

El embargo económico estadounidense a Cuba

• • • • • RUBÉN BERRÍOS*

Efectos del embargo en la situación actual en Cuba

Durante más de treinta años Estados Unidos ha mantenido un embargo económico contra Cuba que se recrudeció en octubre de 1992, cuando el Congreso estadounidense aprobó la resolución 4168 de la Cámara de Representantes relativa a la Cuba Democracy Act o Iniciativa de Ley Torricelli. Ésta pretende aislar al régimen cubano e incluye sanciones para terceros países y las filiales de empresas estadounidenses en el extranjero que realicen negocios con el gobierno isleño. Esta política se sumó a la abrupta suspensión de toda ayuda soviética de índole económica, técnica y militar, que en 1990 dio inicio al derrumbe de la economía del país caribeño, además de que tensionó aún más la relación entre el Estado y la sociedad cubanos.

En la actualidad, el gobierno de Cuba lucha por mantener a flote su frágil economía. Se ha intensificado el racionamiento de materias primas y otros bienes de consumo; la falta de refacciones, combustibles y otros insumos intermedios, que antes se importaban del bloque socialista, ha paralizado en gran medida la actividad económica. Las consecuencias para el empleo son evidentemente adversas.

El embargo comercial se originó por una cuestión geopolítica que ya no existe. Cuba ha dejado de apoyar a los movimientos insurgentes en el extranjero; sus tropas salieron de Angola, Etiopía, Somalia y otros países africa-

nos y no interviene en las naciones de América Latina y el Caribe. Cuba no representa más una amenaza militar para Estados Unidos o cualquiera de sus vecinos en el hemisferio y por tanto ya no corresponden a las circunstancias actuales la prolongada política estadounidense de aislamiento económico y político ni la reciente intensificación del embargo. La guerra fría ha llegado a su fin y la sociedad cubana sigue soportando un peso enorme.¹

El actual gobierno de Estados Unidos ha pasado del razonamiento de "la amenaza" al de la reinstauración de la democracia. Este país deseaba una mayor polarización entre el gobierno y la población, a pesar de que ello podría ocasionar una violenta ruptura social. En este sentido, la Cuba Democracy Act dejó de ser una opción viable para lograr la democracia en la isla. Más bien, ello ha intensificado la intolerancia gubernamental a medida que se agravan el deterioro económico y sus consecuencias sociales. El recrudescimiento del embargo también ha propiciado que el gobierno cubano despierte sentimientos de solidaridad al revivir imágenes de un pequeño y heroico país que se enfrenta a un Goliath hostil. En fecha reciente, Estados Unidos revisó las prohibiciones para viajar y decidió eliminar algunas, pero no en el caso de Cuba. Las políticas actuales de Washington afectan su liderazgo entre las naciones latinoamericanas que sostienen relaciones cordiales con Cuba e impiden que algunas empresas estadounidenses

1. Para consultar las fuentes más actualizadas e informadas sobre la situación de la economía cubana, véase Eliana Cardoso y Helge Hewege, *Cuba After Communism*, MIT Press, Cambridge, 1993, y Carmelo Mesa-Lago (ed.), *Cuba After the Cold War*, Pittsburgh University Press, Pittsburgh, 1993.

* Katz Graduate School of Business de la Universidad de Pittsburgh. Traducción del inglés de Adriana Hierro.

puedan beneficiarse del comercio y las inversiones en la isla.² En los últimos informes publicados por Diálogo Interamericano, las Naciones Unidas, la Rand Corporation, el Fondo Siglo Veinte, el Centro de Política Internacional y el Army War College, se han pronunciado en favor de que se levante el embargo,³ a cambio de concesiones graduales por parte de Fidel Castro. Incluso la ONU ha concluido que lejos de alentar reformas políticas o económicas, el bloqueo provoca justamente lo contrario.⁴

Después de que el gobierno estadounidense levantó el embargo contra Vietnam muchos se preguntaron: ¿Por qué no a Cuba? Si bien la tendencia de los noventa ha sido hacia la apertura y el diálogo mayores con sus antiguos enemigos, con la isla se ha adoptado la táctica opuesta. Estados Unidos está a favor de incrementar el libre comercio para promover el desarrollo de las instituciones democráticas en México, China, Vietnam, la otrora Unión Soviética y los países del este y del centro de Europa, pero no concede las mismas oportunidades a Cuba. El único grupo que se opone al levantamiento del embargo es el electorado cubano estadounidense que ha hecho donativos para las campañas políticas de los últimos cinco gobiernos.

Una propuesta de cambio en la política con Cuba

Revocar la Cuba Democracy Act y facilitar el comercio en sectores críticos para la economía cubana podría ser el primer paso para eliminar gradualmente el embargo económico. Ello permitiría dialogar con el régimen de Castro a

2. El embargo ha sido rechazado por 23 jefes de Estado latinoamericanos y 13 miembros de la Comunidad del Caribe. En su convención más reciente (Atlanta, marzo de 1994), la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA, por sus siglas en inglés), el grupo más numeroso de estudiosos interesados en la región, aprobó por unanimidad una resolución en la que solicita al gobierno estadounidense el levantamiento del embargo contra Cuba.

3. Diálogo Interamericano, *Cuba en las Américas: desafíos recíprocos*, Washington, octubre de 1992; Wayne Smith, "Cuba After the Cold War: What Should U.S. Policy Be?", *International Policy Report*, Center for International Policy, Washington, diciembre de 1993; Gillian Gunn, *Cuba in Transition: Options for U.S. Policy*, The Twentieth Century Fund, Nueva York, 1993; Joseph S. 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, y William Ratiff, *The Case for Lifting the Embargo*, Hoover Institution, 1993.

4. Andy Zimbalist, "Give Castro a Carrot", *The New York Times*, 17 de febrero de 1994. Véanse también los artículos editoriales del *Washington Post*, 30 de junio de 1993, 14 de

fin de instaurar plenamente la democracia y resolver otros asuntos pendientes a cambio de suavizar el bloqueo.

Esta propuesta se basa en que existen indicios de que el dirigente cubano está dispuesto a entablar pláticas sobre asuntos importantes. Hace poco La Habana ofreció analizar cuestiones como las demandas de expropiación presentadas por ciudadanos estadounidenses que datan de 1959 y la compensación de empresas de esa nacionalidad, los casos de los "indeseables" o los "marielitos" que aguardan juicio en las cárceles de Estados Unidos, la prohibición de drogas, la cooperación en proyectos ecológicos y meteorológicos, y los activos cubanos bloqueados, entre otros asuntos. El dogmatismo del gobierno de Cuba ha perdido fuerza comparado con el pragmatismo que se requiere en las circunstancias actuales. Por otro lado, los argumentos tradicionales de Washington en contra de la influencia soviética en la región y de la intervención cubana en África y Centroamérica ya no constituyen un problema.

En lo que sigue se presentan tres posibles escenarios de la política de Estados Unidos hacia Cuba: *i*) sostener indefinidamente la Iniciativa de Ley Torricelli hasta que se observe un proceso democrático satisfactorio en el sistema cubano; *ii*) levantar el embargo económico sin establecer condiciones o esperar negociaciones ulteriores, y *iii*) levantar el embargo económico siempre y cuando ambas partes se comprometan a adoptar iniciativas diplomáticas y políticas para disminuir las tensiones.

Bases para evaluar posibles soluciones

Las tres opciones se evalúan con base en los efectos negativos y positivos que puedan tener en la política exterior estratégica de Estados Unidos hacia América Latina y las empresas privadas.

Statu quo

En una reciente asamblea de las Naciones Unidas, 88 países votaron a favor de levantar el embargo, sólo cuatro se pronunciaron en contra y 67 se abstuvieron.⁵ Muchos alia-

febrero de 1994 y de *The New York Times*, 2 de febrero de 1994, que apoyan el levantamiento del embargo. Varios importantes periódicos estadounidenses han publicado editoriales que demandan la suspensión del embargo. Algunos son: *The Angeles Times*, *The Boston Globe*, *The Wall Street Journal*, *The Journal of Commerce* y el *San Francisco Chronicle*. Para consultar estos editoriales, véase *CubaINFO*, 6 de agosto de 1993.

5. El 26 de octubre último la ONU aprobó una resolución para levantar el embargo por 101 votos a favor, 48 abstenciones y



Cuba no representa más una amenaza militar para Estados Unidos o cualquiera de sus vecinos y por tanto ya no corresponde la prolongada política estadounidense de aislamiento

dos de Estados Unidos, entre ellos Francia, el Reino Unido, España, Canadá y México, han girado instrucciones de no secundar la política comercial estadounidense hacia Cuba. México y Canadá han exhortado en forma privada al gobierno estadounidense para que levante el bloqueo. Esto revela que la mayoría de los miembros de la comunidad internacional no comparte la postura de Washington.

Con la intensificación del embargo, el régimen de Cuba ha podido culpar a Estados Unidos de sus problemas, pese a que la mayor parte de las repercusiones negativas son producto del fin de su relación de privilegio con la otrora Unión Soviética, de la caída del socialismo en Europa del Este y de su propia fragilidad económica. La Iniciativa de Ley Torricelli ha empeorado aún más la situación para la mayoría de los cubanos que ya padecen la adversidad de la crisis económica y que han soportado más de treinta años de aislamiento.

Uno de los objetivos de la Iniciativa de Ley Torricelli es arruinar la economía de Cuba para provocar la caída de Castro. Pero, ¿qué sucederá si se logra ese objetivo? ¿Acaso la intensificación del embargo no hará más difícil alcanzar la estabilidad y con mayor razón menos aún la de-

sólo dos votos en contra (Estados Unidos e Israel). Esta es la tercera ocasión consecutiva en que la Asamblea General de la Organización adopta una resolución similar. [N. de C.E.]

mocracia? ¿Necesita Estados Unidos otro país vecino con una economía gravemente debilitada donde impere la anarquía? En tal caso, ¿cuáles serán las oportunidades para que surja la democracia? Por otro lado, los exiliados anticastristas que quieren que Cuba sea capitalista se opondrán a los que quizá deseen preservar los beneficios del socialismo.

En la competencia por el comercio y las oportunidades de invertir en sectores tales como turismo, minería, explotación petrolera, entre otros, las empresas de Estados Unidos están en desventaja respecto de sus contrapartes de otros países industrializados y en desarrollo. Cuba es la isla más grande del Caribe, con un potencial enorme para los inversionistas extranjeros. México y Canadá ya se benefician del importante mercado cubano de once millones de personas. Sin embargo, la Ley Torricelli impone sanciones adicionales a las filiales de empresas estadounidenses y a las compañías extranjeras que sostengan relaciones comerciales con Cuba.

Levantamiento incondicional del embargo

Hasta ahora las consecuencias de mantener el *statu quo* han sido negativas. La política de embargo tiene tres costos económicos importantes: 1) la pobreza económica y el aislamiento de Cuba; 2) la pérdida de oportunidades comerciales para las empresas estadounidenses, y 3) las posibles ventajas comerciales que obtienen las empresas no estadounidenses que tienen negocios con la isla. Las repercusiones económicas del embargo son significativas en función del monto de las inversiones comerciales y los negocios que no se realizan, de la pérdida de participación en el mercado y del desperdicio de tiempo y oportunidades.

Cuba cuenta con una fuerza de trabajo disciplinada y capacitada, está cerca de las costas estadounidenses y es una fuente potencial de inversiones, no sólo en turismo sino también en los sectores de minería, industria, explotación petrolera y biotecnología, entre otros.⁶

El levantamiento del embargo traería importantes beneficios a los hombres de negocios de Estados Unidos que desean participar en la reconstrucción y la estabilización de la economía de Cuba.⁷ Esa decisión, coinciden acadé-

6. Business International, *Doing Business in Cuba*, Londres, 1993; Donna Rich Kaplowitz y Michael Dana Kaplowitz, *New Opportunities for U.S. Cuban Trade*, Programa de Estudios Cubanos, Johns Hopkins University, 10 de agosto de 1992.

7. James D. Whisenand, "Cuba: Implications of Trade and Business with the U.S.," *Journal of International Banking and Financial Law*, vol. 7, núms. 9 y 10, septiembre y octubre de 1992.

micos y políticos, propiciaría cambios en el futuro económico y político de la isla. Quizá el levantamiento no pueda ser total y unilateral, sobre todo porque los elementos más conservadores del millón de miembros de la comunidad cubano estadounidense vociferarían en contra de esa medida y la confrontarían.

Levantar gradualmente el embargo y permitir a las empresas estadounidenses invertir en la isla también ayudaría a detener el éxodo de refugiados cubanos a Estados Unidos, lo cual presiona los gastos del programa de bienestar social. Un mayor deterioro de la economía de Cuba como consecuencia del embargo puede crear una situación violenta en la isla y generar que un enorme flujo de refugiados desembarque en las costas del sur de Florida.⁸

Levantamiento del embargo con condiciones de reciprocidad

Es factible negociar condiciones recíprocas: apertura económica en sectores específicos por cambios políticos específicos en Cuba. Washington eliminaría las restricciones en materia de comercio, inversiones, viajes, servicio telefónico y comunicaciones postales con Cuba. Con ello se abriría el camino para los donativos y venta no restringidos de alimentos y medicamentos hacia y desde Cuba. Esas medidas contribuirán a iniciar negociaciones con el gobierno de la isla a fin de resolver las demandas pendientes de empresas estadounidenses nacionalizadas.

El gobierno cubano, por su parte, pondría en libertad a todos los presos políticos, promovería el libre flujo de información e ideas y permitiría la inspección de sus plantas nucleares. Estados Unidos tendría que cerrar TV Martí por violar las convenciones internacionales que suscribió y usar a Radio Martí como fuente de información de noticias objetivas, no de propaganda. Además, la OEA readmitiría a Cuba como miembro activo.

Recomendaciones

Mientras que las relaciones este-oeste han cambiado de manera significativa desde 1989, las de Estados Unidos y Cuba permanecen prácticamente inalterables. Es preciso revisar la política estadounidense hacia la isla vecina, aun cuando no puede predecirse cuál sería el resultado. La

8. El 9 de septiembre representantes gubernamentales de Cuba y Estados Unidos suscribieron en Washington un convenio migratorio para evitar el éxodo riesgoso y sin control de cubanos al estado de Florida. Véase "Recuento latinoamericano", vol. 44, núm. 10, octubre de 1994, p. 932. [N. de C.E.]



El levantamiento del embargo evitaría la migración ilegal, alentaría la tolerancia política y la democracia en Cuba, y prepararía el camino para negociar

política de Washington sigue siendo, en gran medida, un asunto de intensa carga emocional y se ha personificado en el liderazgo de Fidel Castro.

La intensificación del embargo sólo ha logrado extremar la pobreza del pueblo cubano; lo único sensato que resta es eliminar esas restricciones. Con ello, La Habana tendría que adoptar un gesto recíproco que contribuiría a crear un clima de negociación y alivio de tensiones. El levantamiento del embargo evitaría la migración ilegal, alentaría la tolerancia política y la democracia en Cuba, y prepararía el camino para negociar una serie de cuestiones aún no resueltas.

La intensificación del embargo sólo ha generado el espectro de un agresor extranjero; es más probable que el levantamiento produzca resultados tangibles. Si se logran avances, la política conducirá finalmente a la normalización de las relaciones diplomáticas entre los dos países. Si no hay reciprocidad por parte de Cuba, Estados Unidos podría amenazar con volver a su estrategia del pasado.

El momento es propicio para el cambio y la reforma. El levantamiento negociado y gradual del embargo evitaría el surgimiento en Cuba de una crisis sociopolítica y abatiría las tensiones entre los cubanos en la isla y en Estados Unidos. Nada garantiza por completo la eficacia de tal medida pero, después de 34 años de mantener a Cuba en el aislamiento, vale la pena correr el riesgo. ☉