

Helms-Burton y el cambiante contexto para la política estadounidense

Dr. David E. Dreyer

Centro para la Democracia en América.

Cuando restan 35 días para que comience la era Trump, sé que vamos a extrañar al presidente Obama cuando se vaya.

- Vamos a extrañar la habilidad con que utilizó sus facultades ejecutivas para abrir los viajes y el comercio con Cuba, y protegió la mayoría de las nuevas reformas de los ataques en el Congreso.
- Vamos a extrañar cómo no permitió que las controversias descarrilaran su diplomacia.
- Vamos a extrañar cómo creó simpatizantes, entre la comunidad cubanoamericana y el sector empresarial, que ahora están interesados en mantener la política.
- Y principalmente la forma en que definió como objetivo de la política el *alcanzar los intereses de Estados Unidos* en contraposición a obtener concesiones de los cubanos.

Durante dos años vivimos fuera del marco de política de la Helms-Burton, mientras el presidente Obama demostraba hasta qué punto las negociaciones y las relaciones directas con Cuba podían tener resultados reales para beneficio de ambos países.

Sin embargo, el 8 de noviembre fue una derrota para la normalización. Ahora hemos regresado a la vida con la Helms-Burton y su enfoque basado en las concesiones. La Helms-Burton es la estrella polar de

los simpatizantes de la línea dura y es la vía correcta para comprender de qué manera Trump y el Congreso de Estados Unidos abordarán la política hacia Cuba durante los próximos cuatro a ocho años. Comencemos con el presidente electo para comprender con quién estamos tratando.

Donald Trump emprendió una campaña de «Estados Unidos primero» sustentada en su oposición a la inmigración, los acuerdos comerciales desfavorables, y el Islam radical. Él es un unilateralista y un anti-*establishment*; desprecia las alianzas y los acuerdos diplomáticos; opera fuera de los límites de la historia y desconoce sus lecciones.

Como candidato, *puso en tela de juicio* la Ley de Ajuste Cubano, y afirmó que *prohibiría el pago* de compensaciones a Cuba por daños provocados por el embargo. Sabemos que concluyó su campaña prometiendo *poner fin* a las reformas hechas por Obama a menos que Cuba estuviera dispuesta a llegar a un arreglo más favorable. Mucho más interesantes fueron los comentarios que realizó Jason Miller, su director de comunicaciones, quien explicó que esto quería decir que el señor Trump pretendía alcanzar *la libertad en Cuba para los cubanos y un buen arreglo para los estadounidenses en el que no seamos tomados por tontos*.

Los comentarios de Jason Miller situaban la política de Trump en el marco de la Helms-Burton, y la frase *tomados por tontos* vinculaba a Cuba con un grupo más amplio de quejas —desde los acuerdos comerciales hasta la inmigración, pasando por el acuerdo nuclear de Irán— que aunaron a los populistas económicos y los neoconservadores en su coalición. Asimismo, alineó la política de Trump sobre Cuba con la Plataforma del Partido Republicano para 2016 que tiene a la Helms-Burton como el estándar para la política estadounidense.

Existe un bloque respetable de opinión que sugiere que, más tarde o más temprano, el instinto e historial de Trump como el constructor/urbanista que deseó construir hoteles en Cuba emergerá para controlar la dinámica actual. De hecho, considero que cuando el señor Trump se postule para la reelección en 2020, podrá imaginarse que es el presidente que abrió a Cuba totalmente porque *logré un mejor arreglo* sin comprender que lo que está a punto de ser puesto en marcha desde el primer día de su presidencia podría hacer eso muy difícil de lograr.

El Congreso quedó esencialmente igual con las elecciones de 2016. Los demócratas ganaron un puñado de escaños en la Cámara, pero estos avances no llegaron a alterar el equilibrio partidista en la Cámara

ni a convertir en mayoría a los reformistas de la política hacia Cuba en ese órgano, donde están entre 20 y 25 votos por debajo. Si bien algunos afirman que en la Cámara existen votos suficientes para conceder créditos para la venta de productos agrícolas a Cuba, no conozco de evidencias en el sentido de que exista una mayoría que permita impedir que en la Cámara se aprueben leyes desfavorables respecto de cualquier otro asunto.

Los demócratas ganaron otros 2 escaños en el Senado de Estados Unidos, donde existe una mayoría para aprobar leyes relativas a los viajes y detener algunas cosas negativas en relación con Cuba, pero ello no significa que siempre habrá una mayoría simple en las votaciones para detener todo lo negativo.

Sabemos que después de su investidura, el presidente Trump tiene planes de comenzar su mandato firmando leyes que deroguen el *Obamacare* y emitiendo una amplia gama de órdenes ejecutivas.

Junto a él estará el general retirado Michael Flynn, su asesor de seguridad nacional; resulta preocupante que Flynn sea un islamofóbico y escritor de *tweets* con noticias falsas y que también será la principal fuente de inteligencia de Trump, en tanto perdure la controversia del presidente con la CIA. Detrás de Flynn habrá toda una amplia gama de otras personas que no tienen el menor interés en la soberanía de Cuba, quienes harán todo lo posible por garantizar que Trump, el presidente, cumpla las promesas que hizo Trump, el candidato, respecto de la política hacia Cuba.

Hasta el momento no sabemos si dichas órdenes ejecutivas revertirán todas o algunas de las medidas de apertura tomadas por Obama. ¿Por qué no habría de derogar el presidente Trump la Directiva de Política de Seguridad Nacional que firmó el presidente Obama el 14 de octubre? Los optimistas piensan que Trump, el empresario, no interferirá con las aerolíneas estadounidenses que brindan vuelos comerciales hacia Cuba. No tiene por qué hacerlo.

Por el contrario, puede reducir la demanda de asientos en sus vuelos poniendo fin a algunas de las reformas pueblo a pueblo, como las licencias personales para viajes individuales, que hacen rentables sus inversiones en Cuba. Podría hacer esto y más desde el primer día, si sus planes son utilizar la coerción creyendo que darán lugar a concesiones por parte de Cuba que le permitan alcanzar el arreglo más propicio que pretende.

Hablemos del Congreso, donde se mantiene muy vital el discurso que anima la Helms-Burton de que Cuba debe ser doblegada mediante sanciones hasta tanto realice concesiones que transformen su sistema. Como un miembro del personal republicano comentó recientemente a *Politico* respecto de la preferencia de Obama por las negociaciones: *Todas estas conversaciones no han avanzado un milímetro. Lo que se debe decir es: estas son nuestras condiciones, las toman o las dejan.*

Esa es la mentalidad de la Helms-Burton. Sin embargo, las concesiones no son una preocupación solo de los republicanos. Incluso demócratas que favorecen las reformas se preguntan *¿Qué ha obtenido Estados Unidos a cambio de las reformas del presidente?*

Cuando el nuevo Congreso se instaure el 3 de enero, el Senado comenzará inmediatamente las audiencias de confirmación del gabinete del presidente. Si se combinan las políticas de la Helms-Burton con su visión de campaña sobre la seguridad, la inmigración y el comercio, creo que todos podemos imaginarnos lo que está por venir.

Durante las audiencias de nominación de la gobernadora Nikki Haley como embajadora ante Naciones Unidas ¿qué impediría que un miembro del Comité de Relaciones Exteriores del Senado pregunte si la gobernadora Haley sabe que el Título I de la Helms-Burton requiere que proponga y procure se apruebe en el Consejo de Seguridad un embargo internacional obligatorio contra el gobierno cubano, y si se compromete ante el comité a que hará exactamente eso?

En la confirmación de Rex Tillerson como Secretario de Estado, ¿qué impediría que un miembro del Comité de Relaciones Exteriores pregunte si todas las reformas de Obama deberían ser derogadas a tenor de la Sección 204 de la Helms-Burton porque no se ha instaurado aún un gobierno de transición? ¿Qué le impediría responder afirmativamente?

En este sentido debo añadir que el texto del estatuto también incluye 18 referencias a Rusia y la Unión Soviética, y a la amenaza de subversión que representaba para el hemisferio cuando la ley fue aprobada en 1996. Es fácil imaginar que un Senador pregunte a nuestro futuro Secretario de Estado si el país que *hackeó* nuestras elecciones presidenciales en 2016 aún constituye una amenaza hemisférica. ¿Qué se supone que responda? ¿Qué no?

Eso es lo que sucede en las audiencias de confirmación. Los Senadores hacen preguntas como estas para presionar al Gabinete a tomar las

medidas de política que desean y para sentar los precedentes de leyes futuras.

Los de línea dura ya han identificado sus prioridades legislativas: más dinero para programas en favor del cambio de régimen a tenor de la Sección 109 de la Helms-Burton; prohibición de fondos para los transbordadores que atraquen en propiedades confiscadas; detener los vuelos comerciales hasta que pueda verificarse la seguridad de los aeropuertos cubanos; suspender todas las prestaciones de seguridad social a los inmigrantes cubanos que visiten Cuba, entre otras.

Sigamos de cerca al Congreso en abril. Propuestas como estas pueden fácilmente incluirse en el proyecto de ley de gastos *imprescindibles* que el Congreso debe aprobar en abril para mantener el funcionamiento del gobierno federal. Medidas similares podrían aprobarse aceleradamente como proyectos de ley independientes en la Cámara. En cualquier caso, veremos si 51 senadores se levantan para detenerlas cada vez que sean presentadas. Si no lo hacen, el presidente Trump las firmará y se convertirán en ley.

Nuestra suspensión de dos años de la Helms-Burton está a punto de terminar.

Estas nuevas circunstancias son una prueba de fuego para la teoría de apoyo de la comunidad favorable a las reformas, y nos impele a preguntarnos si *es necesario actualizar el modelo*. Es cierto que estamos en una posición debilitada y que no podemos ganar todas las batallas.

Sin embargo, las campañas que son consumidas por la debilidad de su propia posición rara vez triunfan, si alguna vez lo hacen. No tengo todas las respuestas para hacer avanzar el debate, pero sí tengo algunas ideas sobre dónde comenzar.

Primero, es necesario que hablemos sobre Cuba con la coalición de Trump. Si bien esperan que cumpla sus principales promesas en relación con la inmigración y el comercio, una encuesta celebrada a finales de noviembre por *Economist and You.Gov* muestra que entre los electores de Trump existe un apoyo significativo a las reformas a la política sobre Cuba.

Por ejemplo, en relación con los viajes, el 47% de los simpatizantes de Trump consideran que los estadounidenses deberían poder viajar a Cuba sin excepciones. Otro 18% apoya la definición tradicional de pueblo a pueblo que permite los viajes por motivos religiosos, culturales o académicos. Muchos de sus electores tienen una posición contraria al embar-

go; 42% considera que los estadounidenses deberían poder comprar cualquier producto cubano que deseen. Muchos de sus electores también respaldan las relaciones diplomáticas por un margen de 40% a 31%.

En segundo lugar, en vista de que el centro geográfico de atención de las elecciones presidenciales del 2020 se ha trasladado al medio oeste industrial, sería más provechoso que nuestro esfuerzo organizativo y de difusión se acercara a esos estados y a los republicanos en el Congreso que dominan las delegaciones de esos estados. Tengamos esto en cuenta: desde 1962 hemos tenido 14 elecciones de mitad de período —las que se realizan cada dos años tras las elecciones presidenciales. En 10 de esas 14 elecciones, el partido que fue sacado del poder ha aumentado su cantidad de escaños en el Congreso —debido a que la mayoría de las veces dos años es el periodo tras el cual las presidencias frecuentemente se desmoronan.

Expertos como Glen Bolger tienen razón al decir que los demócratas ganarán 23 escaños en las elecciones de mitad de período del 2018. Sin embargo, si los republicanos que se postulen ese año desearan mostrar cierto distanciamiento de las políticas de Trump —porque están fracasando— deberíamos trabajar con ellos para mostrar distanciamiento de Trump en relación con Cuba.

En tercer lugar, nuestros mensajes sobre Cuba deben enfocarse en las mayores fortalezas del presidente y criticar los cambios de política porque socavan sus más grandes promesas; sus posiciones respecto de la inmigración, el comercio y la seguridad.

Por ejemplo, *todo lo que estos cambios de política hacia Cuba han logrado es aumentar la inmigración desde Cuba; dañar los empleos, la agricultura y el comercio en Estados Unidos; y crear un vacío en Cuba y América Latina que está siendo ocupado por Rusia y China.*

De igual manera, todos los esfuerzos por echar atrás las reformas sobre los viajes y el comercio deben ser enfrentados con una fuerte respuesta sobre los empleos.

¿Por qué no hacen por los granjeros estadounidenses lo que el presidente electo Trump hizo por los aires acondicionados Carrier?

- Destacar los empleos que van a parar a manos de los competidores extranjeros porque las empresas estadounidenses tienen prohibido entrar al mercado cubano, o los costos que imponen a la economía de la Florida los esfuerzos por eliminar los viajes.

- Recordarle al presidente que debido al embargo los urbanistas canadienses y chinos son los que están construyendo hoteles y campos de golf, y no la organización Trump.
- Decirle que suspender el comercio con Cuba es un mal negocio comercial y que los estadounidenses no deben ser tomados por tontos.

El senador estadounidense Patrick Leahy demostró lo que es un enérgico discurso sobre Cuba cuando dijo lo siguiente ante el Senado el 9 de diciembre:

Sin embargo, esos mismos cinco miembros del Congreso —tres en el Senado y dos en la Cámara— se han opuesto rotundamente a la nueva apertura con Cuba. Insisten en decir que los únicos cubanos que se han beneficiado con la nueva apertura son Raúl Castro y los militares cubanos.

El gobierno cubano se ha beneficiado, eso es inevitable. Así sucede en cualquier país con empresas de propiedad estatal con los cuales tenemos relaciones diplomáticas y comerciales, que son muchos.

Pero es falso y engañoso decir que solamente ellos se han beneficiado. De hecho, el pueblo cubano, especialmente los empresarios cubanos, se han beneficiado, así como también el pueblo de Estados Unidos. Y la gran mayoría de ellos desean que se mantenga esta apertura.

Los que califican de fracaso la política de contactos tras solo dos años porque el gobierno de Castro continúa persiguiendo a sus opositores, o son ingenuos o no se les debe tomar en serio.

Estoy consciente de que muchas personas consideran que poderosos intereses empresariales en Estados Unidos impedirán que Trump destruya todas las reformas, y ello podría llegar a ser cierto, en parte, debido a esfuerzos de organizaciones como Engage Cuba. Podría llegar a ser así. Sin embargo, si llega a demostrarse que este análisis es correcto, necesitaremos un programa de dos a cuatro años para intentar recuperar el terreno perdido.

Sin dudas será necesario cambiar nuestro pensamiento y nuestra proyección respecto de la Helms-Burton.

Es un artefacto de la Guerra Fría, y retomarla como marco que controle nuestra política con Cuba no representa cambio alguno. Incluye condiciones que ya han sido cumplidas o superadas por los he-

chos. Es preciso decir a los encargados de formular políticas que aplicar la Helms-Burton para derogar las reformas en las esferas de viajes y comercio también afectará los empleos para los cubanos, y el Secretario Gutiérrez tiene razón al decir que tener un empleo es un derecho humano.

Necesitamos enfrentarnos a la mentalidad enfocada en las concesiones que tienen los encargados de formular políticas; de no hacerlo, estaremos atrapados en el marco de la Helms-Burton y no escaparemos nunca.

*Traducción oficial
Equipo de servicio de traductores e intérpretes*