

LA LEY HELMS-BURTON Y EL EMBARGO ESTADOUNIDENSE CONTRA CUBA

SUSAN KAUFMAN PURCELL

TRAS EL FIN DE LA GUERRA FRÍA, EN 1989, muchos críticos de la política estadounidense hacia Cuba supusieron que el embargo contra este país se levantaría en breve. Sin embargo, esos pronósticos pronto se desvanecieron. En 1992, el Congreso aprobó la llamada Ley para la Democracia en Cuba, conocida como Ley Torricelli, la cual reforzó el embargo al prohibir a las subsidiarias de empresas estadounidenses que comerciaron con Cuba. Cuatro años después, el Congreso hizo aún más severo el embargo al aprobar la Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática Cubanas (The Cuban Liberty Act), mejor conocida como la Ley Helms-Burton, que enumeró sanciones contra los gobiernos, compañías y personas que “traficaran” con propiedades estadounidenses expropiadas en Cuba.

Ambas leyes fueron fuertemente criticadas en el extranjero, por violar la soberanía de otros países y por pretender aplicar leyes estadounidenses a actores de otras nacionalidades; pero ha sido la Helms-Burton la que indudablemente ha producido más reacciones en contra. Esto no sorprende pues, mientras que la Ley Torricelli afectaba principalmente a compañías estadounidenses establecidas en el extranjero, la Helms-Burton está dirigida contra todo actor externo.

Pese a haber recibido tantas críticas, la Ley Helms-Burton sigue vigente, pero los efectos que ha tenido sobre Cuba continúan siendo objeto de continuos debates. Ahora que el senador Jesse Helms se ha retirado, los detractores de esta ley se muestran ansiosos por demostrar que ha sido un fracaso, o que ha resultado contraproducente en términos de las metas que se propuso alcanzar. A su vez, los partidarios de la ley quieren probar que ha funcionado bien.

Podríamos afirmar, sin embargo, que ninguno de los dos bandos podrá presentar argumentos contundentes a su favor, por varias razones. En primer lugar, el gobierno de Castro se ha negado a revelar, durante varios años, los nombres de las compañías extranjeras que invierten en su país,

supuestamente para protegerlas de las sanciones del gobierno estadounidense. En segundo lugar, la información que llega a publicar el gobierno cubano sobre inversión extranjera no puede ser verificada de manera independiente. Y en tercer término, incluso si esta información –los montos de inversión y otros datos pertinentes– estuviese disponible, diferencias ideológicas llevarían a los analistas a conclusiones totalmente distintas, a pesar de que las fuentes de información sean las mismas.

Asumamos, por ejemplo, que podemos demostrar que la inversión extranjera en Cuba cayó significativamente tras la aprobación de la Ley Helms-Burton en 1996. Los partidarios de esta ley alegarían que la baja en la inversión extranjera es evidencia de que la Helms-Burton “funciona”, mientras que los críticos de la Helms-Burton la explicarían por el mal clima, la recesión global, los ataques terroristas del 11 de septiembre y otras circunstancias similares.

Ahora bien, pese a lo difícil que es determinar el triunfo o el fracaso de la Helms-Burton, me propongo demostrar en este trabajo que dicha ley ha provocado mayores dificultades económicas a Cuba, lo que a su vez ha causado un incremento en la presión política interna sobre su gobierno. En algunos casos, tales presiones han conducido a la adopción de reformas asociadas con la economía de mercado. Al mismo tiempo, la habilidad del gobierno de Castro para culpar al embargo estadounidense –que ahora incluye a la Helms-Burton– de sus problemas económicos ha servido para contrarrestar de manera parcial, pero sólo parcial, los efectos negativos que esa ley ha tenido en la isla.

ANTECEDENTES DE LA LEY HELMS-BURTON

El colapso de la Unión Soviética en 1989 marcó el principio del fin de los subsidios que Moscú otorgaba a La Habana y cuyo monto se ha estimado entre cuatro mil y seis mil millones de dólares por año. Sin embargo, los pronósticos iniciales en el sentido de que el régimen de Castro no podría sobrevivir sin ellos demostraron ser erróneos, lo que se debió, en parte, a que el comercio con Europa Occidental, México y Canadá contribuyó a compensar la ayuda perdida. Entre las compañías que mantenían tratos comerciales con Cuba, destacaron las subsidiarias de corporaciones multinacionales estadounidenses ubicadas en esos países. El valor de sus transacciones con Cuba se ha calculado en 700 millones de dólares anuales y, aunque estos montos no sustituyeron del todo al subsidio soviético, sí fueron cuantiosos, considerando el tamaño de la economía cubana.

Los oponentes al régimen de Castro en el Congreso de los Estados Unidos querían desalentar tanto a los países como a las filiales de corporaciones estadounidenses de mantener relaciones comerciales con Cuba. El resultado fue la Ley para la Democracia en Cuba de 1992. Presentada al Congreso por Robert Torricelli (demócrata de Nueva Jersey), la ley prohibía que las subsidiarias de empresas estadounidenses comerciaron con la isla. Además, impedía que las embarcaciones extranjeras que hubiesen anclado en puertos cubanos con propósitos comerciales cargaran o descargaran mercancías en los Estados Unidos por un periodo de 180 días. Asimismo, con el fin de evitar la entrada de dólares a Cuba, la ley incrementó las restricciones a los ciudadanos estadounidenses autorizados para gastar dinero en Cuba sin necesidad de contar con permiso del Departamento del Tesoro. Más aún, la ley requería la aprobación de la Oficina para el Control de Bienes en el Extranjero del Departamento del Tesoro para enviar dinero a familiares en Cuba.

Mientras que las disposiciones para hacer más riguroso el embargo constituían el "garrote", la "zanahoria" de la Ley Torricelli fue la autorización mediante la cual el presidente de los Estados Unidos podría suspender la prohibición de que las subsidiarias o embarcaciones extranjeras comerciaron con Cuba, siempre y cuando se llevaran a cabo elecciones libres y limpias, supervisadas por organismos internacionales en la isla. Además, el gobierno cubano tendría que dar el margen de tiempo suficiente para que se organizaran partidos de oposición e hicieran campaña, y tendría también que permitir una cobertura irrestricta a los medios de comunicación, respetar los derechos humanos y las libertades civiles, y cambiar hacia una economía de mercado.

La Ley para la Democracia en Cuba representó el primer esfuerzo por adaptar el embargo estadounidense a la era posterior a la Guerra Fría. Específicamente, hizo una importante distinción entre el gobierno de Castro y el pueblo cubano, al tratar de mantener los recursos económicos fuera del alcance del primero, a la vez que se intentaba un acercamiento con el segundo.

Las disposiciones más duras de esta ley partían de la idea de que, sin el subsidio de la Unión Soviética, los días de Castro estaban contados. La Ley Torricelli buscaba, pues, acelerar la caída de Castro del poder. Sin embargo, los detractores de la ley argumentaban que Cuba ya había dejado de "exportar" revoluciones a Latinoamérica, o a cualquier otra parte del mundo, por lo cual era injustificado endurecer el embargo. Al contrario, para los partidarios de la ley el buen comportamiento reciente de Castro se debía a la carencia de recursos, más que a una transformación en su manera de pensar. Alegaban que, con más recursos económicos, Castro aún podría

causar mucho daño en América Latina, ya que las nuevas democracias en la región eran frágiles y sus economías débiles.

Los partidarios de la Ley Torricelli se convencieron pronto de que el endurecimiento del embargo era la estrategia adecuada para tratar con la Cuba de Castro. En primer lugar, veían que aquélla había exacerbado las dificultades económicas de Cuba: el gobierno cubano admitió, por ejemplo, que para julio de 1993 la Ley Torricelli había provocado un aumento de 42% en los costos de envíos de y hacia Cuba. De acuerdo con un estudio del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), en diciembre de 1993 la ley ya le había costado a Cuba cerca de mil millones de dólares, a consecuencia del precio más elevado que Cuba debía pagar por sus importaciones y de las crecientes dificultades que tenía para exportar.¹

Cuando en 1993 el gobierno de Cuba puso en marcha varias reformas tendientes a atraer capital extranjero a la isla, los partidarios del endurecimiento del embargo estadounidense atribuyeron estas reformas, en parte, a las dificultades económicas provocadas por la Ley Torricelli. Entre estas reformas destacó la autorización para que los ciudadanos cubanos poseyeran y utilizaran dólares y otras divisas, y para que iniciaran pequeños negocios. Y, en lo que significó otro rompimiento con su pasado revolucionario, el gobierno también empezó a cortejar a la inversión extranjera, especialmente para el sector turístico.

Poco después de que la Ley Torricelli entrara en vigor, el gobierno cubano anunció que la eliminación del embargo estadounidense era la prioridad de su política internacional. Los partidarios de la Ley para la Democracia en Cuba se sintieron reivindicados. Durante todo el periodo de la Guerra Fría, el gobierno de Castro había minimizado repetidamente el embargo, al asegurar que no era motivo de preocupación pues era ineficaz. En los días inmediatos al colapso de la URSS y a la pérdida del apoyo soviético, los oficiales del gobierno cubano no parecieron preocuparse demasiado por el embargo, puesto que el comercio entre Cuba y las subsidiarias estadounidenses compensaba parcialmente la pérdida de la ayuda y del intercambio comercial con la Unión Soviética. Por ello, la enérgica campaña que lanzó el régimen de Castro tras la aprobación de la Ley Torricelli para que se levantase el embargo se interpretó como evidencia significativa de que el endurecimiento del mismo estaba dañando a la isla.

Pese a que tal situación le hizo la vida más difícil al régimen de Castro, las pequeñas reformas económicas de 1993 consiguieron atraer capitales

¹ Gerardo Trueba González, "Los efectos del bloqueo de Estados Unidos en Cuba: características y perspectivas", en *Cuba: apertura económica y relaciones con Europa*, Madrid, IRELA, 1994, p. 84.

foráneos a la isla, especialmente en sectores como el turismo, la minería y las telecomunicaciones. Más aún, el embargo —incluida la Ley para la Democracia en Cuba— permitía a las compañías extranjeras invertir en Cuba, sin tener que preocuparse por la posible competencia estadounidense. Por otra parte, congresistas cubano-estadounidenses se mostraron particularmente molestos por el hecho de que muchas de las inversiones extranjeras involucraban propiedades que habían pertenecido originalmente a ciudadanos de los Estados Unidos y que fueron confiscadas poco después de la Revolución cubana. Alegaban que los inversionistas extranjeros que adquirirían dichas propiedades se beneficiaban del proceder ilegal de Castro con respecto a los dueños estadounidenses originales de esas propiedades.

La entrada de nuevos flujos de capital extranjero —que ayudaron a compensar la pérdida de la ayuda soviética—, aunada al uso de las propiedades estadounidenses expropiadas, llevaron al Congreso a aprobar la Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática Cubanas (Ley Libertad), mejor conocida como la Ley Helms-Burton, en febrero de 1996. En un principio, el presidente Clinton amenazó con vetar la ley, al argumentar que algunas de sus disposiciones, o bien no podrían defenderse ante las cortes, o bien alejarían a algunos de los aliados de los Estados Unidos. No obstante, Clinton acabó por firmar la ley, luego de que dos avionetas privadas piloteadas por cubano-estadounidenses fueron derribadas en aguas internacionales por la fuerza aérea cubana, el 24 de febrero de 1996.

DISPOSICIONES DE LA LEY HELMS-BURTON

El escándalo que propició el derribo de las avionetas estadounidenses hizo que el Congreso brindara su apoyo enérgico a la Ley Helms-Burton, que fue aprobada en la Casa de Representantes, con 336 votos a favor y 86 en contra, y con un margen en el Senado de 74 frente a 24. El presidente Clinton firmó la iniciativa, convirtiéndola en ley, el 12 de marzo de 1996.

La Ley Helms-Burton se compone de cuatro partes principales:

El título I refuerza las sanciones contra el gobierno cubano pero, aún más importante, codifica (transforma en ley) el embargo comercial y las transacciones financieras cubanas que entraron en vigor por un decreto presidencial de John F. Kennedy.

El título II describe la política y la ayuda de los Estados Unidos hacia una Cuba libre e independiente, y solicita al presidente estadounidense que elabore un plan de apoyo económico para un gobierno democrático o de transición en Cuba.

El título III autoriza a los ciudadanos estadounidenses (incluidos quienes eran ciudadanos cubanos al momento de la confiscación) para que inicien procesos judiciales en tribunales federales contra gobiernos, compañías y personas que “trafiquen” con propiedades estadounidenses expropiadas. También otorga al presidente la facultad para suspender por tiempo indefinido la entrada en vigor de esta cláusula –cada seis meses–, si considera que dicha suspensión beneficia al interés nacional de los Estados Unidos y contribuye a facilitar la transición a la democracia en Cuba.

En el título IV se niega la entrada a los Estados Unidos a los extranjeros que trafiquen con propiedades expropiadas, reclamadas por ciudadanos estadounidenses. Esta disposición afectaría a los ejecutivos, propietarios y accionistas asociados con dichas propiedades, así como a sus familiares inmediatos. Las excepciones previstas a la aplicación de esta cláusula consideran únicamente casos que impliquen motivos de salud o la impugnación de acciones legales por el cargo de “traficar”. A diferencia del título III, aquí no se prevé la capacidad de renuncia a su entrada en vigor.

Posiblemente la sección más importante de la ley sea el título I y, en específico, el inciso que codifica –o que hace ley– todas las sanciones económicas ya existentes contra Cuba, tanto el embargo de 1961 como la Ley para la Democracia en Cuba de 1992. Antes de que la iniciativa Helms-Burton se hiciera ley, la mayoría de estas sanciones –incluido el embargo– era producto de decisiones presidenciales, no del Congreso. Por tal motivo, existía la posibilidad de que algún presidente levantara de manera unilateral el embargo. Ahora, por el contrario, se requerirá de una ley del Congreso para poder suspenderlo.

Las disposiciones del título II relativas a la transición democrática de Cuba se elaboraron con base en la Ley para la Democracia en Cuba, más conocida como la Ley Torricelli. El título II autoriza a los Estados Unidos a brindar ayuda por varios millones de dólares a la isla, una vez que se hayan realizado allí elecciones libres y limpias, supervisadas por organismos internacionales, y que de ellas no resulte la permanencia en el poder de Fidel Castro o de su hermano Raúl. Esta disposición ha sido enérgicamente atacada, por ser antidemocrática. Si bien esta crítica es técnicamente correcta, no deja de reflejar la desconfianza que muchos hombres clave en el Congreso estadounidense tienen hacia los hermanos Castro.

Las dos secciones de la Ley Helms-Burton que han recibido mayor atención y más críticas son aquellas que prevén sanciones en contra de terceros que “trafiquen” con las propiedades estadounidenses confiscadas (títulos III y IV). Si bien la Ley Torricelli también tenía alcances extraterritoriales, en cuanto impedía a las subsidiarias estadounidenses en el extranjero que invirtieran en Cuba, las protestas que generó fueron mínimas.

Ello se debió, sin duda, a que el alcance extraterritorial de la Ley Torricelli hacía posible que los extranjeros invirtieran en Cuba sin tener que enfrentar la competencia estadounidense. De modo, pues, que esta ley beneficiaba a las compañías extranjeras, en tanto que perjudicaba a las estadounidenses. La Ley Helms-Burton, sin embargo, vino a revertir esta situación, lo que explica por qué ha sido tan severamente condenada en el extranjero. La ley ayuda a los ciudadanos estadounidenses cuyas propiedades fueron confiscadas por el gobierno de Castro, al tiempo que penaliza a las compañías extranjeras que pretenden invertir en dichas propiedades.

Una crítica frecuente a la Helms-Burton ha sido que viola las leyes internacionales, al prohibir el comercio entre Cuba y terceros países, pero esto no es sino una mala interpretación o una aseveración errónea. La ley no impone sanciones a todos los extranjeros que inviertan o comercien con Cuba; si no existe una reclamación por parte de un ciudadano estadounidense sobre la propiedad en cuestión, las disposiciones de la Helms-Burton son irrelevantes y la inversión puede proceder sin temor alguno de recibir sanciones por parte de los Estados Unidos. Más aún:

[...] la ley no prevé que, como resultado de traficar con propiedades confiscadas a ciudadanos estadounidenses, los Estados Unidos puedan aplicar sanciones en otros países (es decir, extraterritorialidad), sino sólo *dentro* de su propio territorio. Por tanto, de acuerdo con los términos de la Helms-Burton, las empresas extranjeras que "trafiquen" con propiedades estadounidenses confiscadas en Cuba no pueden ser demandadas en el país en que se encuentran sus oficinas centrales. Únicamente es posible presentar demandas legales contra las subsidiarias extranjeras de dichas empresas que se encuentren en territorio estadounidense.²

Hay, no obstante, una sección del título III que podría considerarse ilegal o, al menos, que sienta un mal precedente. Se trata de la disposición mediante la cual quienes eran ciudadanos cubanos al momento en que sus propiedades fueron confiscadas, pero que ahora son ciudadanos estadounidenses, tienen el derecho de presentar una demanda legal ante los tribunales de los Estados Unidos. El gobierno ha optado, desde que se aprobó la Helms-Burton y hasta la fecha, por suspender esa cláusula de la ley cada seis meses. De ahí que la legalidad de esa parte del título III no se haya visto sometida a prueba todavía.

Algunos de los partidarios de la Ley Helms-Burton han criticado la repetida suspensión presidencial del título III, alegando que ello debilita la

² Susan Kaufman Purcell, "Cuba", en Richard N. Haass (ed.), *Economic Sanctions and American Diplomacy*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1998, p. 49.

sanción más importante que contiene la ley. Sostienen que si nadie cree que el gobierno de los Estados Unidos realmente demandará algún día a los inversionistas extranjeros que “trafican” con las propiedades estadounidenses expropiadas en Cuba, la Ley Helms-Burton nunca será tomada en serio. El contraargumento es, sin embargo, que aunque la aplicación del título III se haya suspendido repetidamente, la Helms-Burton sí ha disuadido a los inversionistas de utilizar propiedades originalmente estadounidenses en Cuba, pues nadie puede estar seguro de que todos los presidentes de los Estados Unidos optarán siempre por no poner en vigor esta disposición de la ley. En cierto sentido, esta discusión nos recuerda el debate en torno a la Iniciativa de Defensa Estratégica: mucha gente decía que no funcionaría pero Moscú no podía estar seguro de ello. Como resultado, el gobierno soviético debió hacer inversiones cuantiosas en tecnología de defensa, lo que contribuyó, en última instancia, al colapso de la Unión Soviética.

LAS CONSECUENCIAS DE LA LEY HELMS-BURTON

Resulta muy difícil, por diversas razones, medir las consecuencias de la Ley Helms-Burton. En primer lugar, es casi imposible identificar cuáles son las causas y cuáles los efectos. Dado que son muchos los factores que hay que tomar en cuenta para poder determinar si la economía cubana ha crecido o no, o si la inversión foránea en Cuba ha aumentado o disminuido, quizá lo más que pueda hacerse sea demostrar que existe una estrecha correlación entre la Ley Helms-Burton y los desarrollos en Cuba que dicha ley pretendía, precisamente, producir. En segundo lugar, como ya se ha anotado, el gobierno cubano no facilita información detallada sobre lo que las compañías extranjeras están haciendo en Cuba, o sobre el monto al que asciende el capital que han estado invirtiendo. Por añadidura, “las estadísticas sobre la evolución de las sociedades financieras, por año, por sector y por país, no están integradas con datos sobre los montos del capital invertido”.³ Tampoco se ha publicado una lista de inversionistas extranjeros aprobada por el gobierno. Finalmente, el juicio sobre las repercusiones de esta ley depende, en buena medida, del punto de vista del espectador. Dicho de otro modo, tanto las tendencias ideológicas como los prejuicios hacen que los observadores interpreten la misma información de distintos modos.

³ Paolo Spadoni, “The Impact of the Helms-Burton Legislation on Foreign Investment in Cuba”, en *Cuba in Transition*, Washington, D.C., Association for the Study of the Cuban Economy, vol. 11, 2001, p. 23.

Pese a todo, es posible, dentro de las limitaciones ya citadas, sacar algunas conclusiones. No cabe duda de que la Ley Helms-Burton complicó las relaciones de los Estados Unidos con gobiernos amigos, los cuales objetaron vigorosamente los llamados "aspectos extraterritoriales" de la ley. En particular, Europa, México y Canadá pusieron en vigor las denominadas leyes antídoto para contrarrestar cualquier sanción que se les pudiese aplicar con base en los términos de la Helms-Burton. Además, los países europeos llevaron el asunto ante la Organización Mundial de Comercio (OMC), a pesar de que el gobierno estadounidense declarara que la Helms-Burton no era un asunto de comercio, sino una cuestión de seguridad nacional. De acuerdo con las normas de la OMC, esto habría de poner el caso fuera de la jurisdicción de la organización.

Los europeos dejaron que su querrela ante la OMC expirara en abril de 1998. Un mes más tarde, la Unión Europea y los Estados Unidos llegaron a un "acuerdo" sobre la Ley Helms-Burton. Las naciones europeas aceptaron algunas de las así llamadas "disciplinas" relativas a la inversión en propiedades expropiadas en todo el mundo. Consintieron, por ejemplo, en negar el apoyo o la ayuda gubernamental a empresas comerciales relacionadas con propiedades expropiadas, y las inversiones en este tipo de propiedades quedaron prohibidas para el futuro. Por último, accedieron también a establecer un registro de litigios con el fin de prevenir a los inversionistas acerca de las propiedades sobre las que pese alguna demanda. A cambio de esto, la administración de Clinton prometió procurar que el Congreso suspendiera las restricciones sobre visas contenidas en el título IV.⁴

Aunque el Congreso estadounidense nunca hizo enmienda alguna al título IV, podemos considerar que las negociaciones con Europa constituyeron una consecuencia positiva de la Ley Helms-Burton. Como ya se dijo, los partidarios de la ley se molestaron por el hecho de que los extranjeros no parecieran preocupados por la posibilidad de que estuvieran invirtiendo en propiedades confiscadas a estadounidenses, y quisieron, por ende, reafirmar el respeto a los derechos de propiedad privada. El acuerdo con las naciones europeas implicaba que éstas reconocían que la confiscación de propiedades sin el pago de indemnización era un acto que debía ser desalentado, más que ignorado.

Las principales diferencias de opinión en lo que a los efectos de la Ley Helms-Burton se refiere conciernen a la economía cubana. Uno de los objetivos principales de la ley era desalentar la inversión extranjera en Cuba. Por desgracia, los datos disponibles no son concluyentes al respecto. El go-

⁴ Documento tomado del portal del Departamento de Estado, sección de embajadas de Estados Unidos, <http://usembassy.state.gov/posts/cu1/wwwhcrs.html>, 2001.

bierno cubano afirma que entre 1988 y 2000 la inversión extranjera ofrecida ascendió a cinco mil millones de dólares. Sin embargo, inversión extranjera prometida no es lo mismo que capital realmente invertido. Así, por ejemplo, la Unidad de Inteligencia de la revista *The Economist* sostiene que "estimaciones extraoficiales sugieren que el capital que realmente se ha destinado a la isla es de alrededor de la mitad de ese monto".⁵

Carmelo Mesa-Lago respalda lo dicho por la Unidad de Inteligencia de *The Economist*. Señala que las cifras oficiales con respecto a la inversión extranjera acumulada son de 4 300 millones de dólares en 2000 y de cinco mil millones en 2001, lo que parecería indicar que la inversión extranjera directa (IED) se duplicó entre 1998 y 2001. Sin embargo, observa Mesa-Lago, estas cifras de IED se refieren únicamente a la inversión comprometida, no a la inversión colocada. Este autor cita un estudio de la Cepal, de 2001, en el que se informa que sólo la mitad de los cinco mil millones de dólares anunciados para 2001 fueron realmente invertidos.⁶

De hecho, si comparamos el monto total de capital extranjero que efectivamente se invirtió en Cuba en 1992 (2 100 millones de dólares), esto es, antes de la Ley Helms-Burton, con la suma total de capital extranjero que realmente se invirtió en 2000 (2 200 millones de dólares), no vemos ningún cambio significativo,⁷ pese a la enérgica campaña que el gobierno cubano desplegó para tal fin y a las repetidas declaraciones en el sentido de que sus esfuerzos estaban teniendo buenos resultados.

Por otra parte, al parecer efectivamente ha habido un incremento bastante constante en el número de *joint-ventures* entre el gobierno cubano y empresas extranjeras.⁸ Ignoramos, con todo, cuál sea el tamaño o la importancia de las mismas. Es probable que se trate de empresas que no invierten en los Estados Unidos y a las que, por tanto, no les afectan las sanciones consideradas en la Helms-Burton. Podría tratarse, también, de compañías más pequeñas, con menos experiencia de mercado y tecnología de menor calidad, ya que las empresas extranjeras más sofisticadas suelen tener más presencia en los Estados Unidos y son, en consecuencia, más vulnerables a la aplicación de sanciones.

Otra manera de tratar de evaluar las repercusiones de la Helms-Burton supone la comparación del incremento del PIB en Cuba antes y después de

⁵ Economist Intelligence Unit, *Cuba Country Report*, mayo de 2001, p. 30, citado en: Spadoni, *op. cit.*, n. 3, p. 23.

⁶ Carmelo Mesa-Lago, "The Cuban Economy at the Start of the 21st Century", *Special Report*, Washington, D.C., Center for a Free Cuba, julio de 2002, p. 5.

⁷ *Ibid.*, n. 6, p. 3.

⁸ Spadoni, *op. cit.*, n. 3, p. 22.

1996. Aquí, los datos varían. Tras un crecimiento negativo en los primeros años de la década de los noventa, el PIB cubano creció alrededor de 0.7% en 1994 y “mantuvo un crecimiento positivo cada año posterior a 1994, a pesar de que la tasa de crecimiento ha fluctuado significativamente año con año”.⁹ Por ejemplo, ésta cayó de 7.8% en 1996 a 2.5% en 1997, el año inmediato posterior a la aprobación de la Ley Helms-Burton. En 1998, el crecimiento económico no sobrepasó el 1%;¹⁰ posteriormente, aumentó a 6.2%, en 1999, y cayó a 3.0% en 2001.¹¹

Además de estos datos poco concluyentes, también existe cierta evidencia anecdótica sobre las consecuencias de la Helms-Burton. Algunas empresas extranjeras de la industria azucarera —que fue el ramo en el que se llevó a cabo la expropiación—, o bien han interrumpido su comercio con Cuba, o bien optaron por reorganizar sus operaciones en la isla.¹² Esa reorganización les permite romper con todo vínculo formal con las subsidiarias que operan en los Estados Unidos, poniendo así a sus representaciones en Cuba fuera del alcance de los demandantes estadounidenses. Asimismo, algunos bancos extranjeros con intereses importantes en los Estados Unidos, como el Bank of Nova Scotia, “han dejado de otorgar préstamos a los ciudadanos canadienses interesados en invertir en Cuba, debido principalmente al temor a sufrir las sanciones previstas en la Helms-Burton y a poner en riesgo sus inversiones en Estados Unidos”.¹³

Una delegación del Ministerio Cubano para la Inversión Extranjera también ha intentado cuantificar los daños que la Helms-Burton ha ocasionado a la economía cubana. En un estudio presentado al Ministerio de Justicia se declaraba que dicha ley “ha causado daños por 208 millones de dólares a Cuba”.¹⁴ Pese a que el informe no cita compañías específicas, es bien sabido de quién se trata. Uno de esos casos se refiere a la salida de Cemex de Cuba, la multinacional mexicana del ramo de la construcción; otro caso es el de la compañía italiana de telecomunicaciones Stet, que llegó a un acuerdo con la ITT para pagarle una compensación por el uso de sus propiedades confiscadas.

⁹ Jorge F. Pérez-López, “The Cuban Economy in an Unending Special Period”, ponencia presentada en la conferencia sobre Cuba, organizada por el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, el 15 de marzo de 2002, p. 5.

¹⁰ Susan Kaufman Purcell, “Why the Cuban Embargo Makes Sense in a Post-Cold War World”, en Susan Kaufman Purcell y David J. Rothkopf (eds.), *Cuba: The Contours of Change*, Boulder, Lynne Rienner, 2000, p. 89.

¹¹ Mesa-Lago, *op. cit.*, n. 6, p. 2.

¹² Spadoni, *op. cit.*, n. 3, p. 30.

¹³ *Ibid.*, n. 3, p. 31.

¹⁴ *Ibid.*, n. 3, p. 33.

Existe evidencia circunstancial de que la Helms-Burton fue responsable de que disminuyera el número de empresas extranjeras en Cuba. Entre 1988 y 2000 se crearon 530 de tales empresas, pero, hacia finales de 2000, 138 de ellas ya habían desaparecido. Aproximadamente 70% de éstas se disolvieron después de que la iniciativa Helms-Burton fuera promulgada como ley.¹⁵

Finalmente, esta ley ha agravado la crisis de liquidez cubana, al desalentar a los extranjeros de hacer préstamos al gobierno cubano, por temor a que tales fondos pudieran emplearse en proyectos que utilizaran propiedades confiscadas a ciudadanos estadounidenses. Como resultado de ello, Cuba se ha visto obligada a solicitar préstamos con tasas de interés más elevadas y plazos menores, principalmente en Europa Occidental.

Resumiendo, la Ley Helms-Burton no ha desalentado del todo la inversión extranjera en Cuba, ni tampoco ha evitado que la economía cubana crezca de tanto en tanto. Todo lo que puede decirse es que, en términos generales, Cuba ha sido incapaz de registrar un crecimiento económico sostenido desde que la ley entró en vigor en 1996. Asimismo, Cuba tampoco ha logrado atraer un número significativo de nuevos inversionistas extranjeros, en comparación con lo que otros países caribeños han hecho al respecto. Por otra parte, debe decirse que el pobre desempeño económico de Cuba ha tenido que ver, probablemente, más con los errores del socialismo cubano en materia económica que con la Ley Helms-Burton.

LA POLÍTICA DEL "COMPROMISO" (*ENGAGEMENT*) FRENTE A LAS SANCIONES

El endurecimiento del embargo estadounidense, como resultado de la Helms-Burton, ha revivido el debate en torno a los medios y los fines de la política de Washington hacia Cuba. Desde el fin de la Guerra Fría, tanto los críticos como los partidarios del embargo han estado de acuerdo en que la política estadounidense para con la isla debe dirigirse hacia el logro de una transición pacífica a la democracia. No obstante, en lo que no hay acuerdo es en cuál es el mejor camino para ello.¹⁶

¹⁵ *Ibid.*, n. 3, p. 34.

¹⁶ Dos visiones opuestas sobre la política estadounidense hacia Cuba se encuentran en Susan Kaufman Purcell, "Why the Cuban Embargo Makes Sense in a Post-Cold War World", y en David J. Rothkopf, "A Call for a Post-Cold War Cuba Policy. Ten Years after the End of the Cold War", ambos en *Cuba: The Contours of Change, op. cit.*, pp. 81-103 y 105-127, respectivamente.

Los que proponen la política de compromiso alegan que el embargo aísla a Cuba y permite que Fidel Castro culpe a Washington de su mal desempeño económico. Gracias al embargo, Castro puede también justificar la continuación de su mandato dictatorial, como una respuesta a la amenaza que los Estados Unidos presentan a la continuidad de la Revolución cubana, en general, y a su mandato centralizado, en particular. Si el embargo se levantara, en cambio, los ciudadanos estadounidenses podrían viajar libremente a Cuba, con lo que un mayor número de cubanos entraría en contacto con los valores y el estilo de vida de aquéllos, a la vez que recibiría la información tergiversada que sobre los Estados Unidos les ha transmitido, día tras día, el gobierno cubano. Más aún, si se establecieran relaciones comerciales normales, la economía cubana se haría más diversificada y productiva, lo que llevaría a la formación de nuevos grupos, que no dependerían del gobierno para existir. Éstos demandarían, en última instancia, una libertad política proporcional a su libertad económica. Asimismo, los cubanos se transformarían en consumidores entusiastas que no tolerarían el retorno a los estilos de vida espartanos a que el socialismo cubano los obligaba. Finalmente, los proponentes de una política de apertura, contacto y participación en desarrollos cubanos argumentan que el embargo no ha funcionado, ya que no ha logrado que Fidel Castro deje el poder. Por ende, concluyen que ya es tiempo de intentar algo nuevo.

Los partidarios de la línea dura que recurre al uso de sanciones tienen un punto de vista casi totalmente opuesto: piensan que una política de compromiso no sólo no debilitaría, sino que de hecho fortalecería a la dictadura cubana, al proveer al régimen de Castro los recursos económicos que éste necesita. El régimen los utilizaría para evitar que la economía se deteriorara hasta el punto en el que la desesperación llevara al pueblo a levantarse contra el gobierno. Más aún, apuntan que la política de contacto y apertura ya ha sido intentada por casi todos los gobiernos, con excepción del estadounidense, y que ha fallado de manera espectacular. En particular, las iniciativas de Canadá y España de utilizar sus vínculos económicos con Cuba como medio para presionar hacia un cambio democrático se citan como buenos ejemplos de lo infructuosa que es una política de compromiso. Los partidarios del embargo alegan que, en cambio, la mucha o poca apertura económica que se ha dado en la isla ha seguido a épocas de dificultades económicas; las reformas de principios de los noventa ilustran muy bien esto. Asimismo, afirman que, siempre que la economía cubana ha estado bien, Castro por lo general ha emprendido aventuras en el extranjero que han sido perjudiciales a los intereses estadounidenses. Dados los actuales problemas económicos y políticos en Latinoamérica —específicamente en Colombia, Venezuela y Argentina—, quienes favorecen el em-

bargo concluyen que no es éste el momento de facilitarle a Castro la posibilidad de prestar ayuda a los líderes y grupos hostiles a los Estados Unidos.

A pesar de las conclusiones encontradas a las que han llegado los detractores y los partidarios del embargo, lo cierto es que la política estadounidense hacia Cuba tiene ya incorporadas ambas perspectivas. Como ya señalamos, incluso una política de línea dura, como la Helms-Burton, incluye la perspectiva de la zanahoria y el garrote. Esta ley codifica el embargo y propone nuevas y severas sanciones a los inversionistas extranjeros que "trafiquen" con las propiedades que pertenecieron a ciudadanos estadounidenses; al mismo tiempo, la Helms-Burton prevé el otorgamiento de ayuda significativa en caso de que ocurra una transición democrática en Cuba. Esta estrategia del garrote y la zanahoria constituía también un sello característico de la Ley para la Democracia en Cuba, o Ley Torricelli, de 1992, y ha determinado la política de Washington hacia La Habana en el periodo posterior a la Guerra Fría. Su rasgo más sobresaliente ha sido el esfuerzo por diferenciar entre el gobierno de Castro y el pueblo cubano. En suma, a partir del fin de la Guerra Fría, el embargo se ha orientado a castigar al gobierno cubano por su proceder dictatorial y a fortalecer a los actores independientes dentro de Cuba que están a favor de la transición pacífica a un régimen democrático en la isla.

EL FUTURO DE LA HELMS-BURTON

El retiro del senador Jesse Helms, uno de los principales proponentes del endurecimiento del embargo tras el colapso soviético, ha suscitado algunos interrogantes sobre el futuro de la Helms-Burton, interrogantes que también se han hecho, por un número de razones, con respecto al futuro del embargo en sí. En primer lugar, la Fundación Nacional Cubano-Americana, el principal grupo de cabildeo a favor del embargo, ha visto su poder considerablemente minado desde la muerte de su fundador, Jorge Mas Canosa, en 1997. En segundo lugar, la opinión pública estadounidense ha venido apoyando cada vez menos el embargo. De acuerdo con una encuesta Gallup de mayo de 2000, 48% de los encuestados apoyaba el fin del embargo contra Cuba, en tanto que sólo 42% estaba en contra de hacerlo. En una encuesta anterior, efectuada en 1994 por Time/CNN, sólo 35% de los estadounidenses apoyaba la terminación del embargo, mientras que 51% opinó que no debía ser levantado.¹⁷ En tercer lugar, los grupos empresariales

¹⁷ Purcell, *op. cit.*, n. 10, p. 98.

riales de los Estados Unidos han venido adoptando una postura cada vez más enérgica en pro del comercio con la Cuba de Castro.

Por otro lado, no hay aún ninguna señal de que el presidente George W. Bush tenga planes de modificar radicalmente la política de su país hacia Cuba. Entre aquellos a quienes ha encomendado su política hacia Latinoamérica se hallan varios cubano-estadounidenses que apoyan con energía el embargo y favorecen su endurecimiento. Además, el presidente tiene una deuda con el estado de Florida, gobernado por su hermano y con cuyos votos logró la victoria en el colegio electoral. Más aún, Bush se ha pronunciado recientemente por un reforzamiento estricto del embargo, que comprende el endurecimiento de las restricciones para viajar a la isla, más apoyo a los grupos opositores dentro de Cuba, y un mayor esfuerzo para evitar que el gobierno cubano interfiera las emisiones de radio y televisión de Radio Martí.

La decisión del presidente de vender alimentos a Cuba tras las secuelas dejadas por el huracán Michelle (noviembre de 2001) no debe verse como una contradicción respecto de las acciones antes mencionadas. El embargo ya había sido modificado durante el gobierno de Clinton para permitir ese tipo de ventas, siempre que no se hiciera préstamo alguno a Cuba, ni por parte de entidades públicas o privadas de los Estados Unidos ni de instituciones financieras internacionales, para hacer tales compras. Tras declarar que no aceptaría esas condiciones para adquirir alimentos estadounidenses, Cuba cambió su posición. La decisión de permitir tales compras produjo una situación de ganancia completa para el presidente, pues a la vez que aplacó a los granjeros y exportadores de productos agrícolas estadounidenses, no se hizo ningún cambio significativo al embargo.

A partir de los acontecimientos del 11 de septiembre, parece aún menos probable que el gobierno de Bush permita un relajamiento significativo del embargo, hasta que no haya elecciones democráticas en Cuba, dada la cercana relación de Fidel Castro tanto con las FARC —el principal grupo guerrillero en Colombia— como con el presidente Chávez de Venezuela. El gobierno de Bush sabe que, siempre que el presidente de Cuba ha tenido recursos disponibles, su gobierno ha emprendido aventuras en el extranjero que desafían directamente los intereses nacionales de los Estados Unidos. Pese a que el embargo, en general, y la Ley Helms-Burton, en particular, no han tenido éxito en derribar a Castro o en provocar un colapso económico en Cuba, por lo menos ambos han contribuido a contener de manera constante al régimen de Castro.