones de viajes (S. 299 — 114th Congress: Freedom to Travel to Cuba Act of 2015).

Mientras, también hubo iniciativas desde el lado opuesto al cambio, para lo cual algunos legisladores apelaron a la inclusión de cláusulas en las leyes del presupuesto federal. Así, en junio de 2015 la Cámara aprobó la Ley de Asignación de Fondos a Transporte, Vivienda y Asuntos Urbanos para el año fiscal 2016, que incluía un acápite sobre Cuba. Se prohibía establecer nuevos servicios de transporte aéreo y otorgar licencias a embarcaciones que pudieran utilizar puertos ubicados en propiedades de empresas estadounidenses que fueron nacionalizadas por el gobierno cubano después de 1959. (González y Domínguez, 2018a: 16). En aquel momento el subcomité de Transporte, Vivienda y Asuntos Urbanos, en el Comité de Asignaciones, estaba presidido por Mario Díaz-Balart, representante de los sectores más conservadores dentro de la comunidad cubanoamericana.

De hecho, entre los patrocinadores de propuestas desfavorables a Cuba resaltaron los legisladores cubanoamericanos, especialmente el mencionado Díaz-Balart y el senador Marco Rubio. Los grupos de poder dominantes en Florida se alinearon con posiciones contrarias al mejoramiento de las relaciones bilaterales. Para esos mismos grupos y para una parte importante del electorado, el tema Cuba es relevante, lo cual está sustentado por la presencia de una numerosa población de origen cubano en ese estado, con una historia compleja y varios

niveles de influencia en los procesos de toma de decisiones (González, Domínguez y Govea, 2021; Domínguez, Machado y González, 2016; Eckstein, 2009).

En enero de 2017, con la toma de posesión del nuevo presidente y del 115 Congreso, el tema Cuba siguió posicionado dentro de los debates, aunque comenzó a disminuir la cantidad de propuestas. Los proyectos que se presentaron en un primer momento, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, fueron en muchos casos aquellos que no habían logrado avanzar en el 114 Congreso. Eso implica que se trata de temas de continuo interés tanto para algunos congresistas como para varios grupos de poder (González y López, 2018b: 172). Los dos asuntos más recurrentes se transmitieron a la nueva legislatura: la restricción de los viajes para los ciudadanos estadounidenses y las limitaciones al comercio.

El sector de los negocios, especialmente los agrícolas, fue un núcleo fundamental a favor del levantamiento de algunas sanciones económicas que entorpecen las exportaciones de Estados Unidos hacia Cuba. “La mayoría de los proyectos de ley presentados en ese sentido fueron promovidos y respaldados por republicanos, muchos de los cuales se beneficiaron del financiamiento proveniente del sector de los agro-negocios para sus campañas” (González y López, 2018b: 167).

Al mismo tiempo, en un 115 Congreso dominado en ambas cámaras por el Partido Republicano, los congresistas cubanoamericanos ocuparon posiciones clave que les permitieron obstruir el paso a los proyectos, por ejemplo, desde el Comité de Asignaciones de la Cámara y los de Asuntos Exteriores tanto de la Cámara como del Senado. Esa situación cambió después de las elecciones de medio término de 2018, cuando los demócratas recuperaron el control de la Cámara de Representantes.

A partir de 2019, el 116 Congreso acompañó en el tiempo los dos últimos años de gobierno de Donald

Trump, marcados por una creciente hostilidad y recrudescimiento del bloqueo contra Cuba. El tema continuó presente en los hemiciclos del Capitolio, y se volvieron a introducir proyectos de leyes favorables a un mejoramiento de las relaciones. Una vez más, las prioridades giraron en torno a los viajes de los estadounidenses y la eliminación de algunas restricciones al comercio.

Por solo mencionar algunos ejemplos, un proyecto presentado por el demócrata James P. McGovern habría prohibido la mayoría de las restricciones de viaje hacia o desde Cuba por parte de ciudadanos estadounidenses y residentes legales o cualquier transacción relacionada (H.R. 3960 — 116th Congress: Freedom for Americans to Travel to Cuba Act of 2019). Una versión idéntica presentó el Senador Patrick Leahy en la cámara alta. (S. 2303 — 116th Congress: Freedom for Americans to Travel to Cuba Act of 2019).

Por su parte, la senadora Amy Klobuchar presentó un proyecto de ley que habría derogado ciertas disposiciones de las leyes Torricelli, Helms Burton, y la TSRA, para facilitar el comercio con Cuba (S. 428 — 116th Congress: Freedom to Export to Cuba Act of 2019). En todos los casos, se trató de legisladores con una larga historia de respaldo a un acercamiento entre ambos países.

Durante toda la etapa analizada hasta aquí, en las leyes de presupuesto que cada año aprueba el Congreso, Estados Unidos continuó destinando fondos para el financiamiento de las emisoras Radio y TV Martí, que transmiten hacia Cuba, así como para las acciones que ellos califican como “promoción de la democracia”. Otras disposiciones incluyeron enmiendas que prohibieron destinar fondos para el cierre o abandono de la base naval enclavada en la Bahía de Guantánamo, la devolución de ese territorio a Cuba, o la modificación del tratado de 1934 que la ampara. El presupuesto de defensa para este 2021 ratificó todas esas prohibiciones (S. rept. 116-236 — National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021).

O sea, más allá de la multiplicidad de propuestas con respecto a Cuba, el grueso de las legislaciones que lograron ser aprobadas se concentró en dos aspectos: la continuidad de proyectos que han existido durante décadas, y las provisiones con respecto a Guantánamo (González, Domínguez y Govea, 2021).

A pesar del interés en los proyectos encaminados a un mejoramiento de las relaciones bilaterales, la única acción legislativa significativa aprobada en ese sentido fue una disposición dentro del proyecto de ley agrícola de 2018. La Agriculture Improvement Act (Public Law 115 - 334 - Agriculture Improvement Act of 2018) permitió la financiación de dos programas de promoción de exportaciones (Programa de Acceso al Mercado y Programa de Cooperación para el Desarrollo del Mercado Exterior) que favorecerían la venta de productos agrícolas a Cuba. No obstante, la versión final del texto, en su Título III, incluyó una enmienda propuesta por el senador cubanoamericano Marco Rubio donde advertía que los fondos no podrían utilizarse en contravención de las directivas del Memorando emitido en junio de 2017 por el presidente Trump (The White House, 2017).

Con lo expuesto hasta aquí podemos concluir que el tema Cuba se mantuvo activo dentro de los congresos 114, 115 y 116 de Estados Unidos, aunque hubo fluctuaciones en la cantidad de propuestas, relacionadas con el presidente en ejercicio y el ambiente general de las relaciones bilaterales. La inmensa mayoría de los proyectos presentados que buscaban un camino de acercamiento no avanzaron más allá de su introducción en la Cámara de Representantes o el Senado. Los intereses sobre ciertos temas, tanto de legisladores como de grupos de poder, se mantuvieron en el tiempo y se transmitieron de una legislatura a otra.

¹ Aunque la Cámara de Representantes está integrada por 435 congresistas, a veces se mantienen puestos vacantes durante algún tiempo.

2021: Nuevo presidente, nuevo Congreso

El 3 de enero de 2021 tomó asientos el 117 Congreso, con lo cual, una vez más, se abrieron las expectativas sobre el posicionamiento del tema Cuba en los pasillos del Capitolio. Después de las elecciones generales de noviembre de 2020, los demócratas no solamente controlaron la Casa Blanca sino también la Cámara de Representantes y el Senado. Sin embargo, aquí hay que introducir algunos matices, pues se trata de una mayoría frágil.

Si bien en la Cámara los demócratas mantuvieron la ventaja numérica, con una diferencia de 222 escaños frente a los 213 de los republicanos, perdieron asientos, si tenemos en cuenta que la diferencia en la legislatura anterior era de 232 frente a 197¹. En el caso del Senado, el balance de fuerzas quedó con 50 republicanos y 48 demócratas, a los cuales se suman los dos senadores independientes (Ballotpedia 2020a, 2020b). Con una diferencia en la práctica, para las votaciones, de 50-50, el posible voto del desempate quedó en manos de la vicepresidenta, Kamala Harris.

El 117 Congreso tiene algunas características distintivas que vale la pena mencionar (Atske, 2021; Blazina y DeSilver, 2021b). Casi una cuarta parte (23%) de los miembros se consideran representantes de minorías étnicas, lo que lo convierte en el más diverso de la historia. Ha habido una tendencia hacia un mayor número de legisladores no blancos en el Capitolio, y la más reciente legislatura rompió el récord establecido por la anterior. En general, 124 legisladores se identificaron como negros, hispanos, asiáticos/isleños del Pacífico o nativos americanos, según un análisis del Pew Research Center. Para poner las cosas en perspectiva, esa cifra representó un aumento del 97% con respecto al 107 Congreso (2001-2003), que tenía 63 miembros de minorías (Schaeffer, 2021).

Asimismo, se rompió el récord de mujeres legisladoras. Ocuparon 144 puestos, lo cual representó un crecimiento del 50% con respecto a las 96 féminas

que sirvieron en el 112 Congreso una década atrás, aunque se mantuvo muy por debajo de la proporción de mujeres dentro de la población estadounidense (Blazina y DeSilver, 2021a).

Un reporte del Pew Research Center indica que las diferencias numéricas entre los partidos en ambas cámaras muestran una tendencia a la disminución en el tiempo. El informe (Schaeffer, 2020) analizó los datos existentes desde el 88 Congreso (1963-1965), el primero con 100 senadores y 435 representantes. Las mayorías más numerosas en el Senado y la Cámara ocurrieron en la década de los años 60. Los demócratas ocuparon el 66% de los escaños del Senado en el 88 Congreso y casi siete de cada diez puestos en la Cámara (68%) en el 89 Congreso 1965-1967. Desde entonces, el tamaño de las mayorías en ambas cámaras ha mostrado una tendencia sostenida a la disminución. A fines de la década de 1990 y principios de la de 2000, la división partidista rondaba el 50-50.

Esa disminución de la diferencia numérica entre demócratas y republicanos, en el escenario de un Congreso polarizado donde la tendencia es a que las votaciones sigan líneas partidistas, dificulta también la aprobación de las diferentes legislaciones.

La mayoría de los congresistas que han tenido un papel activo en el tema de Cuba, tanto a favor como en contra del mejoramiento de las relaciones bilaterales, se mantuvieron como parte del 117 Congreso. Por solo mencionar algunos ejemplos, están los senadores Patrick Leahy y Amy Klobuchar, y el representante James P. McGovern. Este último, presidente del Comité de Reglas de la Cámara y miembro de alto rango dentro del Comité de Agricultura, envió una carta al presidente electo Joe Biden, incluso antes de su toma de posesión.

En la misiva solicitó, entre otras cosas, la eliminación de todas las restricciones y sanciones impuestas por Trump; la reapertura de los servicios consulares en la Embajada en La Habana; poner fin de inmediato a la aplicación de cualquier sanción contra

alimentos, medicinas y otras ayudas humanitarias a Cuba; permitir los viajes, intercambios y comercio entre ambos pueblos; renovar los grupos de trabajo colaborativos y los diálogos; y desacoplar las relaciones entre Estados Unidos y Cuba de la política estadounidense hacia Venezuela y de la política interna de Florida (McGovern, 2021).

Al mismo tiempo, hay una cifra récord de 10 cubanoamericanos en el Congreso: tres en el Senado y siete en la Cámara de Representantes (Cubatrade, 2020, 2021). Dos de ellos son miembros del Partido Demócrata y ocho del Partido Republicano. Se mantienen los senadores Marco Rubio (R-Florida), Ted Cruz (R-Texas) y Bob Menéndez (D-New Jersey), y los representantes Albio Sires (D-New Jersey), Alex Mooney (R-West Virginia), Anthony E. González (R-Ohio), Mario Díaz-Balart (R-Florida). Se sumaron Carlos Giménez (R-Florida), María Elvira Salazar (R-Florida) y Nicole Malliotakis (R-New York).

El caso de Malliotakis es singular. Nació en 1980 en Manhattan y creció en Staten Island. Su padre es un inmigrante griego y su madre emigró de Cuba en 1959. Fue criada en la fe ortodoxa griega. En el año 2010 fue elegida para la Asamblea del Estado de Nueva York, donde permaneció durante cinco mandatos. Al tratarse de una cubanoamericana de segunda generación, que creció lejos del enclave tradicional de Miami, podría pensarse que sus posiciones no son similares con respecto a Cuba que las de sus colegas en el Congreso.

Sin embargo, Malliotakis se presenta, en su biografía oficial, como hija de una “exiliada cubana de la dictadura de Castro”. Otro dato interesante son sus conexiones con Marco Rubio, quien la nombró presidenta de su campaña presidencial en 2016 en el estado de Nueva York. Además, llegó al Congreso con una plataforma que condena las ideas progresistas dentro del Partido Demócrata, y en diferentes discursos e intervenciones ha prometido una respuesta conservadora al “escuadrón socialista” de Alexandria Ocasio-Cortez (Semones, 2020).

Al recuperar los demócratas el control sobre el Senado, Bob Menéndez volvió a convertirse en el presidente del Comité de Relaciones Exteriores. Pocos días después de ocupar ese puesto, en un evento en Miami organizado por la Inspire America Foundation, el senador dijo que la política de Estados Unidos hacia Cuba debía obtener “resultados concretos”, y estar basada en la “promoción de la democracia y los derechos humanos” (Gámez, 2021). En esa misma reunión el representante Mario Díaz-Balart calificó como “desastroso” el acercamiento entre los dos países bajo el gobierno de Obama.

En los últimos años se han formado organizaciones dedicadas específicamente a influir sobre la política de Estados Unidos hacia Cuba. Enraizada en la élite cubanoamericana y desde posturas opuestas al diálogo, la Inspire America Foundation (IAF) fue creada en 2016, con el objetivo de recuperar espacios perdidos por el debilitamiento de la Cuban American National Foundation (CANF).

La IAF está encabezada por figuras influyentes de la comunidad, con fuertes lazos con el mundo de los negocios, la política y la academia. Además del trabajo de lobby, funciona como Super PAC, lo cual le permite actuar en dos niveles de influencia complementarios. (González, Domínguez y Govea, 2021). Las propuestas de esa organización incluyeron, desde sus inicios, la eliminación total de los cambios introducidos por Obama, la actualización de Radio y TV Martí, negar visas a miembros del gobierno cubano y financiar grupos opositores en Cuba (Inspire America Foundation). Muchas de esas iniciativas tuvieron oídos receptivos durante el gobierno de Donald Trump.

En otro lado del espectro, desde posturas a favor del diálogo y el mejoramiento de las relaciones, destaca Engage Cuba, creada en 2015 para promover políticas de acercamiento entre los dos países. Aunque su énfasis es en los negocios, su plataforma incluye también otros sectores de la sociedad, grupos religiosos y académicos. La organización realiza una variada gama de

actividades, que incluyen campañas públicas, difusión de información relacionada con Cuba y trabajo de lobby. (Engage Cuba)

Se podrían mencionar otras organizaciones, como Cuban Americans for Engagement (CAFE), New Cuba PAC, y Agriculture Coalition for Cuba. Son solo algunos ejemplos para ilustrar cómo se fueron creando instrumentos por parte de los grupos de interés dedicados al ejercicio de influencia en la toma de decisiones, tanto del ejecutivo como del Congreso. Son parte de los mecanismos que debemos tener en cuenta para analizar los procesos de conformación de políticas, y todos los actores e instituciones que participan en ellos.

En diciembre de 2020, poco después de la elección de Joe Biden, la Oficina de Washington para América Latina (WOLA) y el Centro para la Democracia en las Américas (CDA) publicaron un reporte que plantea una hoja de ruta sobre cómo la administración Biden-Harris podría implementar un cambio de política hacia Cuba. (Centro para la Democracia en las Américas y la Oficina de Washington para América Latina, 2020).

El informe destaca la importancia de una agenda legislativa encaminada al mejoramiento de las relaciones bilaterales, y propone acciones que pongan fin al bloqueo. “Una lección de los años de Obama es que una política basada exclusivamente en la acción ejecutiva no es duradera”, puesto que una nueva administración la puede “desmantelar rápidamente” (Centro para la Democracia en las Américas y la Oficina de Washington para América Latina, 2020: 23).

¿Se “desbloquea” la política hacia Cuba?

En las primeras seis semanas de funcionamiento del 117 Congreso se presentaron tres proyectos de ley favorables a un mejoramiento de las relaciones con Cuba.

Steve Cohen, representante demócrata por el estado de Tennessee, introdujo en fecha tan temprana como el cinco de enero uno que eliminaría ciertas

restricciones para que los ciudadanos cubanos jueguen béisbol profesional en Estados Unidos (H.R. 198 — 117th Congress: Baseball Diplomacy Act), tema reiterado en Congresos anteriores.

“Actualmente, los mejores jugadores cubanos tienen que renunciar a su ciudadanía y abandonar a sus familias en casa para jugar en nuestras grandes ligas”, dijo Cohen en un comunicado de prensa. “Eso es malo para ellos, malo para los fanáticos y malo para el juego. [El proyecto de ley] eliminaría estas barreras innecesarias y dejaría competir a los mejores peloteros, mejorando las relaciones entre Estados Unidos y Cuba y transformando vidas y medios de subsistencia” (Congressman Cohen Introduces the Baseball Diplomacy Act. Press Release). Hasta el momento de redacción de este artículo (finales de febrero), el proyecto no había recibido el respaldo de otros congresistas.

Pocos días después, la cubanoamericana María Elvira Salazar se estrenó en la Cámara de Representantes con la presentación de un proyecto de legislación para “prohibir la eliminación de Cuba de la lista de estados patrocinadores del terrorismo” (H.R. 287 — 117th Congress: FORCE Act). La administración de Barack Obama había retirado a Cuba de ese listado en 2015, y Trump la volvió a incorporar poco antes de dejar la Casa Blanca.

De ser aprobada, la FORCE Act, como también se le conoce, impediría que el gobierno de Biden o de cualquier otro presidente excluyera a Cuba de la lista hasta que el país cumpliera ciertos condicionamientos. El acrónimo del proyecto es por la frase: *Fighting Oppression until the Reign of Castro Ends*.

Otros representantes republicanos por el estado de Florida se inscribieron como copatrocinadores de la iniciativa, incluidos Mario Díaz-Balart, Carlos Giménez, Neal Dunn, Michael Waltz, Kat Cammack y C. Scott Franklin. Cubanoamericanos de otros estados respaldaron el proyecto: Alex Mooney y Nicole Malliotakis.

Aunque en un congreso de mayoría demócrata y con Joe Biden en la Casa Blanca es improbable que un proyecto de esa naturaleza sea convertido en ley, es la demostración de que los congresistas cubanoamericanos continúan alineados en una posición de hostilidad y recrudescimiento de las sanciones contra Cuba; incluso los de reciente incorporación al órgano legislativo se comportan de esa manera, aun cuando en algunos casos se trata de cubanoamericanos de segunda generación que no crecieron en el enclave de Miami.

El más ambicioso de los proyectos presentados durante las primeras semanas del 117 Congreso fue anunciado en el Senado por Ron Wyden (Oregon), presidente del Comité de Finanzas. Desde el inicio contó con el respaldo de otros tres senadores demócratas: Jeff Merkley (Oregon), Richard Durbin (Illinois) y Patrick Leahy (Vermont). La Ley de Comercio entre Estados Unidos y Cuba de 2021 (S. 249 — 117th Congress: United States-Cuba Trade Act of 2021) derogaría los principales estatutos que codifican las sanciones contra Cuba, incluida las leyes Torricelli y Helms-Burton, así como otras disposiciones que afectan el comercio y los viajes regulares.

“El embargo de nuestra nación a Cuba es un artefacto de la década de 1960. Continuar con esta política de aislamiento anticuada y dañina sería un fracaso del liderazgo estadounidense. Si bien Trump aumentó las tensiones con Cuba durante su desastroso período en el cargo, soy optimista sobre el nuevo curso diplomático del presidente Biden”, declaró Wyden al presentar su iniciativa. “Independientemente, el Congreso tiene la obligación moral y económica para con el pueblo estadounidense de mejorar las relaciones entre Estados Unidos y Cuba de la manera más rápida y segura posible” (United States Senate Committee on Finance, 2021).

Para valorar las posibilidades de éxito de cualquiera de esos tres proyectos, además de conocer la suerte que han corrido ideas similares dentro del Congreso en etapas anteriores, es preciso entender cómo funciona el entramado legislativo, y

más ampliamente el proceso de conformación de políticas públicas.

El Congreso Federal estadounidense está caracterizado por una gran complejidad (Olezsek, W. J., Olezsek M., Rybicki y Heniff, 2016). Su tamaño, el funcionamiento de los partidos, los comités, subcomités, además de las reglas y procedimientos, hacen que en el proceso legislativo participen muchos actores con diversos intereses. Los legisladores persiguen sus propios objetivos políticos, mientras compiten entre ellos, interaccionan con la rama ejecutiva, con sus electores, y con diversos grupos de presión.

El recorrido de un proyecto de ley dentro del Congreso es complejo. Las iniciativas atraviesan diferentes niveles de aprobación, en los diferentes subcomités y comités, y más tarde en el pleno de la Cámara y el Senado. Cuando la propuesta llega al comité en cuestión, este puede reescribirla o inclusive negarse a analizarla. Solo si es aprobada en esa instancia pasa a la discusión en el pleno. Allí el escenario se complica aún más, puesto que los líderes del partido de la mayoría en ambos hemisferios deciden la agenda, o sea, las prioridades de lo que será sometido a discusión y votación.

Cada uno de los proyectos debe ser aprobado en idéntica forma tanto en la Cámara como en el Senado, aunque ese proceso no necesariamente ocurre de forma simultánea. Una vez que eso sucede, si las versiones de ambas cámaras no coinciden, entonces se convoca al Comité de Conferencias para que concilie las propuestas; luego, los resultados son devueltos al Senado y a la Cámara de Representantes para iniciar todo el recorrido nuevamente. Solo entonces llega a la mesa del Presidente, que puede firmar la propuesta y convertirla en ley, o vetarla. Todo ese proceso debe ocurrir en el transcurso de los dos años que dura el período de cada legislatura.

La conformación de políticas, en ese escenario, podría definirse como la actividad legislativa sobre un tema, que incluye desde la identificación, el anuncio de una propuesta específica, los debates que se generen al respecto, hasta alguna acción importante, que puede ser una votación o su promulgación.

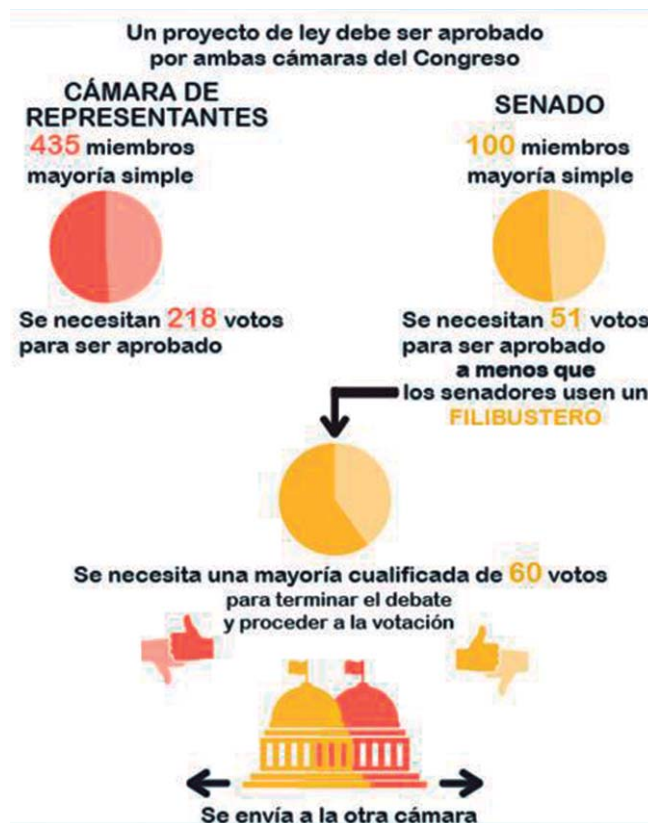


Fig. 2. Recorrido de un proyecto de ley en ambas cámaras del Congreso de Estados Unidos.

Esas políticas están condicionadas por las tendencias de media y larga duración que pueden agruparse bajo la denominación de política de Estado, influidas también por la acción de otros actores gubernamentales y extra gubernamentales (González, Domínguez y Govea, 2021).

Con la situación descrita hasta aquí se podrían proyectar algunas ideas con respecto a la política hacia Cuba en el 117 Congreso. En un contexto marcado por la crisis sanitaria y económica en Estados Unidos, el tema no parecería estar entre las principales prioridades dentro de la agenda legislativa, aunque sí se ha mantenido como prioritario para algunos legisladores y grupos de poder específicos.

Como en legislaturas anteriores, se proyecta una tendencia hacia la presentación de proyectos de ley en dos sentidos: por un lado, los favorables a un acercamiento y levantamiento total o parcial de las sanciones; por otro, los desfavorables a cualquier tipo de mejoramiento

en las relaciones bilaterales, encaminados al mantenimiento y reforzamiento de las restricciones.

La correlación de fuerzas existente dificulta la posibilidad de que alguno de los proyectos sea aprobado. No obstante, la concreción o no de algunos de esos escenarios, o incluso la incorporación de otros, estaría fuertemente condicionada por la política de la administración Biden hacia Cuba.

CONCLUSIONES

Los debates sobre Cuba en el Congreso de Estados Unidos se dinamizaron después de los anuncios del 17 de diciembre del 2014, puesto que el impacto del cambio de política estimuló la actividad legislativa. En ese contexto, el Capitolio fue sede de conflicto entre dos posiciones contrapuestas. Por un lado, se presentaron proyectos de ley que buscaban acompañar la política de Obama hacia Cuba y ampliar las oportunidades para el mejoramiento de las relaciones bilaterales. Por otro, surgieron propuestas cuyo objetivo era mantener y reforzar el sistema de sanciones.

Con la llegada a la Casa Blanca de Donald Trump continuaron los intereses de legisladores y grupos de poder en ambos sentidos, pero la cantidad de propuestas fue menor. El aumento en la actividad legislativa con respecto a Cuba en el 114 Congreso, y la disminución en el 115 y 116, indican que la política del ejecutivo es un factor clave dentro de la dinámica estudiada.

Los temas que mayor interés despertaron entre los legisladores que se inclinan al mejoramiento de las relaciones bilaterales fueron los relacionados con las exportaciones de productos a Cuba y con la eliminación de las restricciones de viajes. Los intereses sobre ciertos temas, tanto de legisladores como de grupos de poder, se mantuvieron en el tiempo y se transmitieron de una legislatura a otra.

Sin embargo, el grueso de las legislaciones que lograron ser aprobadas se concentró en dos aspectos: el financiamiento de Radio y TV Martí y los programas que ellos llaman de “promoción de la democracia”, y las provisiones con respecto al mantenimiento de la Base Naval en

Guantánamo. La complejidad en el funcionamiento del Congreso con todo su entramado de reglas y procedimientos, la polarización creciente dentro del órgano legislativo, y la diversidad de intereses entre los actores e instituciones que participan en la conformación de políticas, dificultaron el avance de otras legislaciones.

Como resultado de las elecciones generales de 2020 cambió el escenario de gobierno dividido, puesto que tanto la Casa Blanca como la Cámara de Representantes y el Senado fueron ganadas por los demócratas. Esa transformación en el balance de fuerzas tendría un impacto en los procesos de conformación de políticas públicas, dentro de lo cual se incluye también la política hacia Cuba.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Atske, S. (2021). Immigrants and children of immigrants make up at least 14% of the 117th Congress. *Pew Research Center*. Recuperado 12 febrero 2021, de <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/02/12/immigrants-and-children-of-immigrants-make-up-at-least-14-of-the-117th-congress/>
- Ballotpedia (2020a). *Election results, 2020: Control of the U.S. House*. Recuperado de https://ballotpedia.org/Election_results,_2020:_Control_of_the_U.S._House
- Ballotpedia (2020b). *Election results, 2020: Control of the U.S. Senate*. Recuperado de https://ballotpedia.org/Election_results,_2020:_Control_of_the_U.S._Senate
- Blazina, C. E. y DeSilver D. (2021a). A record number of women are serving in the 117th Congress. *Pew Research Center*. Recuperado 15 enero 2021, de <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/01/15/a-record-number-of-women-are-serving-in-the-117th-congress/>
- Blazina, C. E. y DeSilver D. (2021b). Boomers, Silents still have most seats in Congress, though number of Millennials, Gen Xers is up slightly. *Pew Research Center*. Recuperado 12 febrero 2021, de <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/02/12/boomers-silents-still-have-most-seats-in-congress-though-number-of-millennials-gen-xers-is-up-slightly/>

- CBS/NYT Poll (2016). Majority of Americans support restoring U.S.-Cuba ties. *CBS News*. Recuperado 21 marzo 2020, de <https://www.cbsnews.com/news/cbsnyt-poll-majority-of-americans-support-restoring-us-cuba-ties/>
- Center for Democracy in the Americas and the Washington Office on Latin America (2020). The United States and Cuba: A New Policy of Engagement. *Report*. Washington D.C. Recuperado 17 diciembre 2020, de <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/12/A-New-Policy-of-Engagement-PUBLIC-Cleaned-12-17-20.pdf>
- Congressman Cohen Introduces the Baseball Diplomacy Act (2021). *Press Release*. Recuperado 5 enero 2021, de <https://cohen.house.gov/media-center/press-releases/congressman-cohen-introduces-baseball-diplomacy-act>
- Cubatrade (2020). *And Now The United States Congress Will Have Ten Members Focusing Upon Cuba Issues*. Recuperado de <https://www.cubatrade.org/blog/2020/11/13/6f2ysegzwwfse1o4tzshkog3pw5wvze>
- Cubatrade (2021). *Four Republican Cuban-American Members Of The U.S. House Of Representatives Voted To Remove Rep. Taylor Greene. Did The Vote Also Reflect 2020 Census, Florida & New York Politics?* Recuperado de <https://www.cubatrade.org/blog/2021/2/6/1sq1qjv2dr29hn13es2jjoh2pea9rb>
- Domínguez, E.; Machado, L. y González, D. (2016). *Nueva inmigración y comunidad cubana en Estados Unidos en los albores del siglo XXI. Migraciones Internacionales*, 8(4 julio-diciembre). Tijuana, México, pp. 105-136.
- Domínguez, E. y González, D. (2017). Los factores del proceso de cambio: rupturas y persistencias entre los cubanos del norte. *Revista de Estudios Estratégicos*, (04-1er semestre). La Habana, pp. 81-104.
- Eckstein, S. (2009). *The Immigrant Divide. How Cuban Americans Changed the US and their Homeland*. Routledge, Londres, Nueva York.
- Gámez, N. (2021). Sen. Bob Menendez asks for 'tangible results' in possible negotiations with Cuba under Biden. *Miami Herald*. Recuperado 17 febrero 2021, de <https://www.miamiherald.com/news/nation-world/world/americas/cuba/article249318795.html>
- González, D. y Domínguez, E. (2018a). El Congreso de Estados Unidos y su política hacia Cuba, de Obama a Trump. *Revista de Estudios Estratégicos*, (06-1er semestre). La Habana, pp. 7-34.
- González, D. y Domínguez, E. (2018b). El Congreso estadounidense en época de Trump y la política hacia Cuba. En S. Castro, y M. E. Crahan, (Coords. / y eds. científicas). *Donald J. Trump y las relaciones Cuba-Estados Unidos en la encrucijada*. (pp. 153-176). Valentini, México: Grupo Editor Orfila.
- González, D., Domínguez, E. y Govea, J. (2021). El Congreso federal de Estados Unidos y la política hacia Cuba. *Revista Universidad de La Habana* (en proceso de edición). La Habana.
- H.R. 3960 – 116th Congress: Freedom for Americans to Travel to Cuba Act of 2019*. Recuperado de <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/3960>
- H.R. 198 – 117th Congress: Baseball Diplomacy Act*. Recuperado de <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/198>
- H.R. 287 – 117th Congress: FORCE Act*. Recuperado de <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/287>
- McGovern, J. P. (2021). *Letter to President-Elect Joseph R. Biden*. Recuperado de https://mccgovern.house.gov/uploadedfiles/cuba_2021_-_to_president-elect_biden_1-15-21.pdf
- Norman, J. (2016): Majority of Americans View Cuba Favorably for First Time. *Gallup*. Recuperado 15 febrero 2021, de <https://news.gallup.com/poll/189245/majority-americans-view-cuba-favorably-first-time.aspx>

- Olezsek, W. J., Olezsek M., Rybicki E. y Heniff B. Jr. (2016). *Congressional procedures and the policy process*, (10 ed.). Los Angeles, Londres, Nueva Delhi, Singapore, Washington DC: CQPress.
- Public Law 115 - 334 - Agriculture Improvement Act of 2018*. Recuperado de <https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-115publ334>
- Rennack, D. E. y Sullivan M. P. (2018). Cuba sanctions: Legislative restrictions limiting the normalization of relations. *Congresional Research Center Report*. Recuperado de <https://fas.org/sgp/crs/row/R43888.pdf>
- S. 299 – 114th Congress: Freedom to Travel to Cuba Act of 2015*. Recuperado de <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/299>
- S. 2303 – 116th Congress: Freedom for Americans to Travel to Cuba Act of 2019*. Recuperado de <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/2303>
- S. 428 – 116th Congress: Freedom to Export to Cuba Act of 2019*. Recuperado de <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/428>
- S. 491 – 114th Congress: Freedom to Export to Cuba Act of 2015*. Recuperado de <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/491>
- S. 249 – 117th Congress: United States-Cuba Trade Act of 2021*. Recuperado de <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/249>
- S. rept. 116-236 – National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021*. En: <https://www.congress.gov/congressional-report/116th-congress/senate-report/236>
- Schaeffer, K. (2020). Slim majorities have become more common in the U.S. Senate and House. *Pew Research Center*. Recuperado de <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/12/01/slim-majorities-have-become-more-common-in-the-u-s-senate-and-house/>
- Schaeffer, K. (2021). Racial, ethnic diversity increases yet again with the 117th. Congress. *Pew Research Center*. Recuperado de <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/01/28/racial-ethnic-diversity-increases-yet-again-with-the-117th-congress/>
- Semones, E. (2020). Incoming GOP congresswoman to take aim at AOC with conservative squad. *Politico*. Recuperado 29 noviembre 2020, de <https://www.politico.com/news/2020/11/29/house-women-conservative-squad-malliotakis-441149>.
- Sullivan, M. P. (2017a). Cuba: Issues and actions in the 114th Congress. *Congressional Research Service*. Recuperado de <https://fas.org/sgp/crs/row/R43926.pdf>
- Sullivan, M. P. (2017b). Cuba: US policy in the 115th Congress. *Congressional Research Service*. Recuperado de <https://fas.org/sgp/crs/row/R44822.pdf>
- Sullivan, M. P. (2021a). Cuba: U.S. Policy in the 116th Congress and Through the Trump Administration. *Congressional Research Service*. Recuperado de <https://fas.org/sgp/crs/row/R45657.pdf>
- Sullivan, M. P. (2021b). Cuba: U.S. Policy Overview. *Congressional Research Service Report*. Recuperado de <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10045.pdf>
- The White House (2017). *National Security Presidential Memorandum on Strengthening the Policy of the United States Toward Cuba*. Recuperado de <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/memorandum-strengthening-the-policy-the-united-states-toward-cuba>
- United States Senate Committee on Finance (2021). *Wyden Introduces Bill to End Cuba Embargo and Establish Normal Trade Relations*. Recuperado de <https://www.finance.senate.gov/chairmans-news/wyden-introduces-bill-to-end-cuba-embargo-and-establish-normal-trade-relations>