

LAS DOS LEYES HELMS-BURTON: CONTRASTE DE LA ACTITUD DE LOS ESTADOS UNIDOS ANTE LA UNIÓN EUROPEA Y ANTE CUBA

JOAQUÍN ROY

INTRODUCCIÓN

EL 16 DE ENERO DE 2002 EL PRESIDENTE BUSH suspendió de nuevo el título III de la Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act, mejor conocida como la Ley Helms-Burton, por otros seis meses prorrogables.¹ Seis años después de su aprobación el 12 de marzo de 1996, en vista de que

¹ Aparte del panorama general ofrecido en mi libro *Cuba, the US and the Helms-Burton "Doctrine": International Reactions* (Gainesville, University Press of Florida, 2000), las diversas etapas y aspectos de la repercusión internacional de la ley están reflejadas en los siguientes artículos de mi autoría: "Origen, desarrollo y consecuencias de la Ley Helms-Burton", *Anuario Iberoamericano* '96, Madrid, EFE, 1997, pp. 439-447; "Auge y caída de la Ley Helms-Burton", *Leviatán*, Madrid, núm. 68, verano de 1997, pp. 33-42 (este mismo en *Archivos del Presente*, Buenos Aires, abril-junio de 1997, pp. 117-130; y *Encuentro*, Madrid, núms. 4/5, primavera/verano de 1997, pp. 68-77); "The Helms-Burton Law: Development, Consequences, and Legacy for Inter-American and US-European Relations", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 39, núm. 3, otoño de 1997, pp. 77-108; "El impacto de la Ley Helms-Burton en la Unión Europea y España", *Papel Político*, Universidad Javeriana, Bogotá, núm. 6, noviembre de 1997, pp. 61-90; "La Ley Helms-Burton: origen, desarrollo y consecuencias para las relaciones internacionales", *Revista de Derecho Comunitario*, Universidad de Salamanca, vol. I, núm. 2, julio-diciembre de 1997, pp. 487-510 (también en *Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 74, mayo-agosto de 1997, pp. 89-107); "European Alternatives to the Helms-Burton Law", *Collegium*, College of Europe, Brujas, vol. III, núm. 10, 1998, pp. 3-7; "Consecuencias internacionales de la Ley Helms-Burton", *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, Santiago, vol. XXX, núm. 118, abril-junio de 1997, pp. 117-194; "The Helms-Burton Law: EU's Perceptions and Reaction", *European Union Review*, Associazione Universitaria di Studi Europei/ Universidad de Pavia, Italia, vol. 3, núm. 2, 1998, pp. 29-50; "La Unión Europea y España ante la Ley Helms-Burton", *Ibero-Amerikanisches Archiv*, Ibero-Amerikanisch Institut, Berlin, núm. 24, 1998, pp. 213-245; "European Perceptions and Approaches on Cuba in the Context of the US Embargo and the Helms-Burton Law", en Richard N. Haass (ed.), *Transatlantic Tension: The United States, Europe, and Problem Countries*, Washington, DC, Brookings

el 20 de mayo del mismo 2002, aniversario de la fundación de la República de Cuba,² Bush confirmó el condicionamiento de una nueva política de los Estados Unidos hacia Cuba a la convocatoria de elecciones en 2003,³ se recomienda un somero balance de sus consecuencias. Esto sucedía justamente después de la histórica visita del ex presidente Jimmy Carter a Cuba.⁴ Recuérdesse que la Helms-Burton es un instrumento jurídico del Congreso de los Estados Unidos que codifica el embargo estadounidense contra Cuba, una política que hasta marzo de 1996 dependía exclusivamente de las decisiones presidenciales. Además, la ley considera la aplicación de medidas contra los inversionistas que en los años recientes han paliado la desaparición de los subsidios soviéticos al régimen de Fidel Castro. Se trata también de una vuelta de tuerca a la llamada Ley Torricelli que en 1992 impuso limitaciones a las subsidiarias de compañías estadounidenses que mantuvieran relaciones con Cuba, y prohibió a los navíos mercantes que comerciaban con Cuba que recalaran en puertos de los Estados Unidos.

Paradójicamente, además de no haber conseguido el objetivo final (el colapso del sistema totalitario cubano), las consecuencias negativas de la Helms-Burton para Washington incluyen disputas con sus aliados comerciales y su progresivo aislamiento en las votaciones celebradas en las Asamblea de las Naciones Unidas contra el embargo, donde solamente Israel se alia sistemáticamente con los Estados Unidos.⁵ Temeroso de las conse-

Institution, 1999; "El regreso al triángulo: la Ley Helms-Burton", cap. VI de *La siempre fiel: un siglo de relaciones hispanocubanas (1898-1998)*, Madrid, Instituto Universitario de Cooperación y Desarrollo, Universidad Complutense de Madrid/Los Libros de la Catarata, 1999, pp. 137-166.

² Para una selección de comentarios sobre este aniversario, véase Guillermo Cabrera Infante, "La efemérides", *El País*, 20 de mayo de 2002; Antonio Elorza, "Cuba cumple cien años", *El País*, 14 de mayo de 2002; Carlos Alberto Montaner, "Por qué fracasó la República", *El Nuevo Herald*, 19 de mayo de 2002, 33A; Alberto Muller, "Centenario de la 'república fracasada'", *Diario las Américas*, 21 de mayo de 2002, 5A; Ariel Hidalgo, "Hacia una nueva república", *El Nuevo Herald*, 28 de mayo de 2002, 19A.

³ *The Miami Herald*, 21 de mayo de 2002, 10A; texto completo en español: "Por la plena libertad de Cuba", *El Nuevo Herald*, 21 de mayo de 2002. Para una muestra de las repercusiones en la prensa, véase Edward Alden, "Bush Rejects Calis", *The Financial Times*, 21 de mayo de 2002; ABC, "Cuba más isla que nunca", 21 de mayo de 2002.

⁴ Para el impacto mediático de la visita, véase *The Economist*, "Playing Softball in Havana", 18 de mayo de 2002; Juan Aznárez, "La visita de Carter a Cuba abre una tímida esperanza de reformas", *El País*, 19 de mayo de 2002; "Carter en Cuba", *El País*, 15 de mayo de 2002; Max Castro, "A Tale of two Presidents: Two Approaches to Cuba", *The Miami Herald*, 21 de mayo de 2002; Jorge Domínguez, "Decisions to Make: Cuba's Elite Must Consider Life without Castro", *The Miami Herald*, 29 de mayo de 2002, 7B. Véase también la columna de Carter publicada a su regreso de Cuba: "Openings to Cuba", *The Washington Post*, 24 de mayo de 2002, A35.

⁵ Esta alianza, sin embargo, no se atribuye exclusivamente a motivos de lealtad, sino como represalia contra Cuba por su intervención en el conflicto del Golán.

cuencias internacionales, aprovechando una cláusula convenientemente negociada con el Congreso en aras de los "intereses nacionales", el presidente Clinton suspendió semestralmente el título III de la ley. Su sucesor en la Casa Blanca ha seguido la pauta. Este apartado hubiera abierto los tribunales estadounidenses a procesos judiciales contra los inversionistas. Además, Washington y la Unión Europea (UE) —que se ha opuesto, al igual que la totalidad del resto del mundo, a la extraterritorialidad de la medida— acordaron una tregua en 1998 para evitar la inminente guerra comercial y el enfrentamiento en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en el caso de que dicho título se activara.

Por otra parte, el título II todavía está en vigor. Éste, por un lado, demanda la desaparición de la dirigencia cubana actual (concretamente, los hermanos Castro, exigencia que curiosamente Bush no hizo explícitamente el 20 de mayo), el restablecimiento de un sistema político aceptable para los Estados Unidos y la devolución de las propiedades expropiadas. Por otro, se presenta como una amenaza no solamente para el régimen actual, sino para cualquier gobierno en transición acosado por las gigantescas urgencias del momento. De esta manera la Helms-Burton le ha proporcionado al régimen cubano dos beneficios. En el terreno económico, como ratificación del embargo, le ha servido de excusa para ocultar carencias tanto políticas como económicas. En los seis años de vigencia de la Ley Helms-Burton, también indirectamente le puede servir a Castro de excusa para justificar el aparente descenso de las propias exportaciones cubanas que, de dos mil millones de dólares en 1996, se redujeron en una cuarta parte en los dos últimos años, al tiempo que su deuda externa (que se eleva a cinco mil dólares per cápita) es una de las más elevadas del mundo. En el plano político, la Helms-Burton se ha convertido en la resurrección de la Enmienda Platt en su centenario, mediante la cual los Estados Unidos se reservaban el derecho a intervenir en Cuba con lo que, como entonces, se hipoteca el desarrollo político de la nueva y la restablecida república.

Curiosamente, mientras apenas un par de compañías extranjeras al parecer han sido sancionadas con la denegación de visados para ingresar a los Estados Unidos, por aplicación del título IV, otras han optado por compensaciones pactadas bajo la mesa con los antiguos propietarios estadounidenses. De esa curiosa manera se tolera y garantiza el sistema de opresión laboral y de "apartheid" que precisamente se denuncia. Todo se reduce, como los aparentes objetivos del título III revelan, a pagar un canon. La democracia y los derechos humanos parecen materia secundaria. Aunque éste no es el tema central de este trabajo, refleja también el diferente rasero que los Estados Unidos aplican a sus socios comerciales y políticos, por una parte, y a Cuba (presente y futura), por otra. Mientras Washington

transige en cuanto a las condiciones de las inversiones en Cuba con los estados europeos, mantiene sus condicionamientos drásticos sobre un futuro gobierno cubano. A pesar de los rumores de un suavizamiento de los términos del embargo a principios de 2002, aparte de los concretos acuerdos para la compra de alimentos y medicinas para paliar los daños causados por el huracán Michelle,⁶ y la positiva actitud de Castro ante el espinoso tema del uso de la base de Guantánamo,⁷ no se observan señales de un cambio drástico de las condiciones generales del embargo. Obsérvese por otra parte que los términos generales del embargo y la suspensión periódica del título III no se han visto alterados por el enfrentamiento causado por la Sección 211, otra legislación irritante de los Estados Unidos, que en teoría permitiría ignorar la protección de marcas registradas contra países que hubieran aceptado expropiaciones cuestionables. Incluso cuando la OMC falló de nuevo contra los Estados Unidos, en el caso de Havana Club, el enfrentamiento no se produjo.⁸

Entre los enigmas pendientes destaca el todavía confuso contexto de la aprobación de la ley, provocada por el derribo de las avionetas de Hermanos al Rescate el 24 de febrero de 1996. En aquellos meses, la UE y los Estados Unidos buscaban una agenda conjunta para tratar con Cuba. Dejaron de lado el tema espinoso del embargo y se concentraron en una estrategia común de apoyo a la democratización interna de Cuba. Bajo la presidencia española (en los últimos meses del gobierno de Felipe González), se intentó poner en marcha un plan diseñado por el comisario y vicepresidente de la Comisión Europea, Manuel Marín, quien se reunió con Castro durante 11 horas y se entrevistó con disidentes. Castro, temeroso de esta nueva doble pinza entre Bruselas y Washington, pasó a la acción: encarceló a la disidencia, como bofetada simbólica a Marín. Cuba recordaba de esa manera dramática que frecuentemente optaba por la senda más arriesgada e impredecible, como señalan acertados comentaristas.⁹

Mientras tanto, el Congreso estadounidense no se decidía por votar la ley. En ese contexto, estalló la crisis del 24 de febrero. La posible irresponsabilidad de los exiliados, la incompetencia o connivencia del gobierno de los Estados Unidos en evitar los vuelos, y el propio interés del gobierno cu-

⁶ Marc Frank, "Más alimentos y políticos de Washington llegan a la isla", *El Nuevo Herald*, 13 de enero de 2002, p. 23A.

⁷ Jefferson Morley, "Cuba Defends Unele Sam", *The Washington Post*, 25 de enero de 2002.

⁸ EFE, "La OMC falla en el caso del ron Havana Club", *El Nuevo Herald*, 2 febrero de 2002, p. 21A.

⁹ Michael Erisman, *Cuba's Foreign Relations in a Post-Soviet World*, Gainesville, University Press of Florida, 2000.

bano en aprovecharlos y provocar una grave crisis son algunos de los factores que en el curso del juicio contra los espías celebrado en Miami en el 2001 fueron saliendo lentamente a la superficie.¹⁰ Algún día se sabrá de verdad el origen y desarrollo de esta ley. De momento, nos queda la especulación.

Pero, aparte de la meditación acerca de las motivaciones de cada parte en liza y del solapamiento de sus acciones, la dimensión que ha pasado desapercibida para la mayoría de los comentaristas es que la Ley Helms-Burton es, en realidad, dos leyes. Tiene dos autores (probablemente colectivos) en alianza, con objetivos diferentes y destinatarios bien delimitados. Además, el balance de estos años revela el doble rasero de los Estados Unidos al tratar con sus dos contrincantes en el desarrollo de la ley. Se observa una actitud contrastante con los inversionistas extranjeros en Cuba, con los que pacta treguas y compromisos, y con el propio gobierno cubano (presente y futuro), con el que no consiente componendas. Este contraste es más dramático todavía cuando se observa la reconciliación que los propios Estados Unidos han experimentado con Vietnan, país que los derrotó en una guerra cruenta, y la otra reconciliación entre España y Cuba, que nunca han roto el vínculo tras la guerra de 1898, a pesar de los profundos cambios políticos habidos en ambas naciones en el curso del siglo anterior,¹¹ ni siquiera en ocasiones de la mayor gravedad, como sucedió al principio de la Revolución cubana con el incidente de la expulsión del embajador español Lojendio.¹²

EL ENTENDIMIENTO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA

Y LOS ESTADOS UNIDOS ACERCA DE LAS INVERSIONES EN CUBA¹³

La historia de las relaciones entre la Cuba revolucionaria y lo que se llamó Europa Occidental durante la Guerra Fría proporciona algunas claves para

¹⁰ Las autoridades de los Estados Unidos descubrieron que un grupo de cubanos calificados como "espías infiltrados" había estado suministrando información sobre diversas operaciones gubernamentales y privadas. Como detalle curioso, aunque al parecer la conexión entre este grupo y el gobierno cubano fue confirmada (se trató de héroes para La Habana), el nivel de vida de los "espías" era más bien modesto y debían combinar su labor de inteligencia con otro tipo de trabajos. En diversos medios del exilio cubano de Miami se duda de la efectividad de esa red.

¹¹ Véase mi revisión de estas relaciones en *La siempre fiel*, op. cit.

¹² Manuel de Paz-Sánchez, *Zona de guerra: España y la Revolución cubana (1960-1962)*, Tenerife, Centro de la Cultura Popular Canaria, 2001, y *Zona rebelde, la diplomacia española ante la Revolución cubana (1957-1960)*, Tenerife, Centro de la Cultura Popular Canaria, 1997.

¹³ Esta parte del artículo refleja y amplía fragmentos de *Cuba, the US and the Helms-Burton*

explicar la falta de acuerdo entre los Estados Unidos y ciertos países europeos en la década de 1990 a causa de la Ley Helms-Burton y las inversiones en Cuba. Durante este periodo, la mayor parte de los países europeos, en respuesta a sus necesidades políticas y comerciales, mantuvieron vínculos diplomáticos y económicos con Cuba a pesar de las presiones y las advertencias de los Estados Unidos. Al final de los noventa, y todavía hoy, más de la mitad de los consorcios establecidos en Cuba incluyen inversiones europeas.

La percepción europea del proyecto de Ley Helms-Burton y su aprobación por el Congreso se puede dividir en dos bandos: los países más influyentes y las instituciones de la UE. En cualquier caso, se muestra un impresionante consenso. Algunas "relaciones especiales" (como es el caso notorio del Reino Unido) no fueron obstáculo en el momento de generar mecanismos de protección tanto ante la Ley Torricelli como contra la Helms-Burton. Al mismo tiempo, la UE sistemáticamente ha emitido declaraciones extremadamente críticas acerca de las violaciones de los derechos humanos en Cuba. Esta estrategia de pinza ha sido consistente durante varios años: oposición ante las medidas unilaterales de los Estados Unidos al tiempo que se condiciona el tratamiento que Cuba recibe. En este terreno específico, Cuba todavía es la excepción en el continente americano al no tener un acuerdo de cooperación con la UE. El perfil de los derechos humanos y la democracia en Cuba es aún el obstáculo básico para la ejecución de un programa global de ayuda de la UE, proyecto que fracasó en marzo de 1996. Sin embargo, la UE ha seguido aplicando un tratamiento simultáneo dual consistente en la inversión y el comercio, mientras se presiona acerca de los derechos humanos, con la expectativa de que la "zanahoria" obtendrá mejores resultados que el "palo" de los Estados Unidos.¹⁴

Una vez que los intentos de reaproximación con Cuba fracasaron, la línea dura de Bruselas apareció como un complemento a la crítica de la UE contra la Ley Helms-Burton. Mientras una medida "antídoto" fue siempre una prioridad, se ensayó una crítica Posición Común en el otoño de 1996, la primera aprobada para un país latinoamericano, que quedó insertada

"Doctrine"... y del artículo titulado "The Understanding between the European Union and the United States", Association for the Study of the Cuban Economy (ASCE), *Cuba in Transition*, trabajos y actas de la X Reunión Anual, 2000, pp. 88-97. La investigación necesaria para actualizar el contenido fue llevada a cabo durante los veranos de 2000 y 2001 en Bruselas, Madrid y el Caribe, gracias a una beca del North-South Center.

¹⁴ Para un repaso del contraste de las políticas de la UE y los Estados Unidos ante Cuba, véase mi capítulo incluido en el volumen de Richard Haass (ed.), *Transatlantic Tensions: The United States, Europe, and Problem Countries*, *op. cit.*

en los anales de la incipiente política exterior de la UE.¹⁵ El espíritu y la letra de la Posición Común se han mantenido hasta la fecha, con las consiguientes protestas del gobierno cubano. Esta condicionalidad ha revoloteado sobre las negociaciones para la fallida membresía en la nueva convención de Cotonou, heredera de Lomé, en abril de 2000, aunque luego Cuba consiguió ingresar insólitamente en la organización de los países de África, Caribe y Pacífico (ACP). La Habana (según un consenso de diversos observadores en las instituciones de la UE, la ACP y gobiernos individuales)¹⁶ consideraba que el precio era demasiado alto (requisitos políticos, especialmente en el terreno espinoso de los derechos humanos), lo que no merecía la pena a cambio de los beneficios por recibir. En las palabras del propio Fidel Castro a un grupo de altos dirigentes caribeños, era “demasiado fastidio para tan poca plata”.¹⁷ Sin embargo, Cuba prosiguió una vía indirecta y a insistencia de los países miembros ingresó en la ACP, un caso inusitado en la historia de ésta y otras organizaciones con objetivos precisos y beneficios delimitados (las concesiones de Cotonou), de los que paradójicamente, de momento, el gobierno cubano parece no disfrutar.

Los precedentes del Entendimiento

Bajo la aparente espada de Damocles de la Ley Helms-Burton, la UE decidió denunciarla ante la OMC y ejecutó otras medidas. En primer lugar, el Consejo aprobó el 22 de noviembre de 1996 el Reglamento No. 2271/96 que prohibía la aceptación de los efectos territoriales de la Helms-Burton. A continuación, la UE consideraba que las suspensiones periódicas del título III no eran suficientes. Al acercarse la fecha tope para formalizar su demanda ante la OMC el 12 de abril de 1997, los Estados Unidos reclamaron que la Helms-Burton no era un tema de comercio, con lo que reconocían su objetivo político. La Casa Blanca se comprometió a presionar al Congreso para que relajara el título III y eliminara el IV. A cambio, la UE se comprometía a desincentivar las inversiones en las propiedades cuestionadas y prometía retirar su demanda ante la OMC.¹⁸ El acuerdo revelaba que ambas partes tenían intereses comunes en fomentar la democracia en Cuba,

¹⁵ IRELA, *Cuba y la Unión Europea: las dificultades del diálogo*, Madrid, IRELA, 1996.

¹⁶ Entrevistas en Bruselas y Madrid durante los meses de junio y julio de 2000 y 2001.

¹⁷ Conversación confidencial.

¹⁸ *The Washington Post*, 12 de abril de 1997; Christopher Marquis, “Europe, US Make Cuba Deal”, *The Miami Herald*, 12 de abril de 1997; Cynthia Corzo, “EU y Europa pactan sobre Ley Helms”, *El Nuevo Herald*, 12 de abril de 1997.

tal como confirmaba la vigencia de la Posición Común de la UE. Ambas partes se comprometían asimismo a lograr el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI).¹⁹ El líder de las negociaciones de la UE, el comisario Leon Brittan, consideró que también se había logrado la protección para las inversiones en otros países (como Libia e Irán).²⁰ El subsecretario estadounidense Stuart Eizenstat destacó que se había evitado un daño irreparable a la OMC.²¹ Cuando se anunció el acuerdo, ambas partes reclamaron el éxito, pero los patrocinadores de la Helms-Burton en el Congreso lo denunciaron como una "rendición".²² Esta actitud sería la base de la oposición posterior a cualquier intento de suavizar el embargo.²³

La nueva tregua

El 18 de mayo de 1998, al concluir la cumbre entre los Estados Unidos y la UE celebrada en Londres, bajo la presidencia conjunta de Tony Blair (como presidente semestral de la UE) y Bill Clinton, se anunció un nuevo Entendimiento que congelaría la ejecución de las leyes Helms-Burton y D'Amato.²⁴ Los negociadores estadounidenses habían conseguido convencer a los europeos de que el "enemigo" era el Congreso de los Estados Unidos.²⁵ Básicamente, el nuevo acuerdo confirmaba la promesa de la UE de retirar la demanda ante la OMC, a cambio de reconocer sorpresivamente que algunas de las inversiones podían haber violado el derecho internacional. Ambas partes se comprometían a establecer un registro de reclamaciones, mientras los Estados Unidos aceptaban respetar el *statu quo* de las inversiones hechas hasta mayo de 1998. La UE consentía también

¹⁹ Entendimiento, 11 de abril de 1997.

²⁰ Xavier Vidal-Folch, "La UE no ha perdido nada", *El País*, 27 de abril de 1997.

²¹ Departamento de Estado, "Multilateral Agreement on Property Rights", transcrito en español con el título de "Enfoque multilateral a los derechos de propiedad", en *Diario las Américas*, 27 de abril de 1997.

²² Ileana Ros-Lehtinen, "La administración Clinton se rinde ante las demandas europeas", *Diario las Américas*, 20 de abril de 1997.

²³ "Eurodiputados prevén el Congreso se niegue a suavizar Helms-Burton", EFE, 18 de abril de 1997.

²⁴ "Understanding with Respect to Disciplines for the Strengthening of Investment Protection", *The European Union News*, 18 de mayo de 1998. Véase *Inside US Trade* (1º y 15 de mayo de 1998) y *Americas Trade* (15 de mayo de 1998). La Ley D'Amato (1996) pretendía desalentar la inversión en Irán y Libia. Se le conoce también como el Acta de Sanciones contra Irán y Libia (ILSA, por sus siglas en inglés).

²⁵ Entrevistas en Bruselas, 5 a 9 de julio de 1998.

en denegar los incentivos de las inversiones futuras en propiedades que hubieran sido expropiadas ilegalmente, además de prohibir, a partir de mayo de 1998, las inversiones en propiedades que fueran ilegalmente expropiadas.

El Entendimiento, considerado por los propios funcionarios de la UE como un ejemplo de "creatividad gerencial de conflictos",²⁶ fue aceptado con reticencias por los estados miembros,²⁷ diferentes comentaristas²⁸ y diversos observadores en los Estados Unidos.²⁹ Comprensiblemente, Cuba se opuso al acuerdo.³⁰ La premura generó un documento sujeto a especulaciones. La UE resaltó la naturaleza política del acuerdo y negó su validez jurídica hasta que el título IV desapareciera y se relajara permanentemente.³¹ Algunos observadores apuntaron la contradicción entre este nuevo Entendimiento y las estrictas medidas legales de la propia UE, especialmente el Reglamento y la Acción Común de noviembre de 1996.³² Políticamente, algunas voces críticas resaltaron que el nuevo acuerdo violaba el espíritu del Reglamento porque reconocía el objetivo político de la Helms-Burton al imponer medidas económicas restrictivas con el fin de provocar el colapso del régimen cubano.³³

Se revela de esta forma un contraste entre las explícitas declaraciones del Reglamento de la UE (no interferencia en los asuntos internos de Cu-

²⁶ Horst G. Krenzler y Gunnar Wiegand, "EU-U.S. Relations: More than Trade Disputes", *European Foreign Affairs Review*, vol. 4, núm. 2, pp. 153-180, verano de 1999.

²⁷ AFP, "Francia y España obstaculizaron trato", *El Nuevo Herald*, 18 de mayo de 1998; *Inside US Trade*, "Member States Poised in Fight to Accept US-EU Agreement on Helms-Burton", 22 de mayo de 1998; José Miguel Larraya, "Duro ataque de los socios del gobierno al acuerdo UE-Estados Unidos sobre Cuba", *El País*, 4 de junio de 1998.

²⁸ Hermenegildo Altozano, "España, la Ley Helms-Burton y el Acuerdo Multilateral de Inversiones", *Expansión*, 14 de mayo de 1998.

²⁹ Thomas W. Lippman, "Politicians at Odds on Sanctions as Policy", *The Washington Post*, 19 de mayo de 1998; Jonathan Miller, "How Europe Forced Cuba Deal", *The Miami Herald*, 24 de mayo de 1998.

³⁰ "Castro insta a la UE a rechazar el acuerdo sobre la Ley Helms-Burton", *Expansión*, 20 de mayo de 1998; AP, "Castro Condemns Agreement", *The Miami Herald*, 20 de mayo de 1998; AFP, "Castro califica el acuerdo entre Estados Unidos y la UE de 'amenazante y no ético'", 20 de mayo de 1998; Mauricio Vicent, "Castro advierte que ningún entendimiento entre la UE y Estados Unidos puede realizarse a costa de Cuba", *El País*, 25 de mayo de 1998.

³¹ Fuentes de la Comisión Europea y documentos reservados, junio-julio de 1998.

³² Hermenegildo Altozano, "Consideraciones sobre el entendimiento UE-Estados Unidos de 18 de mayo de 1998 respecto a medidas (disciplinas) para fortalecer la protección de inversiones", Seminario "Cuba: nuevas perspectivas tras el acuerdo sobre la Ley Helms y el relajamiento del embargo", Cuba Negocios, Madrid, 3 de julio de 1998.

³³ Fuentes: representación permanente de diversos estados miembros en Bruselas. Entrevistas, 5 a 9 de julio de 1998.

ba) y el objetivo explícito de la Ley Helms-Burton (condicionamiento del final del embargo a la terminación del régimen castrista). En cuanto a la estructura legal de la UE, se ha cuestionado la competencia de su principal negociador, el vicepresidente de la Comisión Leon Brittan, para firmar un acuerdo que trasciende las fronteras de los acuerdos comerciales que pertenecen a la soberanía compartida y, al contrario, forma parte del ámbito de la política exterior y de seguridad que todavía es monopolio de los estados, o por lo menos está mínimamente coordinada por el Consejo.³⁴

Los negociadores españoles en Bruselas admitieron que el acuerdo era imperfecto. En particular, resaltaban que el nuevo Entendimiento solamente tenía un valor político y carecía de obligación jurídica. Por otro lado, señalaban que, aunque la Ley Helms-Burton había servido para disuadir las inversiones españolas en Cuba, el Entendimiento era una extensión del congelamiento de las medidas punitivas más allá de los seis meses de la dispensa presidencial, con lo que los inversionistas no sufrirían amenazas. Mientras se denegaran los incentivos para invertir en propiedades cuestionadas, las limitaciones solamente se aplicarían a las nuevas inversiones. No obstante, los representantes españoles insistían en señalar que Brittan solamente había negociado en nombre de la Comisión, y no representaba a la UE en materias que excedían las competencias comunitarias.³⁵

Balance

Un retrato global de la percepción crítica sobre el Entendimiento³⁶ revela que los representantes del gobierno español y los de la Comisión Europea estaban a la defensiva al reiterar el perfil político del acuerdo, su impacto positivo en las inversiones y su potencial para convertirse en un acuerdo con fuerza legal. Para los antiguos propietarios, el acuerdo indica que tienen esperanzas de ser compensados y conservar sus derechos intactos ante terceros. Para Cuba, se cree que el Entendimiento es positivo porque reduce la confusión. Otros observadores consideran que los títulos I y II todavía están vigentes. Los opositores españoles juzgan que el acuerdo fue negociado de forma clandestina y sobrepasó las competencias de los negociadores de la UE en cuanto a la soberanía nacional. La distinción entre un

³⁴ Una "side letter" firmada por Brittan muestra que la declaración acerca de que la UE estaba representada por la Comisión fue finalmente retirada.

³⁵ Documentación confidencial de mayo de 1998 y entrevistas de julio de 1998.

³⁶ *Cuba: nuevas perspectivas tras el Entendimiento sobre la Ley Helms*, Madrid, Cuba Negocios, 1999.

acuerdo político (que no tiene personalidad en el derecho internacional) y un tratado jurídico no es aceptable para algunos. El acuerdo, en fin, legitima la política de sanciones de los Estados Unidos, con lo que la UE ha perdido campo de influencia. Los socialistas españoles consideraron que el acuerdo era una herramienta de las empresas estadounidenses. En fin, se considera que, tras dos años de oponerse a la Helms-Burton, los europeos han aceptado sus argumentos básicos. Después de todo, el enfrentamiento que se evitó es solamente entre la UE y los Estados Unidos, con lo que el acuerdo comprende únicamente a estos dos signatarios. Las compañías ajenas a la UE y a las estadounidenses no están protegidas u obligadas.

Según una corriente de opinión, el Entendimiento refleja el cinismo europeo al reconocer la existencia de inversiones cuestionables y aceptar al mismo tiempo el rechazo a la protección diplomática e incentivos, mientras se aceleraban las visitas oficiales a Cuba para respaldar las inversiones, como se dramatizó cuando Aznar se alojó en uno de los hoteles de Sol Meliá en su visita con motivo de la celebración de la Cumbre Iberoamericana en 1999.

A pesar de las imperfecciones, el "Entendimiento" se ha convertido en un ejemplo de negociaciones diplomáticas. Este acuerdo debe ser considerado como un arreglo exitoso (a pesar de las etiquetas negativas por él recibidas), entre otras razones porque cumplió con el objetivo principal de evitar un serio enfrentamiento. Como consecuencia, el acuerdo significó la muerte de la Ley Helms-Burton, aunque no fuera su única causa.

El acuerdo fue posible porque Cuba no vale la pena de una guerra comercial entre dos gigantes. La ley nació muerta en realidad al permitirle al presidente que suspendiera el título III. En cualquier caso, el acuerdo proporcionó a ambas partes la sensación de haber salido con alguna ganancia. Cuanto más tiempo pase desde el arreglo, mayor será su eficacia.

La primera lección para el futuro es que las negociaciones secretas provocan sospecha e invitan al conflicto. Aunque el secreto imperó en el inicio y en el final, el resto del tiempo las cartas estuvieron sobre la mesa. La segunda lección es que la frontera legal-política no puede estar sujeta a un mero compromiso político temporal. La tercera lección revela que, en toda controversia que implique a los Estados Unidos y Cuba, las líneas ideológicas se disipan. Cuba se convierte en un símbolo o excusa para enfrentarse a los Estados Unidos, sobre todo cuando intereses económicos están en riesgo.

En contraste con el espíritu de negociación de los Estados Unidos con la UE, la actitud ante Cuba se ha mantenido incólume.

LA "DOCTRINA" HELMS-BURTON: ACTUALIZACIÓN
DE LA DOCTRINA MONROE Y LA ENMIENDA PLATT³⁷

Aparte de los aspectos polémicos anteriormente comentados con respecto a las repercusiones internacionales de la ley, ésta llama la atención por la insistencia de los legisladores de los Estados Unidos en imponer condiciones *políticas* que un futuro gobierno de Cuba debería cumplir para la suspensión del embargo. Una lectura cuidadosa del título II de la Ley Helms-Burton, que en algún momento estaba destinada a ser el único texto de la ley, revela que el Congreso había conseguido superarse respecto de ejemplos anteriores de condiciones impuestas sobre Cuba, como es el caso histórico de la centenaria Enmienda Platt.

La intuición revela que la ley es más que una *política*. Se trata de un apéndice, históricamente coherente, de una actualización de la Doctrina Monroe y la Enmienda Platt. Es lo que denomino Doctrina Helms-Burton. Esta dimensión confirma la impresión de lo poco que había cambiado desde 1823 cuando el presidente Monroe lanzó su famosa advertencia a los estados europeos que desearan retornar a las Américas: "Los continentes americanos [sic] no deben considerarse expuestos a la colonización futura por parte de ningún poder europeo [...] veríamos la intervención de cualquier poder europeo, cuyo propósito fuera oprimir a las ex colonias, o controlar su destino de cualquier otra forma, como la manifestación de una disposición hostil hacia los Estados Unidos" (James Monroe, 1823).

De forma más específica también, nada que haya cambiado desde 1898, cuando los Estados Unidos intervinieron en un conflicto entre españoles y cubanos. Se cumplía de esta forma la anterior admonición de otro presidente de los Estados Unidos: "Nos opondremos, por todos los medios, a la interposición por la fuerza de cualquier otro poder, como auxiliar, estipendiario, o de cualquier otra forma o bajo otro pretexto y, especialmente, a la transferencia de Cuba a otro poder mediante conquista, cesión, adquisición, u otro medio" (Thomas Jefferson, 1823).

La transfiguración de Cuba

La Ley Helms-Burton no parece ser un documento creado por un solo le-

³⁷ Este fragmento refleja y actualiza parte del contenido de *Cuba, the US and the Helms-Burton "Doctrine"* y del artículo titulado "La Ley Helms-Burton: actualización de la Doctrina Monroe y la Enmienda Platt", *Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, núms. 80-81, mayo/diciembre de 1999, pp. 135-143.

gislador. Aunque puede haber sido generado por un reducido grupo de ellos, es el resultado de un largo proceso de compromiso, de una serie de enmiendas, correcciones e inserciones.

El formato final refleja un contraste impresionante en lo temático, en cuanto atañe a los objetivos. También hay diferencias de expresión y estilo. Mientras el título III parece seguir la lógica y el lenguaje de mentes legales bizantinas que requieren explicaciones enterradas en la letra menuda, el título II es muy claro en cuanto a lenguaje y propósito. No se trata de un esquema de condiciones para ralentizar el proceso de las inversiones extranjeras en Cuba (como hace el título IV), o de la ejecución de un procedimiento cuasi criminal de compensación por "traficar" con las propiedades expropiadas (como el título III manda). Mientras que desde una perspectiva exterior se puede interpretar que la ley ha quedado prácticamente nula tras los acuerdos de 1997 y 1998 entre los Estados Unidos y la UE, la realidad es que el texto todavía tiene toda su vigencia con respecto a la relación directa entre Washington y La Habana: el levantamiento del embargo sigue codificado y sujeto al cumplimiento de condiciones precisas. El título II es claramente una exigencia (ordenada por el Congreso de los Estados Unidos) de una *nueva* Cuba.³⁸ Es, de hecho, una ley por separado, un detalle significativo que ha quedado enterrado en el análisis global de las consecuencias internacionales de la aprobación de la ley.

Originariamente, el título II fue un documento autónomo, producto del trabajo de una nueva e influyente personalidad del Congreso, el representante Robert Menéndez (D-NJ). Menéndez había sido el autor de una propuesta titulada "Support for a Free and Democratic Cuba Act", que no fue aprobada por la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara Baja. El resultado de las elecciones de 1994, ganadas por los republicanos, proporcionaron un ambiente más receptivo. La actividad de Menéndez atrajo la atención de la Fundación Cubano-Americana, hasta entonces incapaz de haberse dejado sentir en ese ambiente legislativo, al tiempo que se mostraba incómoda por el papel que tenían los círculos moderados de la comunidad cubana en el exilio.

Un examen cuidadoso del documento produce un claro mensaje: el levantamiento de las sanciones del embargo (por la suspensión del título

³⁸ Véase el trabajo de Richard Nuccio, "Cuba: A US Perspective", en Richard N. Haass (ed.) *Transatlantic Tensions: The United States, Europe, and Problem Countries*, Washington, DC, Brookings Institution, 1999, y Robert L. Muse, "A Public International Critique of the Extraterritorial Jurisdiction of the Helms-Burton Act (Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996)", *The George Washington Journal of International Law and Economics*, vol. 30, núms. 2-3, 1996-1997, pp. 205-270.

III decidida por el presidente) sobre las compañías extranjeras no será posible a bajo precio. Este privilegio debía rendir un peaje, si bien no en términos monetarios (como algunos de los procedimientos considerados en el título II harían presumir). El costo sería *político*, pero el sujeto que estaría destinado a sufrir las consecuencias no sería simplemente una compañía extranjera, ni tampoco el sistema dictatorial cubano, sino la *nación* cubana, un aspecto crucial que ha quedado enterrado en la controversia internacional entre socios comerciales. A pesar de que las consecuencias internacionales de la Helms-Burton constituyen la vertiente más polémica de su desarrollo, debe prestarse debida atención a este otro aspecto *político* por la simple razón de que es la raíz del perenne problema entre los Estados Unidos y Cuba. El título II es una ventana abierta de la “ideología” de los Estados Unidos con respecto no solamente a Cuba, sino a toda América Latina, y quizá el resto del mundo.

Significativamente, con la inclusión de las condiciones impuestas por el título II, los posibles destinatarios de los títulos III y IV se debían preguntar cuáles eran en realidad los objetivos finales de todo el documento, como reflejo de una política. Los observadores extranjeros que no debían temer las represalias de los Estados Unidos porque no utilizaban bienes expropiados compartían la misma impresión que las autoridades cubanas: la meta final de la ley era dictar qué clase de gobierno cubano se establecería en el futuro. Como demuestra la exigencia de una compensación por tratar con algunas de las propiedades expropiadas (en el caso del pago de la compañía italiana STET para hacerse cargo del sistema que había pertenecido a ITT), las consideraciones económicas estaban abiertas a negociación. Los fundamentos políticos e ideológicos se mantienen inalterables.

Comprensiblemente, el gobierno cubano debía mostrarse irritado por esta interferencia de los Estados Unidos. Sin embargo, Castro y sus más activos colaboradores se presentaban en privado encantados de poder señalar que esta ley era un ejemplo fehaciente de que la política de los Estados Unidos pretendía la destrucción de lo que quedaba de la Revolución cubana. El título II también revela la imposición de un tipo de gobierno definido y otros requisitos económicos *antes de* que el embargo se levante, lo cual representaba una pildora demasiado amarga para que la tragaran muchos gobiernos extranjeros que habían ya experimentado diversos procedimientos en sus propias transiciones políticas, desde el autoritarismo o el totalitarismo a diversos grados de democracia liberal y de economía mixta.

Los títulos III y IV se convertían en fuente de escozor para los inversionistas extranjeros y al mismo tiempo eran bienvenidos por sectores mayoritarios del exilio cubano (especialmente los que ahora podían tomar represalias contra los “traficantes” y recuperar parte del valor de sus pro-

piudades confiscadas). El título II, en contraste, se convirtió en un tema de conciencia para todo el pueblo cubano, tanto en Cuba como en la comunidad en el exterior. Mientras un sector vociferante de los duros no podía resistir la tentación de expresar su beneplácito por la totalidad de la ley, un doble discurso revelaba que un notable sector del liderazgo de opinión compartía con el gobierno cubano el sentimiento de haber sido heridos en su orgullo nacional. Además del hecho de que numerosos cubano-estadounidenses admitían *en privado* que la Ley Helms-Burton beneficiaba a Castro más que causarle daños al régimen, el espíritu y contenido del título II eran considerados como una humillación. En esencia, se les comunicaba a los cubanos que los Estados Unidos tenían un código impuesto a Cuba acerca de cómo se debían gobernar si deseaban que el embargo se levantara. Revolucionarios, contrarrevolucionarios, moderados y muchos ciudadanos cubanos con un mínimo de sentido de la historia comprobaban lo obvio: la Enmienda Platt había resucitado.

Paradójicamente, desde el punto de vista de los Estados Unidos, esta parte de la ley era no sólo consistente con la pauta general de la política de Washington hacia Cuba, sino también un reflejo de la continua percepción en la mente política estadounidense de su liderazgo continental. El libro de Lars Schoultz, *Beneath the United States: A History of the US Policy toward Latin America*, revisa de forma impresionante y convincente que las acciones de Washington no son irracionales ni compulsivas, sino que responden a una pauta histórica de la percepción de la élite política. Schoultz llega a la conclusión de que tres intereses han determinado el contenido de la política de los Estados Unidos hacia el país mismo: la protección de la seguridad nacional, el deseo de acomodo de las demandas políticas internas y la promoción de los intereses económicos.³⁹ Periódicamente los Estados Unidos han variado sus prioridades, desde el miedo al comunismo a la alarma ante la violación de los derechos humanos, desde el Gran Garrote y la Diplomacia del Dólar a la política del Buen Vecino, desde la atención al libre comercio a la preocupación por el narcotráfico y la inmigración. Una mezcla de políticas ha coexistido con la permanencia de esos tres intereses centrales. La seguridad nacional, la política interna y la expansión económica son simplemente propósitos dominados por la creencia de que los latinoamericanos son inferiores.⁴⁰ Monroe, Adams, McKinley, Theodore Roosevelt, Franklin Delano Roosevelt, Wilson, Kennedy, Reagan y Bush son solamente algunos de los presidentes cuyas acciones y opiniones, al igual

³⁹ Lars Schoultz, *Beneath the United States: a History of the US Policy toward Latin America*, Cambridge, Harvard University Press, 1998, p. 367.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 374.

que las de sus asesores y los miembros de sus gabinetes, llegan a la conclusión central de que la obligación primaria de los Estados Unidos es enseñar a los latinoamericanos a regirse por medio de “gobiernos reales, estables y honestos”. Los dirigentes estadounidenses anhelan lograr esta meta con una visión victoriana que los franceses llaman “misión civilizadora”. Esta misión debería ejecutarse de acuerdo con las normas dominantes en su momento y usando diversos medios, como el National Endowment for Democracy.

Irónicamente, muchos de los creadores de esta política nunca viajaron a América Latina o no tuvieron ningún conocimiento acerca de la región y su cultura. Significativamente, las encuestas muestran que esta percepción negativa de América Latina encaja con la visión de un amplio espectro del público estadounidense. Los funcionarios, una vez que se les ha encargado la ejecución de un nuevo capítulo de la política de los Estados Unidos hacia América Latina, simplemente se dedican a refinar o pulir la colección básica de creencias que se identifican mejor con los nuevos intereses.⁴¹ Cuando los derechos de propiedad de los Estados Unidos son violados (como en el caso de las confiscaciones ejecutadas por Castro), la compensación es la demanda lógica. Cuando la seguridad nacional es la preocupación, la “inferioridad” latinoamericana es la amenaza que se debe encarar (como sucedió durante las graves crisis entre Cuba y los Estados Unidos durante la Guerra Fría). Cuando la política interna (incluso si solamente atañe a una porción limitada del electorado) domina la escena, la Helms-Burton llega al rescate. Cuando los ciudadanos y las compañías extranjeras soslayan el embargo de los Estados Unidos contra Cuba, y amenazan con competir en el comercio y las inversiones, se resucita la Doctrina Monroe bajo la cobertura de los títulos III y IV de la Helms-Burton.

Sobre el caso específico de cómo Cuba se debía gobernar, Schoultz recuerda las palabras del general Leonard Wood, cuando era gobernador de Cuba en 1902: “No hay desde luego independencia para Cuba bajo la Enmienda Platt [...] está enteramente en nuestras manos y creo que ningún gobierno europeo consideraría otra cosa que lo que es: prácticamente una dependencia de los Estados Unidos” (Leonard Wood, 1903). Como consecuencia, así rezaba la parte crucial de la hipoteca imperialista: “El gobierno de Cuba accede a que los Estados Unidos ejerzan el derecho a intervenir para preservar la independencia de Cuba y mantener un gobierno adecuado para la protección de la vida, la propiedad y la libertad individual” (Enmienda Platt, 1901).

⁴¹ *Ibid.*, p. xvii.

El senador que introdujo esta condición en la nueva Constitución cubana ya había pontificado que bajo la Enmienda Platt los Estados Unidos arreglarían los problemas en caso de que la situación cubana empeorara.⁴² A la vista del título II, el ambiente actual es tan negativo que debe encararse para enseñar a los cubanos a comportarse decentemente ("behave decently"), como Teddy Roosevelt dijo en 1904.

Jorge Domínguez, experto en las relaciones Estados Unidos-Cuba, también ha identificado el origen ideológico de la ley, rastreado a Monroe y el Corolario de Roosevelt.⁴³ Al discutir el título II, señala el vínculo con la Doctrina Monroe como la explicación de la supervivencia de la actitud de los Estados Unidos hacia el régimen de Castro.⁴⁴ Considerando toda la batería de demandas sobre el perfil de un nuevo gobierno cubano, Domínguez ofrece este comentario destinado a convertirse en clásico en su género:

Incluso si uno estuviera de acuerdo en que TV Martí debería ser vista en Cuba, en que aquellos que perdieron su ciudadanía deberían recuperarla, en que las economías de mercado funcionan mejor, en que no se necesitarían los servicios de Fidel y Raúl Castro en un futuro gobierno en Cuba, y en que se debería devolver o indemnizar la propiedad, todos estos deseos van más allá de cualquier criterio reconocido internacionalmente para la determinación de un gobierno como democrático o en transición a la democracia de acuerdo con las Cartas de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos. Incluirlos en la legislación estadounidense como características definitorias de un gobierno democrático o en transición resulta una burla de la promesa de respetar la soberanía de Cuba.⁴⁵

Perfil de la nueva Platt

El título II se dedica a la "asistencia a una Cuba libre independiente", con una política anclada en el futuro. Se pretende apoyar la libre determinación del pueblo cubano, sin interferencia de otros países. En contraste con la ausencia de "reformas sustanciales" en el régimen actual, se prevé la preparación de Cuba para recibir la ayuda humanitaria y económica.

La sección 202 instruye al presidente a proporcionar la ayuda económica a la isla cuando determine que un gobierno de transición o libremente

⁴² *Ibid.*, p. 151.

⁴³ Jorge Domínguez, "US-Cuban Relations: From the Cold War to the Colder War", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 39, núm. 3, 1997, p. 58.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 57.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 58.

te elegido está gobernando en Cuba. Los pasos prescritos incluyen la contribución de otros países e instituciones financieras internacionales. Además, el Congreso requiere que la Casa Blanca envíe el mensaje apropiado al pueblo cubano y ordena al presidente que le suministre informes sobre el desarrollo de la tarea en general. Entre los detallados requisitos, el Congreso insiste en que haya personal dedicado a estos temas. La sección 203 instruye al presidente a designar un funcionario coordinador, responsable de la ejecución de la estrategia de la distribución de la asistencia, además de un Consejo Estados Unidos-Cuba para coordinar los sectores público y privado. Comprensiblemente, esta figura es una de las más dañinas del documento. Parece ser una especie de virrey, un alto comisario o un embajador de un antiguo poder colonial en un país que todavía mantiene vínculos íntimos con el antiguo imperio. La impresionante autoridad investida en el "coordinador" lo convierte en una especie de "gobernador", como el que había antes de la Constitución de 1902. Se cumplían de esta manera las palabras proféticas del embajador de los Estados Unidos en España en 1898: "Aceptar que Cuba sea prácticamente un protectorado me parece que es como asumir el cuidado responsable de un manicomio" (Steward Woodford, 1898). Aplicando la misma lógica, se ponían al día las palabras de Teddy Roosevelt en su Corolario, en su momento la actualización de la proclama de Monroe:

Si una nación demuestra que sabe actuar con eficacia razonable y decencia[...]no debe temer la interferencia por parte de los Estados Unidos. Un mal comportamiento crónico o la impotencia que resulte en un relajamiento general de la sociedad civilizada, en América u otro lugar, requeriría ultimadamente de la intervención de alguna nación civilizada, y en el Hemisferio Occidental, la adhesión de los Estados Unidos a la Doctrina Monroe lo forzaría, aunque renuente, a ejercer el poder de policía internacional en casos flagrantes de tal comportamiento o impotencia (Corolario Roosevelt, 1904).

Un gobierno de transición

Como una de las condiciones clave para la suspensión del embargo y, por tanto, para el cese de los efectos de la ley, los legisladores prescriben que Cuba debe ser regida por un "gobierno de transición". Eso solamente puede significar que la transición debe emanar del hecho de *cambiar* el gobierno *actual*. En otras palabras, en general se entiende que la "transición" implica un movimiento desde un punto a otro. En términos de ciencias políticas, se aplica generalmente a la evolución desde un gobierno autoritario o totalitario a

un grado diverso de apertura política con la expectativa de que el resultado final se asemeje a lo que se conoce como democracia liberal.

Posiblemente para evitar interpretaciones erróneas acerca de la transición que se espera en el caso de Cuba, los legisladores delegaron en el presidente la facultad de determinar si es consistente con los requisitos de la ley, los cuales son pormenorizados y superan una docena de aspectos. Para el historiador de las relaciones Estados Unidos-América Latina la situación resulta familiar. Es lo que los grupos moderados en el exilio habían temido. La realidad es que no puede haber levantamiento del embargo hasta que el gobierno sea libremente elegido y que haya garantizado la devolución de todas las propiedades confiscadas, lo cual equivale a que el título III (aunque esté temporalmente suspendido como castigo contra los "traficantes") sigue siendo operativo contra la propia nación cubana, una verdadera pesadilla para un nuevo gobierno. El texto es detallado y no pone reparos en parecerse a otros ejemplos de intervención en los asuntos internos de otros países, desde la Enmienda Platt.

La Sección 205, por ejemplo, decreta que un gobierno en transición es el que "ha legalizado la actividad política". Sin embargo, la ley no se fía de la capacidad potencial del nuevo gobierno e insiste en que debe liberar a "todos los presos políticos". Si bien esto puede considerarse razonable, se añade una condición que implica mayor desconfianza: que el nuevo gobierno autorice *investigaciones de las prisiones cubanas por parte de las organizaciones internacionales de derechos humanos*. Insatisfecho con estas líneas, el Congreso se muestra todavía más explícito con las instituciones que no está dispuesto a tolerar. Cuba debe: *disolver el actual Departamento de Seguridad del Estado en el Ministerio del Interior*, al igual que los Comités de Defensa de la Revolución y las Brigadas de Respuesta Rápida. Con respecto al proceso electoral, la ley recuerda a las nuevas autoridades que deben organizar "elecciones libres y justas" antes de 18 meses. En el caso de que el nuevo gobierno se vea tentado a experimentar con soluciones intermedias, se hace hincapié en que las elecciones sean abiertas, con la *participación de múltiples partidos políticos independientes*. En contraste con las actuales circunstancias, todos los participantes deberán tener "libre acceso a los medios de comunicación". De nuevo se expresan reservas sobre la capacidad del autogobierno cubano y por tanto se ordena el procedimiento de votación, ya que deberá ser conducido bajo la *supervisión de observadores internacionales reconocidos, como la Organización de Estados Americanos y las Naciones Unidas*. El Congreso incorpora entonces una demanda adicional para el nuevo gobierno: que cese "la interferencia de Radio Martí o Televisión Martí". Esto sorprende porque no se entiende qué necesidad habrá en una Cuba totalmente democrática para que continúen estas transmisiones, a

no ser que se interprete que competirían con otros medios de comunicación sujetos al control y la censura gubernamental, lo que estaría en abierta contradicción con la naturaleza democrática del régimen. Finalmente, la ley manda al nuevo gobierno: “progreso en el establecimiento de un poder judicial *independiente*”. Esto debe ser interpretado no como que se espere un sistema judicial perfecto, sino capaz, con el tiempo, de llegar a cumplir con las normas indispensables: “libertades básicas y de derechos humanos, incluidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de la cual Cuba es signataria”.

Como en las obras clásicas de teatro, más importante es lo que el documento *no dice*. En un texto tan inclinado a los detalles, resulta sorprendente que el tema de la reestructuración social esté ausente. Las políticas sociales sólo son mencionadas moderadamente mediante la demanda de que se permita el establecimiento de sindicatos *independientes*, según prescribe la OIT, y la organización de “asociaciones sociales, económicas y políticas”. El resto del tejido social se deja abierto a la discreción de la dirigencia cubana, sin que se hable de conservar algunos de los logros del régimen actual en los ámbitos de la educación y la salud. Se especula si los legisladores dejaron este espacio vacío al reconocer que algunas de las medidas sociales implantadas pueden ofrecer una cobertura que equilibre la tendencia actual de las políticas neoliberales.

El cambio de liderazgo

Las demandas anteriores pueden parecer razonables, más o menos exigentes, pero otro requisito resulta insólito en cuanto a lo que se aceptaría en un gobierno en transición. En contraste con las usuales declaraciones vagas emanadas de gobiernos y organizaciones internacionales para evitar referencias personalistas innecesarias, el Congreso de los Estados Unidos no tendría remilgos en este caso. Bajo cualquier procedimiento con el que el pueblo cubano elija a su nuevo gobierno en transición, una condición debe cumplirse: *que no incluya a Fidel Castro*.

Este requisito parece lógico en vista del perfil personalista del texto, teniendo en cuenta que Castro está considerado como el artífice de los logros y los defectos de la Revolución. Sin embargo, los legisladores también quisieron ampliar las condiciones del periodo de transición referentes a la sucesión como se establece en las leyes cubanas actuales, ancladas en el nepotismo y la endogamia. La Helms-Burton se supera y añade otro nombre inaceptable: *Raúl Castro*. Para satisfacción de los observadores inclinados al poder de las estadísticas, el nombre de los Castro se menciona nada menos

que 32 veces en el texto, un detalle que sin lugar a dudas debió llenar de regocijo al propio comandante.

En otras palabras, esta explícita demanda entra en conflicto con las recomendaciones y los deseos de los disidentes cubanos, ONG y círculos moderados del exilio. Presionados por las circunstancias y tratando de contribuir a la transición pacífica, estos sectores han apoyado la conveniencia o la necesidad de que el proceso sea no solamente "monitoreado" sino controlado (como en otros casos recientes, el de España por ejemplo) por la dirigencia actual. Los observadores se preguntan cuál hubiera sido el resultado de aplicar la lógica de la Helms-Burton a la transición española, pues el entonces príncipe Juan Carlos de Borbón habría sido inaceptable para presidirla por haber sido nombrado por Franco, de la misma manera que Raúl lo fue por su hermano Fidel. Otro tanto puede decirse de Adolfo Suárez, quien ejerció importantes funciones en los últimos años del franquismo y luego fue designado por el propio rey Juan Carlos para liderar la efectiva democratización del régimen. En cualquier caso, las condiciones impuestas por la Helms-Burton resultan suaves teniendo en cuenta que la intención original impedía que *cualquiera* que ocupara una posición oficial pudiera participar en la transición, lo que sería legal y técnicamente una prohibición para la totalidad de la población laboral de Cuba.

La centralidad de la prohibición del nombre Castro recuerda a los observadores la crucial dimensión de esta visión derivada de una política que a su vez refleja una doctrina. Un simple y rápido remedio parece ser el que curará todas las enfermedades: la desaparición del liderazgo actual y la realización de elecciones. Es la misma lógica expresada por las etiquetas adheridas a las defensas de automóviles de Miami en los setenta y los ochenta: "Sin Castro no hay problema" (No Castro, no Problem). Sin embargo, los requisitos no se detenían en la mera proscripción del líder máximo o la desaparición de la dinastía Castro.

Enmendando el guión

Dos exigencias destacan con luz propia. La primera se refiere a la devolución de la ciudadanía cubana a sus antiguos beneficiarios que regresen a Cuba. La segunda demanda a los nuevos líderes cubanos dar "los pasos apropiados" para la devolución de las propiedades de ciudadanos estadounidenses (y entidades en las que al menos el 50% sea propiedad de ciudadanos de los Estados Unidos) que fueron confiscadas después del 1º de enero de 1959 o, en su defecto, entregar la compensación correspondiente. Aunque la devolución de las propiedades injustamente confiscadas pue-

de parecer razonable y justa a algunos,⁴⁶ un examen más profundo de la reclamación revela dos aspectos preocupantes. El primero es la excepción de las viviendas usadas como residencia primaria de ciudadanos cubanos residentes en Cuba, a no ser que estén ocupadas por un funcionario del gobierno o un miembro del partido, lo que inserta un elemento de ambigüedad, ya que la condición de funcionario del gobierno puede incluir a un considerable sector de la población cubana. Además, el título II insiste en que, para el levantamiento del embargo, se deben restituir todas las propiedades. En otras palabras, la contradicción aparente reside en que los cubano-estadounidenses no pueden demandar a los actuales inquilinos, pero las propiedades debieran ser devueltas a sus propietarios originales para certificar que el nuevo gobierno es democrático y favorable a una economía de mercado.

En cualquier caso, la tarea a que el nuevo gobierno se enfrente podría ser monumental. A no ser que las nuevas autoridades planeen una masiva restitución, con el resultado de un impacto social considerable, no hay manera de cumplir con las exigencias del levantamiento del embargo. El futuro gobierno de Cuba no contará con los necesarios recursos para indemnizar equitativamente a los antiguos propietarios. Si la intención de los legisladores fue enviar un mensaje populista, el objetivo se consiguió plenamente. Sin embargo, el cumplimiento de la promesa de compensación es imposible, incluso si se tiene en cuenta que podría usarse parte de los fondos de reconstrucción prometidos por el gobierno estadounidense. El simple sentido común hubiera servido para excluir esta cláusula del texto, tal como abogados de los Estados Unidos y economistas cubano-estadounidenses⁴⁷ lo habían señalado antes de la aprobación de la ley.⁴⁸ Mientras recordaban que toda la propiedad no residencial perte-

⁴⁶ Nicholas J. Gutiérrez, Jr., "Righting Old Wrongs: A Survey of Restitution Schemes for Possible Application to a Democratic Cuba", Association for the Study of the Cuban Economy (ASCE), *Cuba in Transition*, trabajos y actas de la VI Reunión Anual, Miami, Florida, agosto de 1996, pp. 406-424; y "The De-Constitutionalism of Property Rights: Castro's Systematic Assault on Private Ownership in Cuba", *Yearbook of International Law*, University of Miami Law School, vol. 5, 1996-1997, pp. 51-64.

⁴⁷ Véase Robert Muse, "A Public International Law Critique", *The George Washington Journal of International Law and Economics*, vol. 30, núms. 2-3, 1996-1997, pp. 205-270. Del mismo autor son recomendables: "Legal and Practical Implications of Title III of the Helms-Burton Law", seminario "The Strengthening of the US Embargo Against Cuba", Sitges, Barcelona, 8 a 10 de julio de 1996; "The Nationality of Claims Principle of Public International Law and the Helms-Burton Act", *Hastings International and Comparative Law Review*, vol. 20, núm. 4, verano de 1997, pp. 777-798.

⁴⁸ Rolando H. Castañeda y George Plinio Montalbán, "Economic Factors in Selecting an Approach to Confiscation Claims in Cuba", *Cuba in Transition*, Association for the Study of the

nece al Estado, otros expertos concluían que los ocupantes actuales son dueños de las mismas en virtud de la tradición de la *usucapio*.⁴⁹

Balance

La relectura del título II de la Ley Helms-Burton refleja una ideología tradicional de los Estados Unidos hacia Cuba consistente con las medidas, doctrinas y corolarios de todo el último siglo. Los condicionamientos de esta parte de la ley no están suficientemente corregidos por las modestas reformas en los términos del embargo a raíz de los destrozos producidos por el huracán Michelle. Aunque la ley en su totalidad sea rescindida algún día como consecuencia de un cambio notable en la actitud del Congreso y el gobierno de los Estados Unidos, el texto como tal quedará en los anales de las relaciones interamericanas como un ejemplo clásico de la percepción y actitud de la potencia hegemónica hacia Cuba y el resto del continente. A pesar de que la declaración del presidente Bush del 20 de mayo de 2002 no detalla las condiciones de la prescrita transición, e incluso demanda que las elecciones sean convocadas por el propio gobierno cubano (se supone que para perderlas), la actitud básica sigue siendo la misma. De ahí que el régimen casuista contestara violentamente, a lo que se consideró como una estrategia de pinza cumpuesta por el Proyecto Varela y la demanda de Bush, con la recolección de firmas a fin de declarar la Revolución cubana como "inamovible".

CONCLUSIÓN COMPARATIVA

El análisis comparativo de la vigencia y suspensión parcial, respectivamente, de los títulos II y III de la Ley Helms-Burton revela que los Estados Unidos tienen un doble rasero en su tratamiento hacia Cuba y la UE, por no decir el resto del mundo. Mientras el título II mantiene el espíritu, si no es que también la letra, de la Enmienda Piatt, el III es lo suficientemente confuso, legalmente intrincado y problemático para su aplicación, para que amerite lo que ha sido una política sistemática del gobierno de los Estados

Cuban Economy (ASCE), trabajos y actas de la V Reunión Anual, Miami, Florida, 10 a 12 de agosto de 1995, pp. 227-243; y "Cuba: cooperación internacional de emergencia y para la recuperación", *Cuba in Transition*, 1995, *op. cit.*, pp. 269-287.

⁴⁹ Juan C. Consuegra-Barquín. "The Present Status Quo of Property Rights in Cuba", *Cuba in Transition*, Association for the Study of the Cuban Economy (ASCE), trabajos y actas de la V Reunión Anual, Miami, Florida, 10 a 12 de agosto de 1995, pp. 207-226.

Unidos desde su aprobación, concretamente su suspensión. Es cierto que la condicionalidad del título II (el final del régimen cubano actual) automáticamente serviría de base para que la ley se anulara, pero para esto se requeriría una decisión explícita del Congreso. En contraste, la suspensión temporal del título III corresponde a la discrecionalidad del presidente. Mientras el título III cuestiona las inversiones ("tráfico") en algunas de las propiedades confiscadas o expropiadas, el título II demanda la devolución de las propiedades a sus antiguos dueños, solamente con la vaga excepción de las que sirven de vivienda a los ciudadanos privados, no así las de los funcionarios del Estado cubano. En cualquier caso, debido a su origen y autoría intelectual diferentes, las contradicciones entre las dos partes de la ley y la distinta actitud ante los otros dos actores pasivos (la UE y Cuba), el contenido dual de la ley la convierte en un problemático cuerpo que hay que tener en cuenta, no solamente ahora, sino en el momento en que se detecte una clara pauta hacia la transición definitiva del régimen. Si ésta no resulta aceptable a los intereses que están detrás de la Helms-Burton (sobre todo los que inspiraron el título II), las dificultades con las otras dos partes subsistirán.

El Entendimiento sirvió para que los responsables de la UE vieran la necesidad de una coordinación más estrecha de sus políticas exteriores, con el fin de evitar en el futuro contradicciones tales como el arreglo establecido para la compensación a ITT por parte de la compañía STET, y prevenir en un marco más amplio que se dé la impresión de que la actitud ante la problemática de Cuba no es "ni una posición ni común", como reza una popular expresión.⁵⁰ El tiempo ha demostrado que no se esperaban cambios sustanciales en la política estadounidense hacia Cuba como resultado de las elecciones que ganó George W. Bush. Al contrario, se ha observado una erosión considerable en las condiciones del embargo, con lo que la cautelosa política europea de inversiones y condicionalidad política se ha revelado como la más efectiva en cuanto a rendir resultados en el futuro. De esta manera, ambas partes comparten el objetivo del renacimiento de la democracia en Cuba, aunque su régimen no da señales de evolucionar en esa dirección.

Cuando se procede a una completa evaluación de las reacciones internacionales ante la Helms-Burton, al tiempo que se considera el beneficio político que la ley ha proporcionado al gobierno cubano, el balance de esta resurrección de la Doctrina Monroe (título III) y la Enmienda Platt (título II) es altamente negativo. La buena disposición del gobierno de los

⁵⁰ IRELA, informe especial, *Revision of European Policy on Cuba? Perceptions and Interests of EU Member States*, Madrid, abril de 2000.

Estados Unidos para acordar un compromiso con sus socios comerciales con respecto al título III, en contraste con la rigidez del mantenimiento del título II referente a la naturaleza del futuro gobierno de Cuba, delinea más claramente las fuerzas históricas e ideológicas que han constituido la médula del desarrollo del embargo y su codificación.

Las respuestas periódicas del gobierno cubano a todas las variantes del embargo y las ligeras ofertas (o demandas todavía más drásticas) de los Estados Unidos han contribuido a la formación de una "coalición" de "intereses mutuos", situación que ninguna de las partes desea reformar. Esta pauta tan consistente podría corregir la noción de que la relación entre los Estados Unidos y Cuba ha estado presidida por la irracionalidad. Este episodio debería servir de lección ejemplificadora de una política de los Estados Unidos para reforzar su hegemonía; también debería ofrecer un ejemplo de acción reactiva con respecto a la identidad nacional. Las actitudes de los gobiernos latinoamericanos y europeos son muestra de una política coherente en la era de la globalización y la propuesta de alternativas. El enfrentamiento entre los Estados Unidos y Cuba en esta dimensión de la identidad nacional no cesará por el cambio de gobierno en La Habana y entonces el pasado podría ser una referencia para el futuro.