

Cuba - EEUU. El nudo del embargo

Berríos, Rubén

Rubén Berríos: Economista peruano, docente del Departamento de Economía de la Universidad de Pittsburgh.

La intención de este artículo es proporcionar una descripción objetiva de la perspectiva que tiene Estados Unidos, en este momento, sobre Cuba y dar algunas alternativas de lo que parece ser el futuro. Por más de treinta años EEUU ha mantenido un embargo económico contra Cuba. Esencialmente, el embargo limita el comercio, prohíbe la venta de alimentos y medicinas e ilegaliza viajar a Cuba. El embargo fue intensificado aún más después de octubre de 1992, cuando el Congreso de EEUU aprobó la Ley para la Democracia en Cuba o Ley Torricelli (HR 4168). Esta iniciativa tiene por objeto aislar al régimen de Castro e incluye sanciones sobre terceras naciones y filiales extranjeras de las compañías estadounidenses que hagan negocios con Cuba. Esta medida política se suma al abrupto fin de la ayuda económica, técnica y militar soviética - ahora rusa - al régimen de Castro, que ya había comenzado una precipitada declinación de la economía cubana desde 1990. A su turno, la relación entre el Estado cubano y la sociedad está padeciendo una considerable tensión.

La situación actual

En el presente, el gobierno de Cuba está luchando para mantener a flote su frágil economía. Se ha intensificado el racionamiento de productos básicos y otros bienes de consumo y la falta de piezas de repuesto, gasolina y otras mercancías intermedias, que antes se importaban del bloque socialista, tiene paralizada desde hace mucho la actividad económica. Las consecuencias para el empleo son, obviamente, adversas.

El embargo comercial se originó en una situación geopolítica que ya no existe desde hace mucho tiempo. Cuba ya no está apoyando rebeliones en otros países. Sus tropas están fuera de Angola, Etiopía, Somalia y otros países africanos. Lo mismo sucede con la participación cubana en América Latina y el Caribe. Cuba ha dejado de ser una amenaza militar para EEUU y cualquiera de sus vecinos en el hemisferio. Por consiguiente, la política estadounidense de aislamiento económico y político de Cuba mantenida durante tanto tiempo, y la reciente intensificación del em-

bargo, ya no reflejan las circunstancias presentes - la Guerra Fría ha llegado a su fin y la sociedad cubana está sufriendo su enorme costo¹.

Para el actual gobierno estadounidense la prioridad ha cambiado, se ha pasado del argumento de la «amenaza» al de la reinstalación de la democracia. EEUU esperaba una mayor polarización entre el gobierno y la población, pero esto podría resultar en un conflicto social violento. En este sentido, la Ley Torricelli ya no es una opción viable para conseguir la democracia y el cambio democrático en Cuba. Por el contrario, la política del régimen de Castro ha conducido a una escalada de represión y violaciones de los derechos humanos a medida que el empobrecimiento económico y sus consecuencias sociales se fueron agravando. La intensificación del embargo, entre otras cosas, ha ayudado al gobierno de Cuba a avivar sentimientos de solidaridad al revivir imágenes de un pequeñísimo y heroico país luchando contra un Goliath hostil. Recientemente, el gobierno estadounidense completó una revisión de sus proscripciones de viajes y decidió levantarlas, excepto para quienes se dirigieran a Cuba. Las políticas actuales de EEUU no dejan de tener un alto costo, tanto para el liderazgo de EEUU entre las naciones latinoamericanas que mantienen relaciones amistosas con Cuba, como para algunas corporaciones estadounidenses que podrían aprovecharse del comercio e invertir en la isla².

Recientes informes publicados por Diálogo Interamericano, Naciones Unidas, Corporación Rand, Fundación Twentieth Century, el centro de Política Internacional y el Army War College, abogaron por el levantamiento del embargo³. Cada informe apoya un ablandamiento del embargo a cambio de graduales concesiones de parte de Fidel Castro. Incluso las Naciones Unidas han llegado a la conclusión de que lejos de producir reformas políticas o económicas, el embargo está consiguiendo lo contrario⁴.

¹Para las más actuales e informadas fuentes de información sobre el estado de la economía cubana, v. Eliana Cardoso y Helge Hewege: *Cuba after Communism*, MIT Press, Cambridge, 1993; y Carmelo Mesa-Lago (ed.): *Cuba after de Cold War*, Pittsburgh University Press, Pittsburgh, 1993.

² El embargo ha sido rechazado por 23 jefes de Estado latinoamericanos y trece miembros de la Comunidad del Caribe. La Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), el mayor grupo de investigadores sobre América Latina, aprobaron una resolución unánime en su última convención en marzo de 1994 en Atlanta llamando al gobierno de EEUU a levantar el embargo sobre Cuba.

³ Inter-American Dialogue: *Cuba en las Américas: desafíos recíprocos* Washington D.C., 10/1992; Wayne Smith: «Cuba after the Cold War: What should U.S. Policy be?» en *International Policy Report Center for International Policy*, Washington DC, 12/1993; Gillian Gun: *Cuba in Transition: Options for U.S. Policy*, The Twentieth Century Fund, Nueva York, 1993 Joseph F. Tulchin y Rafael Hernández (eds.): *Cuba and the United States. Will the Cold War in the Caribbean End?*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 1991; William Ratiff: «The Case for Lifting the Embargo», Hoover Institution, 1993.

⁴Andrew Zimbalist: «Give Castro a Carrot» en *The New York Times*, 17/2/ 94. V. además los editoriales de *The Washington Post* 30/6/93 y 14/2/94, y *The New York Times*, 2/2/94 que se ha manifestado decididamente en favor del levantamiento del embargo. Otros importantes periódicos esta-

Desde que el gobierno estadounidense levantó el embargo contra Vietnam mucha gente se pregunta: ¿por qué no Cuba? Si el rumbo de los 90 ha sido el de una mayor apertura y diálogo con los antiguos enemigos, con Cuba se ha tomado el camino opuesto. Si el gobierno estadounidense pide más libertad de comercio como un modo de promover el desarrollo de las instituciones democráticas en México, China, Vietnam, la antigua Unión Soviética y los países de Europa central y del Este, entonces no se le están dando las mismas oportunidades a Cuba. La única barrera que ha impedido levantar el embargo es un distrito electoral cubano-estadounidense que vota y ha otorgado donaciones y apoyo político a las cinco últimas administraciones estadounidenses.

Una propuesta para el cambio

Revocar la Ley Torricelli y facilitar el comercio en áreas críticas para la economía cubana podría ser un primer paso en el proceso de destrabar el embargo económico. Esta acción será la base sobre la que establecer un diálogo con el régimen de Castro, para poder llevar a cabo la reinstalación de la democracia y tratar otras cuestiones pendientes a cambio de la subsecuente distensión del embargo.

Tal propuesta está ganando espacio pues hay índices favorables de que el liderazgo cubano se encuentra dispuesto a hablar sobre cuestiones importantes. La Habana recientemente ha ofrecido discutir temas tales como los reclamos por las expropiaciones de bienes estadounidenses que datan de 1959 y la compensación a las firmas, la cuestión de los «indeseables» o «marielitos» aún en espera de juicio en las cárceles estadounidenses, la prohibición a las drogas, la cooperación sobre cuestiones ambientales o meteorológicas, los capitales cubanos bloqueados, etc. El dogmatismo del gobierno cubano ha ido perdiendo peso, evidentemente, frente al pragmatismo requerido ante las nuevas circunstancias. Además, los argumentos tradicionales de EEUU contra la influencia soviética en la región y la intervención de Cuba en África y Centroamérica ya no tienen vigencia.

Dado el liderazgo y la autoridad de EEUU entre los países latinoamericanos y la extensión de los beneficios económicos potenciales, una iniciativa a favor de la supresión del embargo desarrolla favorablemente los intereses de EEUU frente a sus vecinos latinos. Lo que sigue son tres alternativas posibles de la política de EEUU hacia Cuba:

dounidenses han publicado editoriales llamando a un fin del embargo. Algunos de ellos son: The Los Angeles Times, The Boston Globe, The Wall Street Journal, The Journal of Commerce y The San Francisco Chronicle. Para un texto sobre estos editoriales ver CubaINFO, 6/8/93.

- 1) sostener indefinidamente la Ley Torricelli hasta que se desarrolle un proceso satisfactoriamente democrático en el sistema cubano
- 2) levantar el embargo económico sin un marco de precondiciones o en espera de nuevas negociaciones
- 3) levantar el embargo económico de manera condicional sobre un compromiso de ambas partes para encarar iniciativas diplomáticas y políticas que disminuyan las tensiones.

Las diferentes alternativas

Evaluaremos los tres esquemas presentados sobre la base de los efectos negativos y positivos que puedan tener sobre la estratégica política exterior de EEUU hacia América Latina y los intereses corporativos privados.

A) Status Quo. En una reciente votación en las Naciones Unidas, 88 países favorecieron el levantamiento del embargo, sólo 4 votaron en contra y 57 se abstuvieron. Muchos aliados de EEUU, incluyendo a Francia, el Reino Unido, España, Canadá y México han emitido decretos de condena al acatamiento de la política comercial de EEUU sobre Cuba. México y Canadá han incluso urgido de manera privada al gobierno de EEUU a levantar el embargo. Esto es un signo, ambiguo, de que la posición de EEUU no es compartida por la mayoría de los miembros de la comunidad internacional.

La intensificación del embargo ha permitido al régimen cubano culpar a EEUU de los problemas actuales de la isla, aún incluso después de la finalización de sus relaciones privilegiadas con la antigua Unión Soviética y el colapso del socialismo en Europa del Este, así como su inherente fragilidad económica, pasándole la factura por la mayoría de sus efectos adversos. La Ley Torricelli ha hecho la vida aún peor para la mayoría de los cubanos, quienes ya padecen la adversidad de la crisis económica y han resistido treinta años de aislamiento.

Uno de los objetivos de esa ley es provocar la caída de Castro echando a pique la economía cubana. Pero la cuestión es ¿qué pasará si esto ocurre? ¿La intensificación del embargo genera una situación que hará que la estabilidad, y particularmente la democracia, sea más fácil de obtener? ¿EEUU necesita otra deterioradísima economía vecina donde pueda resurgir la anarquía? En tal caso, ¿qué oportunidades habrá para la democracia que emerge? Por otro lado, los exiliados anticás-

tristas que quieran volver a la Cuba capitalista serán acicateados contra aquellos que estén desesperados por no perder las ventajas que el socialismo les ha proporcionado.

Las firmas estadounidenses, por otro lado, están en desventaja frente a sus contrapartes de otros países industrializados y en desarrollo en la competencia por el comercio y las oportunidades de inversiones en turismo, minería y otras actividades, justo 90 millas al sur de las costas de EEUU. Cuba es la mayor isla en el Caribe, con un enorme potencial para inversores extranjeros. México y Canadá se están beneficiando ya del potencialmente importante mercado cubano de once millones de personas. Sin embargo, la Ley Torricelli impone penalidades adicionales sobre las subsidiarias corporativas de EEUU tanto como sobre las firmas extranjeras que hacen negocios con Cuba.

B) Levantar el embargo sin precondiciones. Por todo esto, las consecuencias de mantener el status quo son negativas. La política del embargo tiene tres costos económicos básicos: 1) la inhabilitación económica y el aislamiento de Cuba; 2) la pérdida de oportunidades comerciales para los negocios de EEUU; 3) las ventajas del mercado potencial obtenidas por firmas no estadounidenses que negocian con Cuba. El impacto económico del embargo es sustancial por la cantidad de inversiones comerciales y negocios que no se concretan, y por la pérdida de participación en el mercado a la vez que los costos de oportunidades y tiempo.

Los once millones de personas de Cuba constituyen una fuerza de trabajo disciplinada y bien preparada. Cuba está también geográficamente cerca de las costas de EEUU y la isla es una fuente potencial de inversión, no sólo en turismo sino también en minería, industria, exploración petrolera y biotecnología⁵. El escenario post-embargo podría traer sustanciales beneficios a los empresarios estadounidenses que quieran participar en la reconstrucción económica en Cuba y en los esfuerzos de estabilización⁶.

Hay un consenso creciente entre los investigadores y políticos respecto a que el levantamiento del embargo permitiría encarar cambios en el futuro económico y político de Cuba. Una supresión completa y unilateral quizás no sea posible. La principal razón en contra es que los elementos más conservadores del millón de miembros de la comunidad cubano-estadounidense podrían mostrar un violento desacuerdo con tal iniciativa. Destruir gradualmente el embargo y permitir a las fir-

⁵Business International: Doing Business in Cuba, Business International Corporation, Londres, 1993; Donna Rich Kaplowitz y Michael Dana Kaplowitz: New Opportunities for U.S. -Cuban Trade, Johns Hopkins University, Cuban Studies Program, 10/8/92.

mas estadounidenses invertir en Cuba también ayudará a controlar el éxodo de cubanos refugiados que llegan a EEUU, que representan gastos adicionales en servicios sociales. Un empeoramiento de la economía cubana como efecto del embargo implica estimular una situación violenta en la isla, que producirá un gran flujo de refugiados desembarcando en las costas del sur de Florida.

C) Quid Pro Quo. Lo que puede ser posible es un quid pro quo negociando aperturas económicas específicas a cambio de cambios políticos específicos en Cuba. Estos cambios por parte de EEUU incluirían la remoción de todas las restricciones sobre comercio, inversiones, viajes, servicio telefónico y comunicaciones de correo con Cuba. Esto allanaría el camino de ventas irrestrictas y donaciones de comida y medicinas hacia y desde Cuba. Esta primera jugada del gobierno de EEUU favorecería al presidente habilitándolo a abrir negociaciones con el gobierno cubano para resolver reclamos pendientes de las compañías de EEUU que están nacionalizadas.

El gobierno de Cuba, por su parte, liberaría a todos los prisioneros políticos, promovería el libre flujo de información e ideas así como permitiría la inspección de las plantas nucleares de Cuba. En cambio, EEUU tendría que cerrar la TV Martí, que viola las convenciones internacionales que firmó y tendría que usar Radio Martí como una fuente objetiva de noticias, no de propaganda. De manera correlativa, la OEA reinsertaría a Cuba como un miembro activo.

Recomendaciones

Mientras las relaciones Este-Oeste han cambiado sustancialmente desde 1989, las existentes entre EEUU y Cuba permanecen congeladas. La necesidad de una reevaluación de la política de EEUU hacia su vecina isla es inevitable aun cuando la forma como vaya a desarrollarse no sea fácilmente predecible. La política de Cuba con EEUU es todavía un problema emocionalmente conflictivo y está personalizada en el liderazgo de Castro. Mientras que aumentar y estrechar el embargo no ha producido otros resultados que la pauperización de la población cubana, sólo es razonable eliminar las restricciones y levantar el embargo. Con el levantamiento del embargo, La Habana haría un gesto paralelo que contribuiría a un clima de negociaciones y de baja de las tensiones. El levantamiento prevendría la migración descontrolada, al menos disminuiría el número de muertos entre los hombres jóvenes que se lanzan al mar, fomentaría la tolerancia política y la democracia en Cuba, y abriría el camino para negociar una cantidad de cuestiones irresueltas.

⁶James D. Whisenand: «Cuba: Implications of Trade and Business with the U.S.» en Butterworth's Journal of International Banking and Financial Law, vol. 7, N° 9, 9-1992 y vol. 7, N° 10, 10-1992.

La intensificación del embargo sólo ha producido el fantasma de un agresor externo; levantar el embargo es la manera de producir resultados tangibles. Si se hacen progresos, entonces se encararía la normalización de los vínculos diplomáticos entre los dos países. Si no hay reciprocidad por parte de Cuba, EEUU podrían siempre esgrimir la amenaza de volver a las pasadas políticas.

La oportunidad es buena para facilitar el cambio y la reforma. Un levantamiento del embargo negociado y gradual evitaría crear una crisis sociopolítica en Cuba y reduciría más que incrementaría las tensiones entre los cubanos de la isla y los que están en EEUU. No hay garantías absolutas de que una medida tal funcionará, pero después de 34 años de mantenerla vale la pena correr el riesgo.

Pittsburgh, julio de 1994

Referencias

- *Cardoso, Eliana; Hewegw, Helge, CUBA AFTER COMUNISM. - Cambridge, MIT Press. 1993; Cuba after the Cold War: What should U.S. Policy be?
- *Mesa-Lago, Carmelo, CUBA AFTER DE COLD WAR. - Pittsburg, EEUU, Pittsburg University Press. 1993; Give Castro a Carrot.
- *Inter-American Dialogue, CUBA EN LAS AMERICAS: DESAFIOS RECIPROCOS. - Washington D.C., EEUU. 1992; Cuba: Implications of Trade and Business with the U.S.
- *Smith, Wayne, INTERNATIONAL POLICY REPORT. - Washington D.C., EEUU, Center for International Policy. 1993; Cuba: Implications of Trade and Business with the U.S.
- *Gun, Gillian, CUBA IN TRANSITION: OPTIONS FOR U.S. POLICY. - Nueva York, EEUU, The Twentieth Century Fund. 1993;
- *Tulchin, Joseph F.; Hernández, Rafael, CUBA AND THE UNITED STATES: WILL THE COLD WAR IN THE CARIBBEAN END?. - Washington, EEUU, Woodrow Wilson International Center for Scholars. 1991;
- *Ratiff, William, THE CASE FOR LIFTING THE EMBARGO. - Hoover Institution. 1993;
- *Zimbalist, Andrew, THE NEW YORK TIMES-PRENSA. 17/2 - 1994;
- *Anónimo, THE WASHINGTON POST-PRENSA. 30/6 - 1993;
- *Anónimo, THE WASHINGTON POST-PRENSA. 14/2 - 1994;
- *Anónimo, THE NEW YORK TIMES-PRENSA. 2/2 - 1994;
- *Anónimo, CUBAINFO-PRENSA. 6/8 - 1993;
- *Business International, DOING BUSINESS IN CUBA. - Londres, Inglaterra, Business International Corporation. 1993;

*Rich-Kaplowitz, Donna; Dana-Kaplowitz, Michael, NEW OPPORTUNITIES FOR U.S.-CUBAN TRADE. - Johns Hopkins University, Cuban Studies Program. 1992;

*Whisenand, James D., BUTTERWORTH'S JOURNAL OF INTERNATIONAL BANKING AND FINANCIAL LAW. 7, 9 - 1992;

*Whisenand, James D., BUTTERWORTH'S JOURNAL OF INTERNATIONAL BANKING AND FINANCIAL LAW. 7, 10 - 1992.