

Influencia del *lobby* agrícola de EE.UU. en la conformación de la política hacia Cuba en el período 2000-2020

Influence of the U.S. Agricultural Lobby on the Policy-Making Process to Cuba During the Period 2000-2020

Lic. Brian Elio De La Nuez Pérez

Licenciado en Relaciones Internacionales en el Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raul Roa García.

[briandelanuez98@gmail.com/ORCID: 0009-0003-6824-3092]

Resumen

Durante el período 2000-2020 el lobby agrícola de EE.UU. ejerció una significativa influencia en el proceso de conformación de políticas tanto por parte del Ejecutivo como del Congreso, convirtiéndose en un núcleo fundamental a favor del acercamiento entre EE.UU. y Cuba, y del levantamiento de sanciones económicas que entorpecen la normalización del comercio entre ambos países. Los principales mecanismos utilizados por el lobby agrícola para lograr influir en el mejoramiento de relaciones comerciales con Cuba fueron: el financiamiento de campañas a congresistas, en su mayoría republicanos y de estados específicos; la promoción de proyectos de ley favorables al comercio agrícola; la publicación de informes sobre las oportunidades que ofrece el mercado cubano; el envío de cartas a figuras del liderazgo del Congreso y al Ejecutivo y la creación de agrupaciones de cabildeo.

Palabras clave: *lobby, sistema político, bloqueo, agricultura, relaciones bilaterales.*

Abstract

During the period 2000-2020 the U.S. agricultural lobby exerted a significant influence on the policy-making process of both the Executive and the Congress, becoming a fundamental nucleus in favor of rapprochement between the U.S. and Cuba, and the lifting of economic sanctions that hinder the normalization of trade between the two countries. This influence was manifested through the financing of campaigns to congressmen, mostly Republicans and from specific states; the promotion of bills favorable to agricultural trade; the publication of reports on the opportunities offered by the Cuban market; the sending of letters to congressional leadership figures and to the Executive and the creation of lobbying groups.

Key words: *Lobby, political system, blockade, agriculture, bilateral relations.*

Introducción

Antes del triunfo de la Revolución Cubana, el 75% de los alimentos importados por Cuba provenían directamente desde Estados Unidos (EE.UU.). En esta etapa, las relaciones con ese país desempeñaban un rol fundamental en el sistema agroalimentario de la Isla; eran varios los inversionistas estadounidenses que poseían grandes extensiones de tierras dedicadas principalmente a la producción de azúcar (González, 2012).

Desde el 1ro de enero de 1959, las relaciones de EE.UU. y Cuba han estado caracterizadas por la confrontación y una elevada conflictividad, que llegó incluso al enfrentamiento militar, así como a acciones de terrorismo organizadas desde territorio estadounidense contra Cuba. En los primeros años de la Revolución, el gobierno estadounidense intentó, por todas las vías, derrocar al naciente gobierno cubano y aplicó medidas contra la Isla con el objetivo de asfixiarla económicamente, entre ellas destaca la suspensión de la cuota azucarera. Asimismo, se impuso sobre Cuba un Bloqueo económico comercial y financiero en 1962, el cual afecta desde entonces transversalmente todas las esferas de la sociedad cubana.

Además, las relaciones bilaterales han estado definidas por el entramado de leyes, órdenes ejecutivas, proclamas presidenciales y otros tipos de normas que conforman y robustecen el Bloqueo. Con la promulgación de la Ley Helms-Burton en 1996 se le otorgó al Congreso la facultad de ser el único órgano capacitado para eliminar el núcleo duro de esta política, aunque el Presidente conserva amplias prerrogativas para flexibilizar o endurecer su aplicación.

Desde la implantación del Bloqueo, Cuba no pudo adquirir productos en EE.UU. hasta el 28 de octubre del 2000, cuando el presidente Bill Clinton firmó la Ley de Reforma a las Sanciones Económicas y Mejoramiento de las Exportaciones (Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act o TSRA por sus siglas en inglés). Por primera vez en décadas, la TSRA permitía a las empresas estadounidenses vender alimentos y productos agrícolas a la

Isla, si bien sujeto a un conjunto de limitaciones financieras y comerciales, aún vigentes. En diciembre de 2001, el gobierno cubano hizo su primera compra de productos agrícolas de EE.UU. para llenar la brecha producida por el paso del huracán Michelle (González, 2012). Entre los años 2003 y 2012, EE.UU. fue el proveedor número uno o dos en valor total de productos agrícolas a Cuba, antes de caer al quinto lugar después de que la Unión Europea, Brasil, Argentina y Vietnam ofrecieron mejores opciones de financiamiento, a pesar de su distancia geográfica.

Históricamente, y con más énfasis después del 2000, el lobby agrícola estadounidense, así como representantes de estados agrícolas, han tenido un papel protagónico en los esfuerzos por reducir las restricciones al comercio con Cuba. Además, han influido para intentar modificar la TSRA, que no permite a Cuba la compra a través de créditos y solo admite intercambios en efectivo.

En diciembre 2014, el anuncio de los presidentes Raúl Castro y Barack Obama sobre el inicio de un proceso de normalización de las relaciones entre ambos países, creó un ambiente político favorable para incrementar la presión por el cambio en el ámbito de las relaciones agroalimentarias.

El presente artículo pretende analizar cómo ha sido la influencia del lobby agrícola de EE.UU. en la conformación de la política hacia Cuba. Asimismo se identifican y explican cuáles han sido los principales mecanismos empleado por este grupo en aras de lograr un acercamiento entre ambos países.

El rol del lobby agrícola dentro del sistema político estadounidense

Los lobbies en EE.UU. son un componente más del sistema político y las actividades que lo rodean están justificadas con los derechos de la “supuesta” libre expresión y asociación conferidos por la Primera Enmienda de la Constitución. Asimismo, se considera que pueden constituir una instancia relevante para intercambiar información e ideas entre el gobierno y el sector privado. En este sentido, se ha desarrollado un cuerpo de leyes y reglas

para regular las actividades de lobby, así como las relaciones de ciertos funcionarios públicos con los “lobbistas” o cabilderos.

Por diversas razones históricas, económicas y socio-políticas, entre las que destacan la descentralización del sistema constitucional y la eliminación o reducción de límites a la financiación de estos grupos, en los últimos años, los lobbies han proliferado de manera significativa. El grado de desarrollo alcanzado, propicia que tengan un nivel de especialización y de organicidad muy elevado, lo cual se traduce en una enorme influencia en el proceso de conformación de la política en EE.UU.

La actividad de cabildeo es considerada un fenómeno complejo y heterogéneo, muy frecuentemente relacionada con escándalos de corrupción. Comprenderlo requiere entender el comportamiento variado de una pluralidad de grupos de presión, que trabajan en diferentes niveles de gobierno, para diferentes tipos de organizaciones, en una inmensa variedad de cuestiones, utilizando una amplia gama de técnicas y logrando diversos niveles de éxito (Nownes, 2006).

Muy vinculados a la actividad que realizan estas organizaciones están en EE.UU. los llamados Comité de Acción Política (PAC's por sus siglas en inglés). Los PAC's por lo general, forman parte de los grupos de presión y son el instrumento a través del cual se recaudan y canalizan fondos para influir en la conformación de la política, ya sea a través del financiamiento a las campañas electorales, políticas propagandísticas, entre otras acciones (Cornelio, 2011).

Para el autor, los lobbies son, en esencia, la expresión de grupos económicos específicos que utilizan grandes sumas de dinero para tratar de imponer una agenda legislativa o ejecutiva específica y de esta forma, obtener beneficios particulares. Los más importantes tienen suficiente poder para cambiar a funcionarios electos y legisladores a todos los niveles e influir en los resultados de cada elección.

El lobby agrícola se ha caracterizado, históricamente, por ser uno de los más influyentes en la política estadounidense. Dentro de él se incluye un grupo diverso de intereses: productores de cultivos, productores

de ganado y carne, empresas avícolas y de huevos, productores de leche, productores de madera, empresas tabacaleras y fabricantes y tiendas de alimentos. En términos de cabildeo, sigue siendo una fuerza sólida, situándose entre los diez sectores que más gasta en labor de cabildeo dentro de los EE.UU. (ocupa el 9no lugar) (Open Secrets, s.f).

El lobby agrícola aporta importantes sumas de dinero dirigidas al financiamiento de las campañas de candidatos congresionales, como vía para comprometerlos o afianzar su identificación con las políticas del lobby y convertirlos en defensores de sus intereses dentro del Congreso. Como tendencia, este lobby destina fondos a candidatos con posibilidades de incidir en los temas de interés del grupo, dada su posición en el liderazgo o por su membresía en determinados comités. Asimismo, el apoyo del sector de los agronegocios al Partido Republicano es alto, en parte porque los distritos donde se desarrollan las principales operaciones agrícolas generalmente están representados por representantes de ese partido.

De Clinton a Trump: Papel del lobby agrícola de EE.UU. en la conformación de la política hacia Cuba

La política de EE.UU. hacia la Isla durante las primeras décadas de la Revolución se caracterizó por una constante hostilidad, llegando incluso a cometer sabotajes y actos terroristas, en la que varios cubanos perdieron la vida. A pesar de esto, durante la Administración del presidente James Carter se dieron algunos pasos positivos como parte de un proceso que tenía la intención de regularizar las relaciones bilaterales, entre ellos se permitió la reapertura de Oficinas de Intereses en las respectivas capitales, se permitió a los ciudadanos estadounidenses viajar a Cuba y que los cubanoamericanos pudieran enviar remesas y visitar a sus familiares. Sin embargo, en las siguientes administraciones de Ronald Reagan y George Bush todas las iniciativas tomadas estuvieron encaminadas en restringir aun más la casi inexistente relación económica entre ambos países (Cabañas, 2021).

La caída del Campo Socialista a inicios de la década de 1990, obligó a Cuba a reorientar el 85% de su comercio exterior y las inversiones extranjeras. En 1994 en la Isla tiene lugar un lento pero sostenido proceso de recuperación a partir de la reinserción en el mercado internacional, de nuevas relaciones de todo orden con numerosos países y de cambios duros a lo interno de la Isla. Es a partir de entonces que comienza a reinstalarse y a abrirse paso en la opinión pública la idea de que la política del Bloqueo había resultado un fracaso.

No obstante, durante toda la década del 90, los empresarios estadounidenses no pudieron beneficiarse de las posibilidades que les podía ofrecer el mercado cubano, pues precisamente, el Congreso de EE.UU. aprobó dos legislaciones en este período que reforzaron y ampliaron las medidas del Bloqueo: la Ley para la Democracia Cubana (conocida como Torricelli, o CDA por sus siglas en inglés), de 1992 y la Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática Cubana (Helms-Burton), de 1996. A lo anterior hay que agregarle la aplicación continuada, por orden presidencial, de la Ley de Comercio con el Enemigo,¹ la cual implica la calificación oficial de Cuba como enemigo de EE.UU.

A finales de la década de 1990 la demanda mundial de productos agrícolas estadounidenses se desplomó por la conjugación de una diversidad de factores, entre ellos: una sobreproducción nacional en este sector, así como la crisis económica por la que atravesó Asia en este período, que provocó una desaceleración significativa de las exportaciones agrícolas a esa región. Es por ello que los productores y exportadores estadounidenses tuvieron la necesidad de ampliar sus mercados (Lamb, 1999). De esta forma, la comunidad de los negocios de EE.UU. se movilizó, como nunca antes, al conocer que Cuba es un mercado que anualmente importa un aproximado de 2 000 millones de dólares en alimentos. Es a partir de entonces, que una parte del sector de los negocios de EE.UU. comenzó a cuestionarse si realmente

el aislamiento comercial de Cuba servía a los intereses nacionales de EE.UU.

En este período, a nivel legislativo, impulsado por lobbies y personalidades interesadas en el comercio con la Isla, comenzó a surgir una coalición de congresistas que históricamente habían sido partidarios de la flexibilización de las sanciones a Cuba. En su mayoría estos legisladores eran miembros del partido demócrata, pero también se encontraban representantes de intereses de sectores agrícolas, que eran predominantemente republicanos (Cabañas, 2021).

Asimismo, el debate a favor de flexibilizar la política de Bloqueo, se ve impactado también por la salida paulatina de Cuba del Período Especial, las votaciones en la Asamblea General de la ONU contra esta política, la visita del Papa Juan Pablo II y de empresarios estadounidenses a la Isla. En medio de esta situación, el presidente William Clinton se vio obligado a restablecer, mediante Orden Ejecutiva, los vuelos charters directos a Cuba en 1998 y permitió la venta de algunos productos agrícolas a Cuba en enero de 1999, algo que no tenía precedentes desde la imposición del Bloqueo (Quesada, 2001).

En mayo de 1999, Dean Kleckner, entonces presidente del Buró Agrícola de EE.UU. encabezó una delegación de 19 miembros a Cuba y declaró que “gracias al embargo impuesto por nuestro Congreso, Cuba tiene que comprar productos alimenticios por 600 millones de dólares de granjeros que no somos ni usted ni yo. (...) Podríamos mover productos que nos estamos moviendo ahora y generar ingresos que no estamos obteniendo ahora” (Galliano, 1999).

Como resultado de la presión del sector de los negocios, y en especial de la movilización del lobby agrícola, a mediados de 1999 estaban registrados en el Congreso 6 proyectos de ley relacionados con la prohibición de vender alimentos a Cuba. En particular, la enmienda patrocinada por el senador Christopher Dodd (D-CT)² que planteaba en el Senado el levantamiento de las restricciones para medicinas y alimentos, contaba con el

copatrocinio de 24 senadores de ambos partidos. Mientras que el texto semejante presentado en la Cámara por José Serrano (D-NY) contaba con 150 copatrocinadores (Young, 1999).

Lo más significativo de este período no fue solo el incremento en proporción de las iniciativas favorables al levantamiento de algunas de las sanciones impuestas contra Cuba, sino el aumento en la discusión de las mismas y el activismo de los grupos que abogaban por un levantamiento del Bloqueo. Un ejemplo muy significativo de lo anterior se puso de manifiesto durante la discusión de la enmienda introducida por el representante George Nethercut (R-WA)³ y el senador John Aschroft (R-MO) a la “Ley de Asignaciones a la Agricultura, Desarrollo Rural, Administración de Medicinas y Alimentos para el año 2001”.

Esta enmienda estaba dirigida a excluir a las medicinas y alimentos del régimen de sanciones económicas impuestas por el gobierno de EE.UU. a naciones incluidas en la llamada Lista de Estados Patrocinadores del Terrorismo, en la que se encontraba Cuba. Durante la discusión de dicha propuesta legislativa fueron relevantes los testimonios de congresistas que apoyaban el proyecto, sobre todo los que representaban a estados agrícolas, así como las presentaciones en audiencias congresionales de altos directivos de importantes organizaciones agrícolas (Quesada, 2001).

Sin embargo, durante el proceso negociador de la enmienda, los grupos anticubanos lograron introducirle modificaciones utilizando para ello el liderazgo republicano del Congreso. Fue por esto, que ante el inminente peligro de una posible eliminación de su enmienda, los patrocinadores llegaron a un acuerdo que consistía en permitir la venta de alimentos y medicinas a través de licencias emitidas por la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento de Tesoro (OFAC) anualmente. Además, prohibió conceder créditos federales o privados y estableció que los pagos cubanos deben realizarse en efectivo y por adelantado, es decir, que estos deben hacerse antes

de la entrega de los productos, incluso, en ocasiones, previo a la salida del envío de puertos estadounidenses. Igualmente, Cuba no podría exportar a EE.UU., ni utilizar su propia flota mercante con ese fin.

Producto de este debate, el presidente Clinton firmó el 28 de octubre del 2000 la Ley Pública 106-387, de la cual su título IX recogía el acta para el Mejoramiento de las Exportaciones y la Reforma de Sanciones al Comercio (TSRA). Esta ley en lo fundamental no modificaba lo dispuesto en las regulaciones del Bloqueo, sin embargo, fue vista como el reflejo del sentimiento de la mayoría en el Congreso de que las sanciones impuestas contra la Isla eran inefectivas y negaban el acceso de los productores estadounidenses a un mercado con grandes potencialidades. (Murphy, 2003)

No obstante, las primeras compras directas de Cuba en EE.UU. ocurrieron a finales del año 2001⁴ cuando la Isla fue azotada por uno de los fenómenos naturales más fuertes registrados en territorio cubano, el huracán Michelle. En aquella ocasión el Departamento de Estado de EE.UU. ofreció ayuda a los países afectados, gesto que fue agradecido por el MINREX a la nueva administración de George W. Bush, pero a cambio inquirió sobre la posibilidad de poder adquirir de forma compensada los productos necesarios en el mercado estadounidense (CNN, 2001).

Resulta necesario destacar que, desde que Cuba comenzó las compras en el mercado estadounidense, no solo se diversificaron los suministradores de cada producto, sino que también se extendieron hacia varias localidades de EE.UU. Esto, sin lugar a dudas, posibilitó que el interés por el tema Cuba no se quedara solo en Florida, sino que productores, empresarios y miembros del lobby agrícola de varios estados fueron convirtiendo el asunto del comercio con la Isla en una cuestión local para los electores de decenas de legisladores federales.

Para Cuba el hecho de expandir el interés por la flexibilización de las medidas restrictivas a la compraventa de productos agrícolas hacia varias zonas geográficas estadounidense,

se convirtió en un objetivo político. Además de generar mayores beneficios económicos, permitiría también contrarrestar la fuerte influencia que ejerce el exilio cubano, y lograría un equilibrio de posiciones respecto a la Isla tanto en el legislativo como el ejecutivo.

De igual manera, diversas labores realizadas por el gobierno cubano estuvieron encaminadas en promover y estimular la actividad de este lobby. Por su parte, la Sección de Intereses de Cuba en EE.UU. desplegó un conjunto de acciones como conferencias sobre las oportunidades que ofrecía el mercado cubano, visitas a determinados productores de diferentes estados y encuentros con oficinas de congresistas. Además, durante las visitas realizadas a Cuba por agricultores, empresarios y miembros del Congreso se les brindó atención especializada por parte de los Organismos de la Administración Central del Estado vinculados con esta actividad. Es decir, el interés del lobby agrícola por Cuba no surgió únicamente de manera espontánea, sino también como resultado del acumulado de numerosas gestiones, bajo la conducción personal del Comandante en Jefe Fidel Castro.

Otro elemento importante a destacar es que Cuba, desde que inició las compras a EE.UU. a través de las condiciones injustas y arcaicas que impone la TSRA del pago por adelantado y en efectivo, demostró tener capacidad de solvencia para honrar sus compromisos mediante las operaciones realizadas año tras año. En disímiles oportunidades y por diversas vías, incluidas tanto audiencias legislativas sobre el comercio con Cuba como declaraciones a medios de comunicación, algunos congresistas, con una estrecha relación con el exilio cubano, como Iliana Ross (R-FL), apostaron por que la Isla no tendría el dinero necesario para adquirir productos agrícolas estadounidenses. Sin embargo, la historia ha confirmado lo contrario, pues el gobierno cubano jamás ha dejado de pagar, según las regulaciones existentes, sus encargos en EE.UU. Esto hace despejar las dudas, sobre la rentabilidad del mercado cubano.

Asimismo, es necesario aclarar que entre Cuba y EE.UU. no existe un comercio normal,

pues no se realiza un intercambio de bienes y servicios en ambas direcciones. Es decir, Cuba solamente puede adquirir bienes en EE.UU., mediante los mecanismos que impone la TSRA pero existen dificultades adicionales, entre ellas el requerimiento de una serie de licencias específicas, que hacen en la práctica, casi imposible que Cuba pueda vender a ese país. Como resultado de esto los contenedores que llegan a puertos cubanos con mercancía regresan vacíos.

La presidencia de George W. Bush (2001-2008) se caracterizó por su política de gran hostilidad hacia Cuba. Una característica particular de ese gobierno fue la elaboración de planes contra la Isla, entre los que se distinguió el llamado Plan Bush, integrado por los dos informes de la "Comisión para la Asistencia a una Cuba Libre", cuyas premisas constituyen un desarrollo ulterior de los postulados de la Ley Helms-Burton. Las recomendaciones de dicho plan, muchas de las cuales fueron puestas en vigor, se propusieron precipitar el derrocamiento de la Revolución mediante la intensificación adicional del bloqueo, la subversión, la propaganda y la internacionalización de la política contra Cuba.

Sin embargo, en contraste a toda esa política reaccionaria, la comunidad de negocios comenzó a convocar en este período a las Cumbres Nacionales sobre Cuba, en aras de lograr un acercamiento con la Isla. Estas tuvieron su antecedente en junio del 2000, cuando se celebró la conferencia del Proyecto Cuba del Instituto de Política Mundial, con sede en Washington, D.C., bajo el título de "El impacto Doméstico de las Sanciones Unilaterales en Medicinas y Alimentos: el Caso de Estudio de Cuba. En dicha cita participaron los principales congresistas y senadores que habían presentado proyectos para lograr un cambio de política hacia Cuba, la Cámara de Comercio de EE.UU. y otras personalidades que lograron unirse en una amplia coalición favorable a la eliminación de restricciones a Cuba (Cabañas, 2021).

La primera de las Cumbres se celebró los días 17 y 18 de septiembre de 2002 en Washington, D.C. En dicho evento participaron

380 líderes de empresas de primer nivel en EE.UU., procedentes de 28 estados de la nación y exfuncionarios de gobiernos anteriores. Además fue copatrocinada por varias organizaciones entre las que se destaca la American Farm Bureau Federation (AFBF), mayor organización de base en EE.UU. con más de cinco millones de miembros en todos los estados. Asimismo, se convocaron anualmente durante 2003 y 2006 eventos similares.

De igual manera, se celebró en septiembre de 2002 en Cuba la Exhibición Agrícola y Alimentaria Estadounidense (U.S. Food & Agribusiness Exhibition), la cual contó con 923 representantes de 293 compañías de 32 estados pertenecientes a los EE.UU., incluyendo Puerto Rico. Esta exhibición, visitada por alrededor de 16 000 cubanos, significó el mayor grupo de compañías estadounidenses de visita en la Isla, al mismo tiempo y con propósitos comerciales, en más de 50 años, superando a la exhibición de salud realizada dos años antes (U.S.-Cuba Trade and Economic Council, Inc.).

Además, el papel que desempeñaron los lobbies de negocios, y en especial el agrícola, se vio evidenciado en una serie de actividades legislativas promovidas durante este período, que buscaban reformar algunas de las leyes restrictivas del comercio bilateral impuestas por EE.UU. En ese sentido, se destacó la Ley de Puentes al Pueblo Cubano del 2003 (H.R.3422-Bridges to the Cuban People Act of 2003),⁵ presentada por representante Jose Serrano (D-NY). Dicho proyecto de ley, que contó con el copatrocinio de 59 representantes, proponía exenciones al “embargo” sobre el comercio con Cuba (incluidas las prohibiciones, en virtud de la Ley de Democracia Cubana de 1992, contra la descarga en un puerto estadounidense de embarcaciones que ingresaron previamente a un puerto cubano para participar en el comercio), la exportación de cualquier producto agrícola, maquinaria o equipo agrícola, medicamento, dispositivo médico, dispositivo de tecnología de asistencia, etc. También, solicitaba al Departamento de

Agricultura que estudiara e informara sobre los programas de promoción y crédito a las exportaciones de Cuba.

De igual forma, el 9 de febrero de 2005 el representante Jerry Morran (R-KS) presentó ante la Cámara la Ley de Facilitación de Exportaciones Agrícolas de 2005 (H.R.719-Agricultural Export Facilitation Act of 2005) y ese mismo día en el Senado fue presentada, bajo el mismo nombre (S.328-Agricultural Export Facilitation Act of 2005) por el senador Larry E. Craig (R-ID). Dicho proyecto de ley buscaba modificar la TSRA para exigir que el Secretario del Tesoro autorizara, bajo una licencia general, ciertas transacciones relacionadas con las ventas y el marketing, la organización y participación en exhibiciones, viajes de negocios y el transporte aéreo y marítimo de productos. Además, planteaba la necesidad de que el Departamento de Estado emitiera visas para la entrada temporal a los EE.UU. de ciudadanos cubanos cuyo itinerario documente la intención de realizar actividades, incluidas las inspecciones fitosanitarias, relacionadas con la compra de productos agrícolas estadounidenses.

Asimismo, se presentaron durante esa Administración otros proyectos bipartidistas que, en lo esencial, demostraban un interés claro por reformar la TSRA y lograr aprovechar las oportunidades que ofrecía el mercado cubano. Muchos legisladores han observado desde entonces en los negocios agrícolas con Cuba una oportunidad para lograr objetivos de Estado en cuanto a la subversión y la implantación de un modelo capitalista en la Isla.

Es importante destacar que en el año 2004, Cuba representó el número 25 —el mejor lugar desde que se iniciaron las ventas a partir de la TSRA— de los 228 mercados de exportación que tenía EE.UU. en ese entonces. Además, en ese mismo año, desde aquel país se exportaron a la Isla productos agrícolas por un valor de poco más de 390 millones de dólares. De igual manera, el último año de la Administración del Geroge W. Bush —2008— representó el mayor pico de las exportaciones agrícolas desde EE.UU. hacia la mayor de las

Antillas, por un valor aproximado de 710 millones de dólares⁶ (U.S.-Cuba Trade and Economic Council, Inc., 2021).

El arribo de Barack Obama a la presidencia de EE.UU. en 2008, significó una oportunidad de cambio en la relación bilateral entre EE.UU.-Cuba. Como refiere Ismara Vargas (2015), la disposición expresada por el nuevo presidente electo a flexibilizar algunos aspectos de la política hacia Cuba, las potencialidades de la relación bilateral en más de un tema de interés para algunos sectores estadounidenses, y las condiciones más favorables al avance de la agenda legislativa demócrata, parecían conformar un escenario más positivo, pero en el que el alcance de la actividad legislativa respecto a Cuba dependería, en buena medida, del interés real y la capacidad de movilización de los principales promotores del cambio de política.

En este sentido, en más de una ocasión y por diferentes vías, los sectores económicos y los lobbies pro-Cuba manifestaron la disfuncionalidad de la política de bloqueo contra la Isla, en tanto afectaba el desarrollo de sus propios negocios y el interés nacional estadounidense.

Un ejemplo de esto lo constituye la Ley de Mejora de las Exportaciones y Reforma de la Restricción de Viajes (H.R.4645-Travel Restriction Reform and Export Enhancement Act) presentada ante la Cámara por el congresista Collin Peterson (D-MN) el 23 de febrero de 2010, que contó con el copatrocinio de 81 representantes. Dicho proyecto de ley prohibía al presidente: (1) regular o prohibir los viajes hacia o desde Cuba de ciudadanos estadounidenses o residentes permanentes legales o cualquier transacción relacionada con dicho viaje; y (2) restringir las transferencias directas de una institución financiera cubana a una institución financiera de EE.UU. ejecutadas en pago de un producto autorizado para la venta en virtud de la TSRA del 2000. También modificaba la TSRA para definir “pago de efectivo por adelantado”. En la audiencia de presentación de este proyecto ante el Comité de Agricultura de la Cámara

de Representantes, participaron Bob Stallman y Robert Johnson, entonces presidentes de la AFBF y de la National Farmers Union (NFU) respectivamente. En su comparecencia, en aquella ocasión Stallman planteó: EE.UU. debe ser el proveedor preferido de Cuba, dado nuestros precios competitivos, productos de alta calidad y menores costos de entrega por la cercanía de nuestros países. En cambio, hemos abierto la puerta a países como la Unión Europea, Brasil, Canadá, Vietnam, mientras nos obstaculizamos a nosotros mismos. Nuestra desventaja competitiva en el mercado (cubano) no es el resultado de razones comerciales impuestas por los socios, sino, más bien, de nuestras propias restricciones impuestas por el gobierno” (House Hearing, 111 Congress, 2010).

Si bien desde el inicio de su primer mandato el presidente Obama contaba con un amplio respaldo interno y externo que le aseguraba una cobertura política suficiente para realizar cambios sustantivos en la política hacia Cuba, las acciones emprendidas por su Administración no se equipararon con las expectativas y los reclamos de diversos sectores de la sociedad estadounidense, ni con las prerrogativas presidenciales para modificar aspectos clave de la política sin que medie el Congreso. Al mismo tiempo, el nivel de consenso en la sociedad estadounidense a favor de cambios sustanciales en la política hacia Cuba superó cualquier otro escenario pasado. Sin embargo, en el Congreso las condiciones se mantuvieron desfavorables para Cuba hasta el anuncio el 17 de diciembre de 2014 del inicio de un proceso de normalización de la relaciones entre ambos países. Fue a partir de entonces que comienzan a ocurrir los contactos a nivel de gobierno para explorar posibilidades de cooperación en la esfera de la agricultura.

Resulta importante destacar la visita a Cuba en noviembre del 2015 del Secretario de Agricultura Thomas Vilsack junto a una delegación de funcionarios gubernamentales, siendo la primera de ese nivel del Departamento de Agricultura (USDA) desde 1961.

En esta ocasión estuvo acompañado por el senador demócrata Jeff Merkley de Oregón y representantes demócratas de Alabama y Washington. El programa realizado contempló reuniones con funcionarios cubanos de primer nivel, entre ellos el Vice Primer Ministro Ricardo Cabrisas y el entonces Ministro de Agricultura de Cuba Gustavo Rodríguez Rollero. Además, visitaron lugares de interés productivo y de servicios de la capital (Cubadebate, 2015).

Asimismo, el entonces Ministro de Agricultura de Cuba Gustavo Rodríguez Rollero encabezó una delegación cubana de visita a EE.UU. en junio de 2016, cumpliendo una invitación del Departamento de Agricultura de ese país. Además de reunirse con importantes personalidades del gobierno estadounidense, la delegación cubana visitó lugares de interés vinculados a la producción y las investigaciones agrícolas en el estado de Iowa. De igual forma, se reunieron con empresarios y organizaciones que favorecen el desarrollo de los vínculos comerciales como la Cámara de Comercio de EE.UU., la Coalición Agrícola EE.UU.-Cuba y Engage Cuba (Escambray, 2016).

En este contexto, como parte de su política hacia la Isla, durante la Administración Obama se ampliaron las listas de productos autorizados para exportar a Cuba, donde se incluyeron bienes duraderos, no duraderos, consumibles y equipos agrícolas.

La reanimación de un debate mejor balanceado en el Congreso, es decir, con mayores iniciativas legislativas bipartidistas a favor de un cambio de política hacia Cuba, ocurrió entre otros factores por la voluntad del Ejecutivo de involucrarse en un debate para favorecer el acercamiento entre ambos países. Además, resultó imprescindible, el interés de poderosos sectores, entre los que sobresale el agrícola, e influyentes personalidades de EE.UU. en emprender actividades comerciales en Cuba y la creación de agrupaciones de cabildeo favorables a la normalización de relaciones bilaterales.

En este sentido, resaltar el proyecto presentado en febrero de 2015 por la senadora Amy Klobuchar (D-MN), para eliminar las

restricciones relacionadas con el comercio, los viajes y la transportación marítima (S. 491: Freedom to Export to Cuba Act of 2015). En la misma no se proponía eliminar todo el entramado legal del bloqueo, que incluye su carácter extraterritorial, sino lo referente a las relaciones de negocios. Los copatrocinadores iniciales eran sus colegas demócratas Debbie Stabenow (Michigan), Patrick Leahy (Vermont) y Dick Durbin (Illinois), junto a los republicanos Mike Enzi (Wyoming) y Jeff Flake (Arizona). La propuesta de Klobuchar alcanzó en total 25 copatrocinios (20 demócratas, 3 republicanos y 2 independientes).

De manera general, las posibilidades de avance de las propuestas sobre Cuba fueron escasas en un Congreso dominado en ambas cámaras por el Partido Republicano, con posturas opuestas a las decisiones del presidente y determinado a confrontarlo en todas sus acciones. Incluso, importantes figuras del liderazgo republicano favorables a algunas de las decisiones tomadas por el Ejecutivo respecto a Cuba y que apoyaban los proyectos con cláusulas favorables, como las propuestas sobre libertad de viajes y las ventas agrícolas, se negaron a aceptar que las mismas se llevaran a examen por la Cámara o el Senado o se sometieran a votación, simplemente por la negativa de facilitarle una victoria a Obama, en un tema que se había convertido en prioridad para el presidente. Esto evidencia la alta polarización del órgano legislativo y en su relación con el ejecutivo pues, a pesar de que el tema agrícola es esencialmente republicano, pusieron por encima el interés de obstruir la agenda demócrata.

Como parte de los 23 instrumentos bilaterales adoptados entre Cuba y EE.UU. después del 17 de diciembre del 2014, hubo dos directamente relacionados con las relaciones en el sector agrícola. El primero de ellos, titulado Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de la Agricultura de la República de Cuba y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América para la Cooperación en la Agricultura y otras Esferas Afines, fue firmado en La Habana el 21 de marzo de 2016 por el

Ministro de Agricultura cubano Gustavo Rodríguez Rollero y el Secretario de Agricultura de EE.UU. Thomas Vilsack.

En dicho texto se reconoce el interés mutuo de apoyar los avances en el comercio agrícola, la productividad en la agricultura, la seguridad alimentaria, el manejo sostenible de los recursos naturales y la protección de ambos territorios contra la introducción y dispersión de plagas y enfermedades de las plantas, de los animales y del medio ambiente. Igualmente, plantea facilitar de manera pragmática, consistente con sus leyes nacionales, la cooperación integral en asuntos relacionados con la agricultura y los alimentos, la ciencia agrícola, la tecnología, el medio ambiente y el comercio, basado en la ciencia, la igualdad y el beneficio mutuo. (Ministerio de la Agricultura de Cuba y Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América, 2016).

De igual manera, el 19 de enero de 2017, justo un día antes de la toma de posesión del Presidente Donald Trump, se firmó el Memorando de entendimiento para la cooperación entre las Direcciones de Sanidad Animal y Sanidad Vegetal del Ministerio de la Agricultura de Cuba y el Servicio de Inspección Sanitaria Animal y Vegetal del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América. Por la parte cubana firmó el documento José Ramón Cabañas, embajador de Cuba en EE.UU., por la parte estadounidense Elvis. S. Córdoba, Subsecretario Interino para Programas Regulatorios y Mercadotecnia del Departamento de Agricultura de EE.UU. El objetivo principal de dicho Memorando es contribuir a la no diseminación de plagas cuarentenarias de agentes patógenos de animales y vegetales y sus vectores en EE.UU. y Cuba, a través del intercambio de información científica, prácticas óptimas para la prevención y control de plagas y enfermedades emergentes, proyectos científicos colaborativos, incluidos el uso de la tecnología, investigación y vigilancia, así como la celebración de eventos sobre aspectos específicos de sanidad animal y vegetal (Ministerio de la Agricultura de Cuba y Departamento de Agricultura de los Estados Unidos , 2017).

En 2012, un estudio del Servicio de Investigación Agrícola del USDA aportó datos que demostraron la eficacia de 99,9% del inmunógeno cubano Gavac contra las garrapatas del ganado bovino en Texas (USDA, 2012). Según el informe, las enfermedades asociadas a este ácaro representan una significativa amenaza para el ganado en EE.UU. y, de no ser controladas, podrían significar pérdidas para los productores de alrededor de mil millones de dólares. Sin embargo, este fármaco cubano que sí se comercializa en México, tan cerca del estado de Texas, no ha logrado obtener las autorizaciones pertinentes para que los ganaderos texanos puedan erradicar dicha plaga. Esto refleja una de las áreas con potencialidades para la colaboración en temas de salud animal y control fitosanitario.

Un dato importante a destacar es que el 18 de enero de 2017, dos días antes que Donald Trump asumiera la presidencia, se concretó la exportación de 40 toneladas de carbón vegetal cubano hacia EE.UU. Esto ocurrió luego de la firma de un acuerdo entre la empresa CubaExport y la estadounidense Coabana Trading LLC, tras un largo tiempo de negociación. Este hecho excepcional constituyó un momento histórico, pues fue la primera exportación efectiva que Cuba realizó a EE.UU. en cinco décadas (Concepción, 2017).

La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca añadió nuevas fuentes de contradicción y polarización a la política estadounidense. Días después de su toma de posesión, el nuevo mandatario ordenó una revisión completa de la política hacia Cuba que derivaría en un discurso de abierta confrontación, cada vez más agresivo, y la adopción de medidas de recrudescimiento del bloqueo, a semejanza de los tradicionales gobiernos estadounidenses anteriores a Barack Obama (Domínguez y González, 2018).

Si bien Donald Trump apoyó el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Cuba en 2014 y el rumbo al desarrollo de la cooperación económico-comercial con Cuba, durante el curso de la campaña electoral de 2016 empezó a modificar su posición. Posteriormente,

realizó declaraciones sobre la necesidad de una revisión de los acuerdos concluidos y de un “negocio” más ventajoso para los EE.UU. Como resultado de esto y de un intenso debate entre sectores de la sociedad estadounidense y agencias del Gobierno que favorecían el statu quo alcanzado durante la presidencia de Barack Obama, y la extrema derecha anticubana, liderada por el senador Marco Rubio (R-FL), partidario de la reversión de la política de acercamiento a la Isla, el 16 de junio de 2017 fue aprobado el Memorando Presidencial de Seguridad Nacional sobre el Fortalecimiento de la Política de EE.UU. hacia Cuba, documento que derogaba la directiva presidencial enunciada por Barack Obama en octubre de 2016 y que, a su vez, constituía un retorno a la retórica agresiva. Fueron varios los representantes de organizaciones agrícolas que rechazaron públicamente el anuncio del Presidente Trump de revertir la política de su antecesor sobre la Isla.

En octubre y noviembre de 2017 se agravaron aún más las relaciones bilaterales, cuando el Departamento de Estado ordenó una reducción sensible de su personal diplomático en La Habana, entre ellos al representante del USDA, un puesto que se había establecido a partir del proceso de normalización de las relaciones y que posibilitaba el desarrollo de las relaciones en el ámbito agrícola. Además, la expulsión de manera unilateral, infundada y arbitraria de 17 funcionarios y sus familiares de la misión diplomática de Cuba en Washington D.C. y la emisión de una advertencia a los viajeros estadounidenses para disuadirlos de visitar Cuba (González, 2020).

No obstante, el 1ro de noviembre de 2017, en el marco de la 35 FERIA Internacional de La Habana, la empresa RIMCO Caribe LLC, de Puerto Rico recibió aprobación para establecerse en la Zona Especial de Desarrollo Mariel (ZEDM) para distribuir y brindar servicios de arrendamiento, mantenimiento y reparación de equipos agrícolas de la marca Caterpillar. Asimismo, el 2 de noviembre del propio año, ejecutivos de la empresa John Deere & Co., uno de los fabricantes de maquinaria agrícola más importante del mundo, rubricaron un acuerdo con la empresa

cubana Maquimport, para suministrar tractores a Cuba. Esta acción constituyó la primera venta directa de maquinaria norteamericana en la Isla en más de medio siglo.

Durante 2018 las relaciones bilaterales entre Cuba y los Estados Unidos continuaron deteriorándose. No obstante, entre el 10 y el 11 de abril se realizó un encuentro técnico en materia de agricultura. También se avanzó en la implementación del Memorando en materia de Sanidad Animal y Vegetal, con la adopción del Plan de Trabajo BIANUAL 2018-2020 entre el Ministerio de Agricultura de Cuba y el Departamento de Agricultura de EE.UU.

Entre las iniciativas más relevantes presentadas ante el Congreso durante la Administración Trump, se destaca la “Ley de comercio con Cuba de 2017” (HR 442- Cuba Trade Act of 2017), introducido en la Cámara por el representante Tom Emmer, y respaldado por 14 congresistas republicanos y 10 demócratas. Esta proponía modificar la Ley Torricelli con el objetivo de eliminar la autoridad presidencial para imponer sanciones contra los socios comerciales de Cuba, las restricciones a las transacciones entre Cuba y las empresas estadounidenses, y las limitaciones en el envío directo entre puertos cubanos y estadounidenses. Además, planteaba enmendar la Ley Helms-Burton para eliminar la aplicación de un embargo económico a las provisiones cubanas y la prohibición de financiamiento indirecto de Cuba. De igual forma, se cambiaría la TSRA para permitir que los estadounidenses ofrezcan condiciones de pago o financiación para la venta de productos agrícolas a Cuba, y para eliminar la prohibición de la entrada en Estados Unidos de mercancías de origen cubano. En el Senado, fue presentado por el senador Jerry Moran, un proyecto en términos casi idénticos (S. 472: Cuba Trade Act of 2017), que no logró copatrocinadores.

En 2017, el congresista Rick Crawford, retomó el tema de la flexibilización de las condiciones para la venta de productos agrícolas estadounidenses. El proyecto HR. 525, proponía, entre varias disposiciones, eliminar las restricciones al pago o financiamiento de las ventas agrícolas

hacia Cuba. No obstante, establecía que un ciudadano estadounidense podría hacer una inversión para desarrollo de una empresa agrícola en Cuba si la actividad no incluía (1) al Gobierno de Cuba, MINFAR, MININT, o sus subdivisiones; (2) se vincule a propiedades nacionalizadas por el gobierno cubano. El mismo logró el apoyo de 67 congresistas: 43 republicanos y 24 demócratas. Es importante señalar que este proyecto plantea flexibilizaciones para los negocios con el sector privado cubano, lo cual evidencia uno de los matices que caracteriza las propuestas de algunos republicanos, en las que se excluye la participación estatal cubana.

De gran relevancia resultó la aprobación de una enmienda a la “Ley General de Agricultura 2018”, introducida por los senadores Heidi Heitkamp (D-ND) y John Boozman (R-AR). La misma permite el uso de los fondos para el Desarrollo del Mercado Exterior (FMD por sus siglas en inglés)⁷ y de Acceso al Mercado (MAP por sus siglas en inglés), para promover las ventas de productos agrícolas estadounidenses y que puedan ser empleadas por compañías o entidades privadas, interesadas en hacer negocios con Cuba (Agriculture Improvement Act, 2018). Es decir que el origen de los fondos que se liberarían para la promoción de los negocios en el sector, no serían únicamente privados sino también federales, los cuales hasta entonces estaban prohibidos para ser utilizados en Cuba. Asimismo, la enmienda da respuesta a una de las quejas de los empresarios estadounidenses a la hora de hacer negocios con la Isla, puesto que estaban limitados para darse a conocer en el mercado cubano y de esta forma poder competir en igualdad de condiciones con los productores de otros países.

No obstante, la ley también incluyó una cláusula introducida por el senador Marco Rubio, que prohíbe el empleo de estos fondos para realizar operaciones comerciales con sujetos cubanos incluidos en la Lista de Entidades Restringidas del Departamento de Estado de noviembre de 2017.

Si bien el alcance de la propuesta está limitado a la promoción de los negocios y no

aborda las principales problemáticas que tiene Cuba para hacer efectivas las compras, tuvo una gran trascendencia porque representó la primera legislación favorable sobre Cuba que se aprobaba en el Congreso de EE.UU. desde 2001, que precisamente había sido la TSRA.

Es decir, en el período de estudio de la presente investigación (2000-2020) las dos únicas legislaciones aprobadas por el órgano legislativo estadounidense en busca de mejores relaciones bilaterales, establecieron disposiciones relacionadas con el tema agrícola. Además, es importante destacar el contexto hostil en el que se aprobó esta última, firmada incluso por el Presidente Trump el 20 de diciembre de 2018 para convertirla en ley.

Entre 2019 y 2020 se produjo un incremento de la hostilidad en la política del gobierno de EE.UU. hacia Cuba, como resultado de la politización de temas regionales, en particular, la supuesta responsabilidad de Cuba de sostener al gobierno de Venezuela y el impacto de la campaña electoral. Los pronunciamientos y las acciones de Washington derivaron en el mayor deterioro de las relaciones bilaterales desde la llegada de Donald Trump a la presidencia.

No obstante, es importante destacar que el lobby agrícola durante el gobierno de Donald Trump, a pesar del retroceso en las relaciones bilaterales, no solo logró que se aprobara una legislación con cláusulas favorables en el tema agrícola, sino que logró preservar los espacios alcanzados con la Administración Obama, y que no se emitiera ninguna medida que tuviera un impacto directo en las ventas de productos agrícolas a Cuba.

El actual presidente de EE.UU. se encuentra en el segundo lugar de los políticos estadounidenses que más fondos han recibido del lobby agrícola para sus campañas en todos los ciclos electorales, según el sitio Open Secrets. Además, en el año 2000 el entonces senador Joe Biden votó a favor de la TSRA. De igual manera, formó parte del diseño de la política de acercamiento entre EE.UU. y Cuba cuando se desempeñó como Vicepresidente de la Administración Obama.

Sin embargo, la Administración Biden ha mantenido la mayoría de las sanciones contra Cuba

que fueron emitidas por Donald Trump, a pesar de que una de las promesas de su campaña fue levantar algunas de estas restricciones. Las escasas medidas que ha implementado hasta el momento van dirigidas a temas migratorios, viajes y remesas.

No obstante, durante esta administración el lobby agrícola se ha mantenido activo en busca de mejores relaciones comerciales con Cuba, en especial, han dirigido sus esfuerzos a intentar eliminar a la Isla de la injusta lista de países que patrocinan el terrorismo. Además, han participado delegaciones de agricultores, empresarios y congresistas en eventos realizados en La Habana como FIHAV 2022 con el objetivo de evaluar las oportunidades del mercado cubano.

Otros métodos empleados por el lobby agrícola. Accionar de las principales agrupaciones

Uno de los métodos mediante los cuales los grupos de presión, y en particular el lobby agrícola ha intentado influir en el proceso de elaboración de las políticas vinculadas a los temas que son de su interés, es el financiamiento de las campañas. Por lo general, esta táctica genera fuertes compromisos para los políticos, los cuales son muy difíciles de eludir.

Varios congresistas que han patrocinado legislaciones relacionadas con la posibilidad de derogar o modificar algunas leyes vigentes que restringen las relaciones comerciales entre Cuba y EE.UU. o defienden la flexibilización de las condiciones para la venta de productos agrícolas estadounidenses, han recibido contribuciones por parte del lobby agrícola, entre los que se encuentran: los senadores Heidi Heitkamp, Amy Klobuchar, Jery Moran, John Boozman y los representantes Rick Crawford y Tom Emmer. En el caso de este último representante, un alto por ciento de sus contribuciones proviene específicamente de PACs de este lobby (35,3%). De igual manera, el senador Christopher Dood (D-CT), promotor de varios proyectos en el Senado sobre las ventas de productos agrícolas, se encontraba entre los 20 senadores que más dinero recibió en los ciclos electorales de 1998 y 2000.

Otro de los métodos empleados para influir sobre el Congreso es suministrando informa-

ción técnico o política sobre asuntos importantes, es decir, trasladar información valiosa que pueda incitar a la toma o no de determinada decisión. Entre 2017 y 2018, la Cámara de Comercio de EE.UU., junto con otras 14 organizaciones, se registraron para cabildear sobre el proyecto de ley H.R. 525, introducido por el representante Rick Crawford, enviando ocho informes al Congreso. Por su parte, el Buró Agrícola de Ohio cabildeó a favor de cuatro proyectos de ley relacionados con Cuba, enviando un total de 16 informes al Legislativo.

Por otra parte, es necesario destacar el importante papel que han desempeñado coaliciones y organizaciones en cuanto a la consecución de una política de acercamiento hacia la Isla. Engage Cuba y USA Engage, constituyen algunas de las coaliciones de mayor activismo dentro del sector de negocios de los EE.UU. por mantener una posición favorable a las relaciones con Cuba, con énfasis en el levantamiento del bloqueo.

Los esfuerzos de dichas coaliciones por alcanzar sus objetivos, se han evidenciado, por ejemplo, mediante el envío de cartas al Ejecutivo y a personal del Congreso, la participación en audiencias congresionales, la promoción de importantes acciones bipartidistas con legisladores que favorecen el acercamiento entre Cuba y EE.UU., así como la recaudación y canalización de fondos a través de PAC`s para financiar campañas de congresistas que promueven la eliminación de obstáculos al comercio bilateral.

De igual manera, la Coalición Agrícola de EE.UU. para Cuba (USACC, por sus siglas en inglés), integrada por más de 100 de las principales agrupaciones del ramo, ha tenido un rol protagónico en los esfuerzos por ampliar las relaciones comerciales entre ambos países. Como parte de sus actividades de lobby han realizado numerosas acciones en aras de lograr una mejor relación entre ambas naciones, entre ellas sobresalen las tres Conferencias Agrícolas Cuba-EE.UU. celebradas en La Habana desde 2018, organizadas por esta coalición y en las cuales han participado legisladores, agricultores y representantes de organizaciones y empresas vinculadas al sector.

Asimismo destaca la publicación de un trabajo elaborado por la USACC en la revista Cuba Trade, titulado “White Paper: Opportunities For U.S. Agriculture Exports To Cuba”, que examina las vías mediante las cuales 16 estados agrícolas estadounidenses pudieran beneficiarse si los EE.UU. eliminaba las restricciones a las ventas de alimentos a la Isla. Este estudio fue de gran impacto dentro de la comunidad de negocios y los lobbies estadounidenses a favor de una política de acercamiento con Cuba, en tanto sirvió de base a otros actores para sustentar sus recomendaciones dentro del Congreso y del Ejecutivo estadounidenses.

De igual modo, algunas de las principales organizaciones agrícolas y de negocios más influyente dentro de los EE.UU. han cabildeado en pos de alcanzar mejores relaciones económicas, financieras y comerciales entre ambos países. Entre ellas sobresale la Cámara de Comercio de EE.UU., la cual constituye la mayor organización empresarial del mundo y representa los intereses de más de tres millones de empresas. Además, es uno de los mayores grupos de presión y de los que más dinero destina a influir en la política estadounidense.

También, la Federación de Oficinas Agrícolas de EE.UU. (AFBF por sus siglas en inglés), mayor organización general de granjeros de ese país, ha abogado por la normalización de las relaciones comerciales y de los viajes de estadounidenses a Cuba, basada en el criterio de que la apertura de un mercado tan cercano reportaría un incremento en los negocios de las comunidades agrícolas norteamericanas. Actualmente, esta organización abarca todo el territorio estadounidense y se ha convertido en uno de los lobbies agrícolas más importantes de los EE.UU. Además, fue la institución que más recursos gastó en cabildear al gobierno federal en temas agrícolas en el año 2021 (2,5 millones de dólares según el sitio Open Secrets).

Igualmente, la Asociación Nacional de Departamentos Estatales de Agricultura (NASDA, por sus siglas en inglés) ha sido otra de las organizaciones relevantes que han ejercido presión para la eliminación de las restricciones impuestas al comercio agrícola entre ambos países. Resulta importante destacar que esta organización ha mostrado tener la capacidad,

no escrita, de proponer a los principales candidatos al cargo de Secretario de Agricultura y a otros funcionarios de ese departamento en el país. Solo en raras ocasiones, en los últimos años, dichos directivos no han procedido directamente de la membresía de NASDA.

Conclusiones

El lobby agrícola tiene una gran presencia en la política estadounidense e influencia en los gobiernos estatales y de grandes ciudades. No obstante, su actividad se dirige esencialmente hacia el órgano legislativo, por ser la entidad facultada para introducir legislaciones favorables a los objetivos del grupo. En tal sentido, potencian en su selección a los legisladores con posibilidades de influir en el tema de interés, ya sea por su pertenencia a los comités con jurisdicción en el asunto concreto, por contar con un récord de activismo en la cuestión de interés para el grupo y por ocupar puestos clave dentro del liderazgo en el Congreso.

Las contribuciones a las campañas de los congresistas que promueven un acercamiento con Cuba ha sido uno de los mecanismos más visibles para ejercer influencia en el Legislativo por parte del lobby agrícola. Sin embargo, varias de las organizaciones y personalidades vinculadas a este lobby también han enviado cartas al Ejecutivo, elaborado informes y realizado acciones de cabildeo en el Congreso con propósito de incidir en la formulación de la política hacia la Isla.

Un elemento relevante es que la mayoría de los proyectos de ley presentados para eliminar restricciones al comercio agrícola con Cuba han sido promovidos y respaldados por republicanos. Además, a la cabeza de esos proyectos destacan congresistas de estados específicos, en algunos casos, los que más podrían beneficiarse de una normalización de las relaciones económicas. Es por ello, que el hecho de que este sector sea mayoritariamente republicano constituye un importante apoyo para Cuba, pues sirve de contrapeso a las acciones que emprende el lobby anticubano para obstaculizar la flexibilización de aspectos del bloqueo.

En el período objeto de estudio, el proceso de conformación de políticas respecto a Cuba

estuvo muy influido por la acción del Ejecutivo. El arribo de Barack Obama a la presidencia de EE.UU. significó una oportunidad de cambio en la relación bilateral entre EE.UU.-Cuba y evidenció que el presidente tiene prerrogativas que pueden reducir muchas de las restricciones impuestas al comercio con Cuba. Durante esta Administración hubo un incremento de la producción legislativa relacionada con la Isla, se adoptaron mecanismos de intercambio bilateral en materia agrícola, se incrementaron las solicitudes para realizar negocios relacionados con este sector y surgieron coaliciones que se enfocaron, en gran medida, en eliminar obstáculos existentes para una normalización de las relaciones en esta área. Esto confirma que la política que implemente el Ejecutivo es un factor que condiciona y trasciende en las proyecciones de otros actores dentro del sistema político.

En el período estudiado, las dos únicas acciones legislativas aprobadas por el Congreso estadounidense en busca de mejores relaciones bilaterales, establecieron disposiciones relacionadas con el tema agrícola. Estas fueron la TSRA del 2000 y la enmienda a la “Ley General de Agricultura 2018”, introducida por los senadores Heidi Heitkamp (D-ND) y John Boozman (R-AR). Si bien el alcance de ambas es limitado, demuestran el interés y la influencia que tiene el lobby agrícola en el mejoramiento de las relaciones comerciales con Cuba.

La labor desplegada por este lobby, como agente de cambio respecto a la política hacia Cuba da muestras de la importancia que muchos agricultores y productores estadounidenses le confieren al mercado cubano. La proximidad geográfica, las necesidades de importación de alimentos que tiene Cuba así como la demostrada confiabilidad y rentabilidad del mercado cubano hacen que el interés en la flexibilización de restricciones sea mayor.

Notas

1. La Ley de Comercio con el Enemigo, aprobada por el Congreso Federal el 6 de octubre de 1917, le otorga al presidente la facultad para restringir el comercio con países “hostiles” a Estados Unidos y la posibilidad de aplicar sanciones económicas en tiempo de guerra o en cualquier otro periodo de emergencia nacional, y prohíbe el comercio con el enemigo o aliados del

enemigo durante conflictos bélicos. En virtud de esta ley, la más antigua de su tipo, se adoptaron las Regulaciones para el Control de Activos Cubanos en 1963, luego de que fuera declarado el bloqueo contra Cuba en 1962 por el presidente John F. Kennedy, también sustentado en este estatuto. Cuba es hoy el único país para el cual está vigente esta legislación.

2. Actualmente Christopher Dodd se desempeña como Asesor Presidencial Especial para las Américas.
3. Este representante del estado de Washington fue galardonado en el año 2000 con el premio “Golden Plow”, que otorga la AFBF a los congresistas que se destacan por apoyar iniciativas favorables para los agricultores estadounidenses. Fuente especificada no válida..
4. La primera compra ocurrida en diciembre de 2001 consistía, mayoritariamente, en pollo y maíz, y tuvo un valor de poco más de 4 millones de dólares, sin incluir costos de transportación, impuestos de banco y otros gastos asociados (U.S.-Cuba Trade and Economic Council, Inc., 2021).
5. Todos los datos sobre las legislaciones propuestas y aprobadas, así como sobre sus promotores, fueron tomados del sitio web oficial de la Biblioteca del Congreso federal: <https://www.congress.gov>.
6. Ver anexo 1.
7. El MAP y el FMD son programas administrados por la agencia de asuntos exteriores del Departamento de Agricultura de EE.UU. El primero ayuda a productores, exportadores, empresas privadas y otras organizaciones comerciales a financiar actividades de promoción de productos agrícolas estadounidenses. El segundo, enfoca sus actividades en brindar asistencia técnica a posibles compradores extranjeros, exhibiciones de alimentos, demostraciones de productos y publicidad dirigida a consumidores extranjeros. Fuente especificada no válida.

Referencias bibliográficas

- Agriculture Improvement Act. (2018): Washington, D.C.: Government Publishing Office
- Cabañas, J. R. (2021): Anuncios del 17 de diciembre de 2014 en La Habana y Washington, D.C., La Habana: Ciencias Sociales.
- CNN (9 de noviembre de 2001): “Cuba Responds to Offer of U.S. Aid Following Hurricane”, CNN, <http://edition.cnn.com/2001/WORLD/americas/11/09/cuba.usaid/>.
- Concepción, J. R. (5 de enero de 2017): “Carbón de marabú: Primer producto que Cuba exporta a EE.UU. en 50 años”, Cubadebate, <https://www-cuabdebate-cu.cdn.amproject.org/v/www.cubadebate.cu/noticias/2017/01/05/carbon-de-marabu-primer-producto-que-cuba-exporta-aa-eeuu-en-50-anos-fotos/amp/>.
- Cornelio Hitchman, A. (2011): Grupos de presión en el proceso de conformación de la política exterior de Estados Unidos de América en la actualidad: estudio de caso de las organizaciones cubano-americanas y su influencia en la política hacia Cuba, La Habana: Facultad de Derecho.

- Cuba Trade and The U.S Agriculture Coalition for Cuba (2017): *The White Paper: Opportunities for U.S Agriculture Exports to Cuba*, Miami, Florida: Cuba Trade Magazine.
- Cubadebate(13 de noviembre de 2015): *Secretaría de Agricultura de EE.UU. visita agromercado y cooperativas en Cuba*, <http://www.cubadebate-cu.cdn.ampproject.org/v/www.cubadebate.cu/noticias/2015/11/13/secretario-de-agricultura-de-eeuu-visita-agromercado-y-cooperativas-en-cuba/amp/>.
- CubaForum (8 de agosto de 2004): *Nethercutt's Persistence Pays off for Cuba trade*, <https://www.cubaforum.nl/viewtopic.php?f=37-t773>.
- Domínguez, E., y González, D. (2018): "El Congreso estadounidense y la política hacia Cuba, de Obama a Trump", *Revista de Estudios Estratégicos*, 1er semestre(06), pp. 7-34.
- Escambray (3 de junio de 2016): "Culmina visita a EE.UU. el Ministro cubano de Agricultura", <http://www.escambray.cu/2016/culmina-visita-a-ee-uu-el-ministro-cubano-de-agricultura/>.
- Foreign Agricultural Service (29 de septiembre de 2022): *U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE*, <https://www.fas.usda.gov/programs/market-access-program-map>.
- Galliano, R. J. (1999): "U.S.-CUBA Policy Report", 6(8), <http://www.latinamericanstudies.org/us-cuba/us-cuba-policy-report-1999-2000.pdf> (9/2022).
- González Santamaría, A. (2020): "La política del Gobierno de Donald Trump hacia Cuba: del acercamiento a la confrontación", *Política Internacional*(8).
- González, A. N. (2012): *Cuban agriculture and the current economic transformation process. From the Island*.
- House Hearing, 111 Congress (2010): *Hearing to Review U.S. Agricultural Sales to Cuba*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office. Recuperado el 10 de octubre de 2022, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-111hrg55518/html/CHRG-111hrg55518.htm>.
- Lamb, R. L. (1999): *U.S. Agriculture at the Crossroads in 1999*, Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Ministerio de la Agricultura de Cuba y Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América (2016): *Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de la Agricultura de la República de Cuba y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América para la Cooperación en la Agricultura y otras Esferas Afines*, La Habana.
- Ministerio de la Agricultura de Cuba y Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (2017): *Memorando de entendimiento para la cooperación entre las Direcciones de Sanidad Animal y Sanidad Vegetal del Ministerio de la Agricultura de Cuba y el Servicio de Inspección Sanitaria Animal y Vegetal del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos*, Washington, D.C.
- Murphy, S. (9 de enero de 2003): "United States Practice in International Law", Cambridge University Press, 1, 224.
- Nownes, A. J. (2006): *Total Lobbying*. New York: Cambridge University Press.
- Quesada, N. (2001): *Los grupos de presión favorables a un cambio de la política de Estados Unidos hacia Cuba*, La Habana: ISRI.
- U.S.-Cuba Trade and Economic Council, Inc. (s.f.): *Recuperado el 28 de septiembre de 2022*, de www.cubatrade.org.
- U.S.-Cuba Trade and Economic Council, Inc. (2021): *Economic Eye on Cuba*. New York. Recuperado el 14 de julio de 2022, de <http://www.cubatrade.org>.
- USDA (2012): *Efficacy Evaluation of the Anti-Tick Vaccine Gavac Against Texas Outbreak Strains Of Rhipicephalus Microplus And R. Annulatus*. Agricultural Research Service, Kerrville, TX. Recuperado el 29 de octubre de 2022, de <https://portal.nifa.usda.gov/web/crisprojectpages/0420476-efficacy-evaluation-of-the-anti-tick-vaccine-gavac-against-texas-outbreak-strains-of-rhipicephalus-microplus-and-r-annulatus.html>.
- Vargas, I. (2015): *El debate sobre Cuba en el Congreso Federal de los Estados Unidos de América durante el primer período presidencial de Barack Obama (2009-2013)*, Tesis de Maestría, La Habana.
- Young, K. d. (28 de julio de 1999): "U.S Businesses Eye Trade With Cuba", *The Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/wpsrv/inatl/longterm/cuba/stories/cuba072899.htm>.

Otras fuentes consultadas

- Castro Mariño, S.; Fernández Tabío, M. L.; Lobaina Barthelémy, L. R.; López Ocegüera, L. R.; González Morales, L. L. & Achkienasi Chernak, L. L. (1998): *El proceso de conformación de la política exterior de los Estados Unidos*, La Habana: Centro de Estudios sobre Estados Unidos Universidad de La Habana.
- Fernandez, M.; Williams, J.; Figueroa, G.; Graddy-Lovelace, G.; Machado, M.; Vázquez, L. y Funes Aguilar, F. (2018): *Nuevas Oportunidades, Nuevos Retos: Potenciando los avances de Cuba en la Agroecología y la Agricultura Sostenible en el contexto de cambios en las relaciones con Estados Unidos*, 6(76), doi:<http://doi.org/10.1525/elementa.337>.
- Hansen, J. M. (1991): *Gaining Access: Congress and the Farm Lobby, 1919-1981*, Chicago: The University of Chicago Press.
- USDA and MINAG (2016): *Memorandum of understanding between United States Department of Agriculture and The Republic of Cuba Ministry of Agriculture on cooperation in agriculture and related field*, https://www.fas.usda.gov/sites/default/files/2016-06/u.s.-cuba_agricultural_mou_signed.pdf (21 de enero de 2022).
- USDA and MINAG (2017): *Memorandum of understanding for cooperation between The Animal and Plant Health Inspection Service of the Department of Agriculture of The United States of America and The Animal and Plant Health Directorates of The Ministry of Agriculture of The Republic.*, https://www.fas.usda.gov/sites/default/files/2017-02/signed_animal_plant_health_mou_english_spanish_01_2017.pdf (21 de enero de 2022).

Anexo 1: Valor de las ventas agrícolas de EE.UU. a Cuba de 2001-2020

Reporting Year	U.S. Dollar Value Of TSREEA-Authorized Exports To Cuba	Export Market Ranking
2020	US\$149,209,570.00	62" (of 226)
2019	US\$257,659,479.00	56" (of 223)
2018	US\$224,910,413.00	60" (of 226)
2017	US\$268,800,005.00 (revised +US\$8,132,930.00 on 6/18)	52" (of 229)
2016	US\$232,064,645.00	55' (of 232)
2015	US\$170,551,329.00	60' (of 230)
2014	US\$291,258,881.00	40 (of 223)
2013	US\$348,747,293.00	40 (of 224)
2012	US\$457,318,357.00	43" (of 229)
2011	US\$358,457,389.00	50' (of 232)
2010	US\$366,467,782.00	40 (of 228)
2009	US\$528,482,955.00	361 (of 232)
2008	US\$710,086,323.00	20 (of 228)
2007	US\$437,564,824.00	37th (of 230)
2006	US\$340,433,442.00	341 (of 227)
2005	US\$350,218,040.00	30' (of 228)
2004	US\$391,990,382.00	25" (of 228)
2003	US\$256,901,471.00	35" (of 219)
2002	US\$138,634,784.00	50 (of 226)
2001	US\$4,318,906.00 (December- 151 sales under TS-REEA)	140 (of 226)
Total Sales	US\$6,282,082,266.00	

Fuente: (U.S.-Cuba Trade and Economic Council, Inc., 2021)