

MEMORANDO OPEX Nº 8 /2006

DE: JOAQUÍN ROY, Catedrático 'Jean Monnet' y Director del Centro de la Unión Europea de la Universidad de Miami (EEUU). Miembro del Panel de Expertos de Opex.

PARA: OPEX

ASUNTO: DIEZ AÑOS DE HELMS-BURTON: RECOMENDACIONES PARA LA UE Y PARA ESPAÑA

www.falternativas.org

CONTEXTO

El 12 de marzo de 1996, el presidente Bill Clinton firmó en la Casa Blanca una controvertida legislación conocida oficialmente con el enrevesado título de "Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996 (22 U.S.C 6021 et Seq.), apelada universalmente como la "ley Helms-Burton" (en reconocimiento de la labor del senador de Carolina del Norte, Jesse Helms, y del congresista de Indiana Dan Burton, en sus respectivas cámaras). De incierta aprobación en los meses anteriores, el derribo de las avionetas de Hermanos al Rescate el 24 de febrero anterior precipitó los acontecimientos.

En apariencia, pudiera considerarse simplemente como una pieza legislativa más que impone sanciones comerciales para ejercer una presión política y daño económico tanto sobre regímenes incómodos como ante colaboradores desaprensivos. Es también una **continuación de la llamada "Ley Torricelli"** (bautizada así por su proponente el senador Robert Torricelli), que tiene como objetivo prohibir los tratos comerciales de las subsidiarias norteamericanas con Cuba. La ley Helms-Burton venía a codificar el embargo norteamericano a Cuba que hasta entonces estaba regulado por decisiones básicamente de responsabilidad presidencial. El documento es en realidad un conglomerado de varios proyectos, que responden a diversos intereses y metas, y que solamente una confluencia de factores hizo posible su ensamblaje. Básicamente estos aspectos se reflejan en la propia subdivisión de la ley. Mientras su título I es una exposición de principios, el II está dirigido principalmente no solamente hacia el actual régimen cubano, sino muy especialmente a un gobierno en transición. El III y el IV están pensados para los intereses exteriores que han persistido en sus tratos comerciales, así como para aquellos que en las dos últimas décadas (sobretudo desde el final de la Guerra Fría) han invertido en las propiedades anteriormente expropiadas por el régimen cubano.

Mediante el título II, el gobierno norteamericano impone una serie de condiciones a cualquier gobierno cubano en transición, se supone una vez se confirme la desaparición de Fidel Castro, para que el embargo sea suspendido. Además de exigir la implantación de un estado de derecho, prohíbe el nombramiento de cualquier funcionario que haya servido bajo Castro, y explícitamente pone veto a su hermano Raúl como sucesor. Más concretamente, espera la devolución de todas las propiedades confiscadas tanto a los intereses norteamericanos como a sus originales dueños cubanos. Además, anuncia nombrar un funcionario que supervisaría todo este proceso y certificaría que está de acuerdo con las expectativas. Naturalmente, este título ha sido explotado al máximo por el régimen castrista como una intromisión en la soberanía cubana.

El título III amenaza con permitir que antiguos ciudadanos cubanos puedan plantear procedimientos judiciales en tribunales norteamericanos por las expropiaciones ejecutadas cuando no eran ciudadanos de los Estados Unidos, alternativa que choca con la práctica del derecho internacional. El título IV amenaza por otra parte a los funcionarios de compañías extranjeras que "trafican" en propiedades ilegalmente expropiadas con la denegación de visados para visitar Estados Unidos. Ante las protestas generalizadas, por un arreglo de 1998, la Unión Europea y los Estados Unidos resolvieron, respectivamente, abstenerse de invertir a partir de entonces en

propiedades expropiadas ilegalmente en el futuro y congelar los posibles procedimientos judiciales. Mientras tanto, por una cláusula de escape introducida en la ley, el presidente (Clinton y Bush) ha suspendido el título III cada semestre. El título IV sigue vigente, con aplicación limitada a unos intereses canadienses y mexicanos, y los posibles pagos encubiertos efectuados por algunas compañías para evitar mayores problemas.

BALANCE Y PERSPECTIVAS

El balance global de la ley, sin embargo, es un beneficio político obvio para el régimen castrista. Hasta la fecha, ha disfrutado del mantenimiento del embargo como una excusa para las dificultades económicas y como una justificación para el recrudecimiento de las medidas represivas. En propias palabras de la jerarquía cubana, si el embargo benefició políticamente a Castro, la ley Helms-Burton fue un "regalo". A los gobiernos europeos y latinoamericanos les proporcionó también una oportunidad más de enfrentarse a los Estados Unidos en una temática asumible a bajo costo, ya que se interpreta que Cuba tiene una baja prioridad en los intereses de seguridad para Washington, desde el final de la Guerra Fría, y sobretudo a la vista de las urgencias derivadas del 11 de Setiembre. En suma, tanto el embargo como las leyes restrictivas deben ser consideradas como un sonoro fracaso de la política norteamericana no solamente hacia Cuba (no han conseguido el objetivo central, el colapso del régimen), sino que han generado la protesta y la oposición de los aliados tradicionales.

Los intereses europeos y latinoamericanos, al igual que los canadienses, juzgan la evolución del embargo norteamericano como unilateral, ideológicamente impelida, y carente de argumentos eficaces para resolver bilateralmente el desacuerdo inicial. En el curso de las largas tres décadas de alianza entre Cuba y la Unión Soviética, se observó que el cierto pragmatismo que Washington ejecutaba con países estrechamente relacionados con Moscú no se aplicaba a La Habana, para aparentemente evitar la repetición del experimento en el territorio americano. Más tarde, una vez desaparecida la Unión Soviética, el embargo comenzó a tener poco sentido, ya que se consideraba que una mayor relación comercial y un amplio intercambio social contribuirían a la evolución del sistema en la senda del ejemplo de los países del Este de Europa. Además, los Estados Unidos se aprestaban a abrir relaciones normales con antiguos enemigos (como Vietnam), además de proporcionar ayuda y protección a regímenes (en Oriente Medio, o en dictaduras latinoamericanas toleradas o incluso promovidas durante buena parte de la Guerra Fría) que carecían de todas las características de la democracia liberal que se pretendía abogar para Cuba. El mantenimiento del embargo, cuando se hacía evidente su fracaso, se debía entonces a una tozudez por razones intrahistóricas y a la presión de la comunidad exiliada. El liderazgo estadounidense no podía encajar la bofetada moral que representó la implantación de un régimen marxista delante de Cayo Hueso. El exilio cubano convirtió el final del régimen cubano en objetivo único, sujeto a cualquier táctica, a cualquier precio, aunque fuera el mantenimiento de una política errónea.

El daño más considerable infligido a toda la causa del exilio cubano, y probablemente al propio proceso de la democratización progresiva de Cuba ha sido el causado por la intrínseca contradicción que representan los argumentos aparentemente centrales y visionarios en la primera parte de la ley con los objetivos cortoplacistas insertos en los títulos III y IV. Por un lado, la ley se introdujo en un terreno conflictivo de una ilegalidad flagrante al permitir que ciudadanos norteamericanos pudieran demandar a compañías extranjeras en tribunales estadounidense por expropiaciones ejecutadas cuando eran ciudadanos cubanos. Aparte de la extraterritorialidad de la ley, el detalle central solamente se explica por el hecho de que unos concretos intereses estuvieron detrás del cabildeo para conseguir lo que no tenía posibilidades de éxito, como lo prueba que el título III precisamente esté suspendido semestralmente mediante la aplicación de la cláusula presidencial, incluida precisamente para neutralizar una legislación lamentable. Entonces, ¿por qué se aprobó?

La respuesta es insólita y no tiene nada que ver con la consecución de un régimen democrático en Cuba, sino de ejercer presión sobre algunas compañías que han invertido en Cuba para que ofrezcan compensaciones a fin de evitar las demandas o la aplicación del título IV. De otra manera, no se entiende cómo simultáneamente se critica la política de "apartheid" y de salarios controlados por el régimen en los hoteles regentados por intereses extranjeros, pero se exige una compensación a los anteriores propietarios, como "pago" para continuar el sistema aparentemente política y socialmente discriminatorio y laboralmente explotador. La selectiva aplicación del título IV no revela tampoco la complicada y costosa trama de asesoría legal para compañías con inversiones tanto en los Estados Unidos como en Cuba, con el fin de evitar la denegación de visados o permisos de trabajo. El caso de la ESTET italiana puede ser solamente la punta del iceberg de otros pagos encubiertos, pero que en ningún caso justificarían el notable daño que todo el conglomerado Helms-Burton ha producido a los intereses legítimos del exilio cubano.

OPCIONES PARA LA UE Y PARA ESPAÑA

Ahora bien, este diferendo europeo (y de otros países) con los Estados Unidos no debe interpretarse como la causa exclusiva y única de la diferente política de la Unión Europea hacia Cuba. Paradójicamente, repetidas declaraciones de gobiernos y mandatarios a ambas orillas del Atlántico señalan que Europa y los Estados Unidos comparten el anhelo de la recuperación de la democracia en Cuba, pero simplemente difieren en cuanto a los métodos para sublimar este objetivo. En otras palabras, que la estrategia europea (y sobretodo la española) de mantenimiento de relación con La Habana no debe juzgarse (tal como esporádicamente acusan algunos responsables políticos norteamericanos y figuras del exilio cubano) como una señal de distanciamiento de Washington, sino que responde a los lineamientos generales de la acción exterior de la UE (muy inspirada por los gobiernos españoles), que se basa en unas columnas que, con los razonables ajustes, responden a unos criterios básicos.

El primero es el mantenimiento de las líneas de comunicación, evitando la ruptura con cualquier país o zona. El segundo es favorecer la inserción de tal país o región en

el entramado internacional, acorde con las líneas rectoras de la apertura económica y la integración regional. El tercero es el planteamiento de condiciones políticas y económicas a cumplir en el caso de que un país o subregión deseen recibir un trato especial.

De ahí que, en el caso de Cuba, las líneas básicas de la relación no han variado en lo sustancial desde el desarrollo de la Posición Común de 1996, que en realidad no hizo más que sistematizar el uso imperante hasta esa fecha. Básicamente, en primer lugar la UE considera que el tema de las expropiaciones impuestas a los intereses de los Estados Unidos debe resolverse bilateralmente, y que el embargo es contraproducente. Segundo, que las leyes de alcance extraterritorial son contrarias al derecho internacional y en consecuencia los gobiernos europeos deben aplicar medidas protectoras de los intereses propios. Tercero, que si Cuba desea disfrutar de un trato favorable pleno (derivado del acuerdo de Cotonou) de ayuda al desarrollo en el contexto de los países ACP (de los que forma parte formal, mediante un ajuste de sus estatutos), debe cumplir con una serie de condiciones económicas y políticas, que hasta la fecha el gobierno cubano no está dispuesto a aceptar. Es más, Castro ha rechazado explícita y repetidamente este requerimiento.

Mientras el contraste entre la actitud norteamericana y la europea es obvio (Washington tiene como objetivo el final repentino del régimen castrista y la UE prefiere favorecer la transición mediante el mantenimiento del vínculo), ambas políticas han revelado sus limitaciones. Pero mientras la actitud norteamericana muestra un balance de fracaso sistemático en conseguir su única meta, el cumplimiento del plan europeo no podrá ser juzgado hasta que no se haya producido la transición y se haya consolidado un régimen normalizado, para ver si el mantenimiento de la comunicación ha contribuido a la consolidación de la convivencia política y el progreso económico-social.

RECOMENDACIONES

En cuanto a las consecuencias para el futuro, la lógica indica que una vez se produzca una transición adecuada, esta legislación será anulada y solamente será un capítulo lamentable, olvidable, innecesario y contraproducente. Solamente habría servido para agregar unos años de supervivencia al régimen cubano y ofrecer una oportunidad para los aliados y socios de los Estados Unidos para enfrentarse en un tema de baja prioridad para los intereses de seguridad de Washington.

Solamente en el momento en que la situación se normalice y Cuba esté razonablemente inserta en la dinámica que entonces impere en toda la subregión latinoamericana podrá valorarse plenamente la bondad o perfil negativo de las respectivas políticas. De momento, sin embargo, la evidencia empírica señala el fracaso de la estrategia de los Estados Unidos, mientras que el análisis de la política europea deberá esperar a que se produzca la transición. Únicamente entonces se podrá confirmar si el mantenimiento de la política de "relación creativa" por parte de Europa es evaluada como positiva por la ciudadanía cubana, plenamente libre para expresar su opinión. También entonces la misma opinión podrá dar su veredicto acerca del impacto del embargo en la vida cotidiana de Cuba y cómo habrá contribuido a su nuevo tejido en una economía de mercado y libertad política.

Teniendo en cuenta lo anterior, pueden derivarse una serie de recomendaciones:

- Hasta que se ponga en marcha la transición, la UE y los gobiernos europeos más significativos y con mayor tradición de relación con Cuba (como es el caso notorio de España) deberían mantener las líneas generales de la política aplicada hasta la fecha, incluida la oferta condicionada a Cuba. Al mismo tiempo, deberá mantenerse la posición firme de oposición a las medidas contraproducentes impuestas por los Estados Unidos, sobretodo si cruzan la línea fronteriza de violación del acuerdo de 1998 y se infiltran en el terreno movedizo del título IV. Una campaña coordinada de presión hacia el gobierno norteamericano para el levantamiento del embargo indicaría la conveniencia de privar al régimen castrista de la única excusa para el mantenimiento de la represión.

- Al mismo tiempo, se debiera acrecentar la inspección del posible acoso ejercido contra empresas bajo la amenaza de la aplicación del título IV de Helms-Burton, al igual que efectuar una campaña coordinada en el seno de la UE para la suspensión definitiva del título III por lo menos con respecto a las inversiones europeas.

- Con respecto a la relación con Cuba, el gobierno español debiera resaltar constantemente que se mantiene fiel a la política tradicional de mantener la comunicación en un canal doble: con el pueblo y con el gobierno de Cuba. Pero a la vista de no poder acordar una política común verdadera con respeto a los detalles de este trato con Cuba en el seno de la Unión Europea, y teniendo en cuenta que algunos gobiernos han resuelto distanciarse de un vago común denominador y acercarse explícitamente a la estrategia de los Estados Unidos, España debiera insistir en sus especiales señas de identidad con respecto a la relación con Cuba. Solamente mediante la escrupulosa línea de independencia y fidelidad a las líneas tradicionales, Madrid conseguirá adquirir el respeto y el reconocimiento del pueblo cubano, al tiempo que la política de contacto condicionado no será cebo de acusaciones de seguidismo.

- Tanto las actuaciones oficiales del gobierno central, como la de las ONGs toleradas y la acción de las comunidades autónomas y municipios (que son notables en este caso) deberán insistir en que el compromiso histórico es con Cuba y su pueblo, no necesariamente con el gobierno actual. Solamente así la historia reconocerá el pago de la deuda que tanto la España oficial como la real han satisfecho también la Cuba real, con la tolerancia, renuente o interesada de la Cuba oficial.