



Autor: Carlos Latuff

Los fundamentos del embargo estadounidense a Cuba. ¿Interés nacional o juego político?



Carlos Ferrer

Licenciado en periodismo vinculado profesional y académicamente a la República Checa. Durante varios años trabajó en la sección iberoamericana de Radio Praga y actualmente cursa un doctorado en Estudios Mediáticos en la Universidad Carolina de Praga. El tema de su tesis es la diferencia de tratamiento informativo de la actualidad cubana en España y Chequia.

El pasado 14 de enero, el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, anunció un leve alzamiento del embargo que el país aplica al régimen cubano desde 1962. A partir de ahora ciertos ciudadanos norteamericanos, pertenecientes a organizaciones educativas, humanitarias o religiosas, podrán obtener permiso para viajar a la isla. También, y quizás más importante, se amplía la cantidad de remesas que los cubano-americanos pueden enviar a los suyos hasta los 2.000 dólares anuales. De hecho cualquier ciudadano americano podrá mandar dólares a cualquier residente en la isla siempre que no se trate de un alto cargo del Partido Comunista.

El gesto de Obama, que supone una vuelta a la situación anterior al mandato de George W. Bush, se ha interpretado como un paso más hacia el levantamiento del embargo, o al menos de su cuestionamiento, y una continuación lógica del fin de las restricciones a los viajes a la isla de los cubano-americanos, llevada a cabo en 2009. El debate en torno al "bloqueo", latente en la política norteamericana de forma continúa, ha vuelto a convertirse en tema de actualidad, levantando de nuevo voces a favor y en contra y sacando del cajón los viejos argumentos que se vienen esgrimiendo desde la caída del bloque soviético.

Actualmente, y después de este "decretazo" de Obama, y con el resultado de las últimas elecciones, el estatus del embargo parece condenado a permanecer estancado. Es cierto que el Congreso ha tomado un cariz pro embargo, con la comisión de Asuntos Exteriores en manos de la diputada republicana cubano-americana Ileana Ros-Lehtinen, con la presencia de los también cubano-americanos Marco Rubio, republicano, y Bob Méndez, demócrata, ambos defensores de las sanciones, y con la salida de los diputados "reformistas" Byron Dorgan, Chris Dodd y Blanche Lincoln. Sin embargo el senado presenta una composición tendente a la reforma, que frenaría cualquier intento de Ros-Lethinen de fortalecer las restricciones¹.

Esto no significa que en el futuro no pueda haber cambios, pero si estos se producen será por un cambio en la correlación de fuerzas, o por acontecimientos puntuales y simbólicos que puedan mover a la opinión pública norteamericana en una u otra dirección. El carácter del embargo se halla determinado principalmente por la política interior estadounidense y no se corresponde con los intereses reales del país en política exterior.

Para fundamentar esta argumentación nos basaremos en dos constataciones:

- Cuba ya no supone una amenaza seria para la seguridad de Estados Unidos.
- El embargo no es efectivo para hacer caer al régimen.

¹ Landau French, Anya. ¿Qué significan las elecciones para la política de los EE.UU. hacia Cuba? Diálogos Cuba-Europa vol. 5 n° 13. Praga, 2011.

Cuba, un enemigo simbólico

No cabe duda de que Cuba fue una amenaza real para los Estados Unidos durante la Guerra Fría, especialmente por su proximidad geográfica. No obstante, una vez demostrada la inviabilidad del modelo económico comunista y al no existir ya ninguna potencia que trate de imponerlo en el exterior, la peligrosidad de Cuba se ha visto reducida a un mero simbolismo, una bandera para la extrema izquierda, especialmente la latinoamericana, de antiimperialismo y resistencia. Pero más allá de servir de pilar ideológico a Hugo Chávez y similares, Castro no ha contado en los últimos 20 años con recursos militares, económicos o propagandísticos capaces de dañar a los Estados Unidos, ni es plausible que cuente con ellos en mucho tiempo.

Obviamente, sigue siendo mejor para Washington que el régimen cubano caiga, pero la estrategia del embargo no se corresponde con la política aplicada en la actualidad a otros regímenes totalitarios, sean o no comunistas. De hecho, Estados Unidos mantiene relaciones comerciales con países como China o Vietnam y los embargos que aplica a los regímenes de Siria, Myanmar y en menor medida Irán, no llegan a las restricciones impuestas a Cuba. En el caso de Siria, país que efectivamente sí representa una amenaza, sí se permite la visita al país de ciudadanos norteamericanos.

El embargo hacia Cuba es por tanto una excepción en la política exterior estadounidense, que en otro caso se habría limitado únicamente a impedir la venta de armamento, como en el caso de Venezuela o Somalia. De hecho, los embargos son armas de doble filo: por un lado permiten ejercer presión sobre un determinado régimen, pero por el otro tienen un coste económico también para el país que lo impone, que pierde mercado para sus exportaciones y posibilidades de inversión. La Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos calcula por ejemplo que en 2008, de no haber habido embargo, el país habría vendido más alimentos a Cuba, ganando entre 216 y 478 millones de dólares más².

Por otro lado, la ley Helms-Burton de 1996 significó una exteriorización de las restricciones, ya que entre otras medidas impide el comercio de terceros países con propiedades cubanas confiscadas a ciudadanos estadounidenses y la venta a Cuba de artículos que sean en un 10% de procedencia norteamericana. Esto hace del embargo a Cuba una medida impopular en el resto del mundo, cuestionada por la Unión Europea y condenada repetidas veces por abrumadora mayoría en la Asamblea General de la ONU.

Una piedra en el zapato

Durante los años de la Guerra Fría, parece cierto que el embargo contribuyó a socavar el poderío soviético. El Departamento de Estado calcula en 5.000 millones

² Coleman, R. Jonathan. U.S. Agricultural sale to cuba: certain economic effects of U.S. Restrictions. An update. Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos. Disponible en http://www.usitc.gov/publications/332/working_papers/ID-22.pdf

de dólares anuales el costo que tuvo para la URSS el mantenimiento de la maltrecha economía cubana desde 1962, cuando el país se vio súbitamente separado del que fuera su mayor socio comercial desde el siglo XIX, a 1989³.

El nuevo escenario pintaba mal para las cuentas de Castro y, efectivamente, los años 90 supusieron una grave crisis económica de la que se salió lenta y trabajosamente (en 2000 todavía no se habían alcanzado los indicadores de 1989⁴). De hecho, de no ser por la cuantiosa ayuda venezolana (8.000 millones de dólares solo en 2008, según un cálculo de Rolando Castañeda⁵) la situación financiera de la isla sería mucho peor⁶. No obstante Cuba sufre actualmente una grave desaceleración de la economía y se avecina una ola de desempleo que pondrá a prueba las tímidas reformas económicas de Raúl Castro. Es posible que la crisis crónica deje exhausta a la isla y contribuya a la caída del régimen, pero ¿es a causa del embargo?

Paradójicamente, tanto el discurso oficial del régimen como el de sus más enconados opositores en Florida coinciden en exagerar el impacto económico de las restricciones. Si debemos creer los informes publicados por el Ministerio de Relaciones Exteriores cubano, el embargo provocó entre 2005 y 2006 unas pérdidas económicas valoradas en 1.792 millones de dólares: 1.350 millones en comercio exterior, 184 en alteraciones financieras y 258 en seguridad alimentaria, es decir, el 4,4% del PIB cubano de ese año⁷. En 2009, contrastando cifras de varios informes similares⁸, se deduce que las pérdidas fueron de 4.100 millones de dólares, un 4,2% del PIB. Aún teniendo en cuenta que los datos aportados por el régimen pueden estar sesgados y la metodología seguida es dudosa (se incluyen tanto pérdidas reales como ganancias potenciales) hay fundamentos para pensar que, ciertamente, el embargo supone un lastre para Cuba. Las cifras más tremendistas no representan no obstante ninguna dificultad insuperable y en teoría las restricciones no deberían incidir de forma especial en las finanzas de la isla, y mucho menos provocar carestías de alimentos, medicinas o bienes materiales de cualquier tipo.

De hecho Cuba importa libremente bienes de otros países y recibe turistas de todo el mundo. Aún con la restricción de viajar a la isla para los norteamericanos no cubanos, se calcula que 50.000 visitan ilegalmente el país cada año, según el

³ VV.AA. Health and nutrition in Cuba: effects of the U.S. embargo. The Olof Palme International Center. Estocolmo, 1998.

⁴ Mesa-Lago, Carmelo; Pérez-López Jorge. Cuba's Aborted Reform. University Press of Florida. Gainesville, 2005.

⁵ De ellos, 5.000 millones de dólares por los médicos cubanos enviados a Venezuela, 2.000 millones en préstamos en la compra de petróleo a un interés simbólico y 1.000 millones en proyectos de desarrollo. Rolando H. Castañeda. La ayuda económica de Venezuela a Cuba. Situaciones y perspectivas. 2009. Disponible en:

<http://www.miscelaneasdecuba.net/web/article.asp?artID=22332>

⁶ Vidal Alejandro, Pavel. El PIB cubano en 2009 y la crisis global. IPS- Economics Press Service. 2009. Disponible en: www.estudios-economicos-cubanos.org

⁷ 40.060 millones de dólares según datos de Index Mundi.

⁸ <http://embacu.cubaminrex.cu/Default.aspx?tabid=20174>

ministerio de Turismo de los Castro⁹. Los economistas especializados en Cuba no castristas, como Carmelo Mesa-Lago, Antonio Jorge u Óscar Espinosa Chepe coinciden en que fenómenos como la acelerada disminución de la producción de azúcar, el empobrecimiento de las condiciones materiales, la composición de las exportaciones típicamente tercermundista o las deficiencias sanitarias son consecuencia del modelo económico del régimen, de economía planificada. De hecho el endurecimiento del embargo en 1996 con la ley Helms-Burton coincidió con una recuperación en la economía cubana¹⁰.

El mismo Departamento de Estado norteamericano señala en un informe que las causas de la carestía de alimentos en Cuba son “la poca disposición de liberalizar la economía del país, y de diversificar la base de exportación, así como la necesidad de pagar sus deudas (...) contraídas durante los años de abundante ayuda soviética”, añadiendo que “el embargo estadounidense ha añadido, como mucho, pequeños aumentos en los costes de transporte”¹¹.

Obviamente, si para Fidel Castro el bienestar social y económico del país hubiera sido una prioridad, hace tiempo que habría reformado el sistema comunista que rige la isla. Vistos los resultados, el embargo, aún aplicado estrictamente, como durante la administración Bush, no es un arma suficiente para forzar cambios políticos o económicos en Cuba. Es una piedra en el zapato, pero no impide que siga caminando. Como mucho sirve para negociar cesiones ocasionales, como hemos visto recientemente con el inicio del juicio a Allan P. Gross¹², llevado a cabo poco después del aligeramiento del embargo efectuado por Obama.

Cuba, un asunto interno

Puesto que la política estadounidense hacia Cuba no obedece a factores estratégicos de política exterior, hay que buscar sus motivaciones en la política interior del país.

Como reflejo de esta división, una encuesta de Gallup realizada en 2009¹³, refleja que el 51% de los norteamericanos estaba entonces a favor de levantar el embargo, la mayor parte de ellos de tendencia demócrata. El 36% se mostraban disconformes. Desgranado ideológicamente, el 73% de los liberales apoya el fin del embargo, mientras que solo el 37% de los conservadores comparte esta postura.

⁹ Negocian Cuba y empresas de Estados Unidos liberar viajes. Periódico la Jornada. 19 de febrero de 2010.

¹⁰ Mesa-Lago, Carmelo. Economía y bienestar social en Cuba a comienzos del siglo XXI. Editorial Colibrí. Madrid, 2003.

¹¹ Zenith and Eclipse: A Comparative Look at Socio-Economic Conditions in Pre-Castro and Present Day Cuba. Departamento de Estados de EEUU. Despacho de Asuntos Interamericanos. 1998-revisado en 2002. Disponible en <http://www.state.gov>

¹² Allan Gross, contratista de USAID, fue detenido en Cuba por distribuir un ordenador portátil y teléfonos móviles entre ciudadanos cubanos. Hasta que fue condenado en marzo de 2011, pasó 15 meses en prisión sin juicio.

¹³ Americans steady backing friendlier cuba relations. www.gallup.com

La tendencia que se aprecia en el sondeo es más bien contraria al embargo. De los conservadores el 50% se opone claramente a su levantamiento, una cifra que baja hasta el 35% cuando hablamos de los que se consideran moderados. La filiación partidista de las opiniones revela todavía más dudas hacia el embargo: un 44% de los republicanos está a favor de cancelarlo, es decir, la mayoría pero no de forma absoluta.

Otra encuesta, realizada por Harris Interactive en 2010¹⁴, matiza estas cifras. El 40% de los estadounidenses mantendría el embargo, el 36% lo convertiría en cosa del pasado.

A esta división de opiniones, a sus oscilaciones, e incluso a su mera existencia, contribuye el discurso ideológico de la izquierda y la derecha en Estados Unidos. A favor del levantamiento o suavización del embargo se halla la izquierda del país, entre la que predomina una actitud tolerante hacia el régimen de los Castro, y que a menudo pone en duda la crudeza de su régimen político. En contra de las restricciones se argumenta que es precisamente el libre comercio y el contacto con los turistas lo que llevará la democracia a la isla. Asimismo, el fin de esta actitud hostil del “enemigo yanqui” dejaría sin argumentos a la propaganda oficial del régimen y mejoraría la imagen de Estados Unidos en el país.

Desde el punto de vista económico, numerosas empresas norteamericanas, especialmente del sector turístico, aunque también del agrícola, verían ampliado su mercado. De hecho representantes de los estados centrales (con fuertes intereses agrarios) y del sector turístico y hotelero, hacen lobby en Washington para conseguir que el “bloqueo” se relaje. Un proyecto de ley presentado en 2010 con el objetivo de permitir los viajes a Cuba y facilitar las transacciones de alimentos con la isla contó con el apoyo de varias organizaciones agrícolas nacionales y de la Cámara de Comercio norteamericana.

La derecha, tradicionalmente más agresiva en política exterior, ve todavía en Cuba un símbolo de lucha, haciendo hincapié en los aspectos totalitaristas del castrismo. Desde sus posiciones se insiste en que no hay ningún motivo para retirar las sanciones, ya que no se ha dado ningún avance político en la isla. Levantarlo de forma unilateral sería una demostración de debilidad que llevaría a los Castro a nuevas cotas de atrevimiento. Por otro lado, se esgrime que los beneficios económicos que se producirían en Cuba no redundarían en un aumento de la calidad de vida de la población, al tratarse de un estado de economía centralizada.

Entre la población cubano-americana, anticastrista por su mismo origen, predomina la idea de que renunciar al embargo significaría rendir la isla, y aunque

¹⁴ One-Quarter of Americans Now Believe Cuba is an Enemy of the U.S. www.businesswire.com. 2 de marzo de 2010.

parece que se está dando un cambio de opinión en las nuevas generaciones¹⁵, los seis parlamentarios cubano-americanos que se sientan actualmente en las cámaras se oponen a levantar las restricciones. Esta posición ideológica ha llevado a que tradicionalmente el millón de cubano-americanos que vive Florida se haya inclinado por posiciones republicanas, constituyendo una comunidad de votantes altamente estratégica.

Evidentemente, ambas posturas utilizan razones más bien ideológicas y difícilmente comprobables. Buscando sus puntos débiles, podemos señalar por ejemplo que Cuba recibe miles de turistas extranjeros desde hace mucho, entre ellos muchos hispanohablantes y estadounidenses, así como inversiones de empresas chinas, europeas y canadienses, sin que esto haya provocado cambios políticos.

En cuanto a si el embargo proporciona argumentos a la propaganda oficial de los Castro, no hay duda de que sí lo hace, pero sus efectos o su importancia son altamente difusos: el discurso del régimen es cambiante y adaptable. Solo recordar que durante sus primeros años, el embargo era considerado inofensivo y vano por los medios oficiales.

Por otro lado, no se puede negar que el aumento de remesas provenientes de Estados Unidos y el incremento del número de turistas sí que pueden significar una mejora en las condiciones de vida de muchos cubanos. En cuanto a sus presuntos efectos en la posición de fuerza de Estados Unidos frente a Cuba, hasta ahora el embargo no ha frenado nunca a Castro a la hora de enfrentarse a Estados Unidos o aumentar la represión interior. Recordemos que en numerosas ocasiones, cuando se ha estado a punto de aligerar las sanciones, Castro realizó una bravata que impidió la aplicación de la medida, la última vez en 1996, cuando su Gobierno ordenó derribar dos avionetas estadounidenses, matando a sus cuatro tripulantes. Como era previsible, el incidente propició la aprobación de la ley Helms-Burton, que el presidente Bill Clinton pretendía frenar.

Suavizar o endurecer el embargo deviene de esta forma una manera de contentar al electorado, sin esperanza real de que por su aplicación más o menos estricta, o su anulación, se llegue a un cambio de régimen. El mayor flujo de remesas que se espera este año podría ayudar a capitalizar al medio millón de trabajadores que serán despedidos y obligados a convertirse en cuentapropistas. ¿Supondrá esto un avance en la derrota del comunismo cubano o por el contrario afianzará aún más el poder de los Castro? La respuesta depende más del color político con el que se mire la cuestión que de un análisis objetivo de la situación a cargo del Departamento de Estado.

¹⁵ Un creciente número de cubanoamericanos favorece cambios en la política de EE UU hacia la Isla. www.Cubaencuentro.com. 2 de abril de 2007.

Conclusiones

Los argumentos de uno y otro lado del espectro político norteamericano respecto a las sanciones no se fundamentan en ningún análisis riguroso de tipo económico o sociológico y siguen en cambio la lógica del juego político nacional, aunque se apoyen de vez en cuando en cifras o datos concretos. El estado del embargo dependerá por tanto más bien de la evolución de la política interna latinoamericana, del color del gobierno de turno y de la postura de las nuevas generaciones de cubano-americanos. Del mismo modo que los resultados del mantenimiento del embargo son dudosos, los beneficios económicos que aportaría su levantamiento no parecen ser tan significativos como para justificar esta arriesgada maniobra política.

Cuba, simplemente, ha pasado a jugar un papel menor en la política exterior norteamericana, lo que ha llevado a que primen las cuestiones internas, un hecho que deberían tener en cuenta todas las aproximaciones académicas al tema del embargo y sus consecuencias.

Latin-American Insight

América Latina ha dejado de estar al margen de los intereses geopolíticos mundiales y se ha convertido en una región atractiva, tanto desde el punto de vista económico, como por su potencial en términos de la capacidad para sopesar el equilibrio de poder en el mundo. Si bien existe una serie de tratados de asociación estratégicos entre Estados Unidos y la Unión Europea con algunos países latinoamericanos como Chile, México o Brasil, aún queda mucho por hacer en materia de integración. Por su parte, algunos países como Venezuela, Cuba o Nicaragua siguen sumidos en un proceso incierto de transformaciones políticas y sociales que los apartan de la tendencia integracionista. El programa “Latin American Insight” tiene como objetivo abrir líneas de análisis sobre estos temas y elevar el nivel de conocimiento sobre la realidad latinoamericana en la República Checa.

Carlos González Sháněl
Director del Centro de Estudios y Análisis sobre América Latina (CASLA)
Respekt Institut

Coordinadora del proyecto México, Centroamérica y El Caribe

Begoña Mateo-Sidrón Álvarez
Program Officer

México, Centroamérica y El Caribe
Respekt Institut CASLA

Teléfono: (+420) 776508720
E-mail: casla@respekt.cz
Website: www.respektinstitut.cz

Esta publicación ha sido elaborada en el marco del programa Latin American Insight creado con la finalidad de analizar temas de actualidad latinoamericana. Las opiniones vertidas por el autor en este estudio no reflejan necesariamente la opinión de Respekt Institut, AMO y Forum 2000.