

Las Sanciones Económicas Externas y su Impacto sobre el Gobierno de Cuba

*Jorge I. Domínguez**

Harvard University

Hace aproximadamente sesenta años que el Gobierno de Estados Unidos impuso sanciones económicas sobre el Gobierno de Cuba. El detonante inicial fue la decisión de responder a las expropiaciones realizadas por el Estado cubano de empresas pertenecientes a ciudadanos o empresas estadounidenses, proceso que se agudiza a fin de junio de 1960 y conlleva a un duro enfrentamiento durante el segundo semestre de 1960. La razón fundamental para imponer las sanciones, sin embargo, fue provocar un cambio de régimen político en Cuba e imponerle un coste adicional a la Unión Soviética por su decisión de respaldar al gobierno revolucionario en Cuba, que había llegado al poder en enero de 1959.

¿Cómo evaluar el impacto general de las sanciones externas sobre Cuba? La respuesta más común, a primera vista muy razonable, es que esa política fracasó. El régimen cubano sigue en pie a pesar de seis décadas de sanciones estadounidenses. Sin embargo, el régimen político cubano no ha sido inmutable durante ese largo periodo. Por tanto, profundicemos sobre el tema.

El impacto sobre Cuba de las sanciones de Estados Unidos a comienzos de los 1960s fue duro. La economía cubana se resintió. Pero, en el ámbito político, esas sanciones facilitaron, y quizás aceleraron, el proceso de radicalización política en Cuba, y la alineación de Cuba con la URSS, es decir, un resultado opuesto a la intención de Estados Unidos. El gobierno cubano sobrevive, en primera instancia, por sus esfuerzos y por el apoyo político que en aquel momento recibía de una amplia proporción de la población, pero también por el apoyo de la Unión Soviética y de otros países comunistas y, en menor medida, por la continuación de las relaciones económicas entre Cuba y países europeos, Canadá, y Japón.

El primer ejemplo de un impacto de sanciones externas que modifican el comportamiento del gobierno cubano, modificando dimensiones del régimen, ocurre en 1968. Se mantenían las sanciones de Estados Unidos. Desde 1966, China impone sus propias sanciones sobre Cuba y, hacia fines de 1967, la URSS impone las suyas. A pocos meses, el gobierno del Primer

Ministro Fidel Castro apoya públicamente la invasión soviética de Checoslovaquia, en contra de la reacción popular en Cuba; paulatinamente, durante los siguientes años cambia una gama de políticas para coincidir con las preferencias soviéticas.

El gobierno cubano deja de criticar a partidos comunistas latinoamericanos; deja de insistir que, para los partidos de izquierda, la única vía permisible era la lucha armada; deja de insistir que mecanismos de mercado, tales como incentivos materiales, carecen de un papel clave en la organización de la economía nacional; pasa a restablecer relaciones diplomáticas y económicas con un número creciente de gobiernos latinoamericanos; se suma al Consejo de Ayuda Mutua Económica que auspicia la Unión Soviética; y pasa de ser un régimen revolucionario de movilizaciones casi permanentes para convertirse en un régimen de socialismo burocrático, más similar a los regímenes comunistas en Europa. Estos cambios de conducta no se pueden atribuir a las sanciones de EE.UU., que no habían cambiado (una constante no explica un cambio) pero sí se pueden atribuir, en parte, a la eficacia de las sanciones soviéticas.

Un segundo ejemplo, más complejo, del impacto del ámbito global sobre el comportamiento del gobierno de Cuba ocurrió hacia fines de los 1980s. El derrumbe de la Unión Soviética y de otros regímenes comunistas europeos devastó a la economía cubana. Esas no fueron sanciones, sin embargo. Ahora bien, en el marco de esta transformación del sistema internacional, los países europeos, en primera fila España bajo el gobierno socialista del Presidente Felipe González, intentaron inducir al gobierno de Cuba a que modificara diversas políticas, comenzando por las económicas. Varios gobiernos latinoamericanos se sumaron a ese propósito, y las por primer vez convocadas Cumbres Iberoamericanas, con Cuba como país miembro, intentaron promover la democracia inclusive en Cuba. No hubo sanciones, pero sí fueron políticas de presión externa.

El gobierno cubano cambia su política económica en diversos aspectos. Acepta y promueve la inversión extranjera directa por primera vez desde 1960. Autoriza las transferencias legales de remesas por parte de la diáspora cubana a sus parientes y amigos en Cuba. Permite por unos años la libre circulación del dólar estadounidense en Cuba, y altera las políticas monetarias y de tipo de cambio. Si bien a fines de los 1960s se intentó prohibir hasta las microempresas, en los 1990s se autoriza el empleo por cuenta propia, que poco a poco deviene en una economía privada de micro, pequeñas, y hasta medianas empresas privadas. Se abre un espacio público para debatir las políticas económicas y ofrecer alternativas a las prevalecientes. La severa austeridad y un cambiado cuadro internacional inducen cambios en política económica que, en momentos de franqueza pública, el Presidente del Consejo de Estado, Fidel Castro, indicó que detestaba sentirse compelido a

autorizarlos. Lo hizo, dijo, porque no había otros remedios.

Las sanciones económicas de Estados Unidos, que se habían mantenido, no facilitaron estos cambios en Cuba. Al contrario, nuevas medidas adoptadas en 1992 y 1996 impusieron castigos a empresas de terceros países, principalmente de Europa, Canadá, y México, para hostigar aún más al gobierno de Cuba. El impacto de estas sanciones sobre terceros países fue restablecer unas mejores relaciones entre ellos y Cuba, aliviando el cerco que sufría la economía cubana, que sale de la década de los 90s sin cambios fundamentales.

Hay, sin embargo, dos excepciones. La adopción en 1996 de la ley conocida como Helms-Burton probablemente motivó al Presidente Fidel Castro a aceptar la visita del Papa Juan Pablo II, primer Papa que visita Cuba; la idea había surgido diez años antes y, por tanto, el momento de la decisión parece incluir el impacto de Helms-Burton. Además, el gobierno cubano permite que la negociación entre la empresa telefónica del Estado cubano, y la inversora Stet Italia, autorice a esa empresa extranjera que acuerde con la antigua propietaria de la compañía de teléfonos, International Telephone Telegraph, y le pague una compensación privada. Ese tipo de acuerdo dejó de seguir ocurriendo una vez que EE.UU. postergó la aplicación de Helms-Burton, pero esa transacción privada sugirió por primera vez una posible salida de los legados persistentes de las expropiaciones en 1960 que, en algún momento, podría abrir las puertas mucho más a la inversión extranjera en Cuba.

Esa apertura de comienzos de los 1990s se constriñó una vez que el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, establece un trueque comercial de petróleo por servicios varios entre Cuba y Venezuela que, sobre todo entre 2002 y 2008, fue muy favorable para Cuba. La crisis económica de 2008-2009 golpeó a la economía venezolana y, entre otros factores, condujo a la terrible crisis generalizada que actualmente enfrenta Venezuela. A su vez, esta nueva situación golpeó a la economía de Cuba y condujo, entre otras razones, a la modificación de políticas adoptadas por el Presidente del Consejo de Estado, Raúl Castro. Se amplió el espacio para el desarrollo de las empresas privadas. Se volvió a ampliar el debate público sobre asuntos económicos, y en parte sobre asuntos sociales y políticos. Ocurren cambios adicionales, como dejar de obligar a las familias a que envíen a sus hijas e hijos a escuelas para educación secundaria en el campo, permitiendo que residan con sus familias mientras estudien. Se permiten protestas limitadas frente a regulaciones onerosas y, a veces, se derogan esas regulaciones, en particular las económicas. Se reduce la recurrencia a las movilizaciones políticas, que ya se circunscriben a las efemérides nacionales. Se imponen límites al acceso y a la tenencia de altos cargos en el gobierno y en el Comité Central del Partido Comunista de Cuba; Raúl Castro da el ejemplo

y voluntariamente cesa como Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros en 2018.

¿Cuándo, pues, logran las sanciones o las adversas circunstancias externas modificar el comportamiento del gobierno cubano? Cuando Cuba carece de otras alternativas. En 1968 no quedaba actor internacional importante capaz o deseoso de apoyar las conductas del gobierno cubano. A comienzos de los 1990s, por varios años las únicas alternativas posibles exigían, civilizada pero persistentemente, cambios domésticos. En 2009, no hubo otra potencia capaz y deseosa de replazar lo que había sido el apoyo a Cuba del Presidente Chávez. Cuba, aislada, cambia.

En 1960 la Unión Soviética fue el salvavidas del régimen político. Chávez lo fue a comienzos del siglo XXI. En esos momentos, Fidel Castro pudo establecer políticas de su preferencia. En esos momentos, supo encontrar salidas. Hoy, Estados Unidos aumenta el peso de sus sanciones económicas. Hoy, el Presidente Donald Trump ha logrado insultar u hostigar a los gobiernos que más necesitaría para aislar a Cuba. Hoy, por tanto, Cuba no está aislada. Hoy, el gobierno del Presidente Miguel Díaz-Canel se atrinchera, esperando un nuevo presidente en Estados Unidos el 21 de enero de 2021.

Pie de página

*Jorge I. Domínguez fue profesor de ciencias políticas, y vicerrector para los asuntos internacionales, de la Universidad de Harvard. Su página web: <http://jorgeidominguez.com>