

# CUBA, EE.UU. Y EL EMBARGO

## 1.- LA POLÍTICA NORTEAMERICANA HACIA CUBA

**D**esde el comienzo de la Administración Obama, Cuba ha constituido la piedra de toque de la nueva política norteamericana hacia América Latina. Cincuenta años de confrontación estéril y una serie de cambios en la política interna norteamericana han hecho proclamar a esta Administración el inicio de una renovada política hacia Cuba, libre de los prejuicios anteriores.

Este nuevo enfoque parte del siguiente principio: ya que no se puede influir directamente en la política del Gobierno cubano, como se ha visto a lo largo de estos cincuenta años, cualquier cambio debe comenzar por los Estados Unidos, que sí que pueden y quieren modificar su política hacia Cuba. En definitiva, el nuevo paradigma supone el paso de una política dirigida al “cambio de régimen” a otra de “diálogo crítico y constructivo”, en la que los Estados Unidos deberán buscar cómo puede servir mejor a sus intereses de política internacional y al mismo tiempo respetar los principios y los valores de la política exterior norteamericana.

### Condicionantes previos

Esta nueva política tiene una serie de condicionantes previos que hay que tener en cuenta:

---

Jesús Gracia Aldaz, diplomático. Embajador en Cuba (2001-2004)

- Una política de embargo comercial y económico que se ha desarrollado a lo largo de diversas Administraciones y con diferentes Congresos, que condiciona cualquier cambio de estatus desde el punto de vista legislativo.

- Un cambio en la actitud de los ciudadanos norteamericanos hacia Cuba, y más concretamente de la comunidad cubanoamericana, tal y como se refleja en la encuesta realizada por la Universidad Internacional de la Florida (FIU)<sup>1</sup> del mes de diciembre pasado, según la cual, entre otros resultados, el 72% de los encuestados considera que el embargo no ha funcionado; el 54% de los votantes registrados es favorable a eliminar las restricciones de viaje para cubanoamericanos; el 56% de los votantes registrados favorece la reanudación de un diálogo con Cuba; y, lo que es más importante desde el punto de vista de política interna, el 38% de los cubanoamericanos votaron por Obama, porcentaje que se eleva al 51% entre los votantes menores de 45 años. Si bien todas las encuestas muestran un sesgo propio, hay un hecho nuevo puesto de relieve con los resultados de la última elección presidencial en la Florida, y es que la Administración goza de mayor margen de maniobra para llevar a cabo su política hacia Cuba.

- Un empeño inusitado por parte de gobernantes latinoamericanos, tanto de izquierdas como de derechas, de poner la normalización de las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba como medida de la capacidad de la nueva Administración de mejorar su interlocución con la región. Esto se puso de manifiesto durante la celebración de la V Cumbre de las Américas en Trinidad (17 y 18 de abril de 2009), y en los movimientos previos a la reunión de la OEA en San Pedro Sula (Honduras, 1 y 2 de junio de 2009), donde se quiere incluir en la agenda el “caso cubano” con vistas a su posible readmisión en el sistema interamericano.

- El deseo de un sinfín de lobbies agrícolas, de las telecomunicaciones, del transporte, del petróleo, de *think tanks* y grupos políticos y académi-

---

<sup>1</sup> Encuesta encargada por Brookings Institution. Ver [www.brookings.edu](http://www.brookings.edu)

cos de Washington, de probar una nueva política que ponga en primer término el “interés” de los Estados Unidos respecto a Cuba y permita hacer avanzar sus intereses particulares en la relación bilateral.

Esta política de gestos unilaterales hacia Cuba sigue teniendo serios detractores en el seno de la comunidad cubano-americana, a pesar del cambio de tendencia de las encuestas, que ven con desconfianza estos gestos y que no esperan una correspondencia por parte del Gobierno cubano sino más bien un fortalecimiento de sus posiciones, al obtener ventajas económicas y políticas sin necesidad de modificar en nada su posición.

Esta crítica se encuentra también en las filas demócratas, liderada por el senador demócrata por New Jersey, Bob Menéndez, quien acaba de presentar una moción en la Cámara Alta en la que propone suspender la financiación de los Estados Unidos a la Organización de Estados Americanos si ésta readmite a Cuba sin exigirle el cumplimiento de la Carta Democrática de esta organización.

El *dossier* cubano, aunque con una menor influencia electoral que en otras ocasiones, todavía tiene capacidad para polarizar la política norteamericana hacia América Latina y generar contradicciones que siempre trata de aprovechar el régimen cubano.

Los primeros meses de la Administración Obama han dejado ver algunos cambios en la relación bilateral. En primer lugar, mediante el levantamiento, el pasado mes de abril, de las restricciones de viaje para los cubano-americanos. Y posteriormente, en las declaraciones del propio Obama y de la secretaria de Estado, Hillary Clinton, a favor de una etapa de diálogo con el régimen cubano en determinados asuntos de interés mutuo, que se ha traducido en algunos encuentros diplomáticos y en una oferta concreta de los Estados Unidos de diálogo sobre asuntos migratorios, suspendidos desde diciembre de 2003.

Habrá que ver hasta dónde pueden ir estos gestos y estas medidas de apertura sin que haya una reacción positiva por parte cubana, que no pa-

rece cercana, y conocer la consistencia de las leyes del embargo y la capacidad del poder ejecutivo estadounidense para modificarlas.

En todos estos asuntos hay una perspectiva distinta en los Estados Unidos y en el resto del mundo. En lo que se refiere al embargo, la percepción que tenemos en Europa, y más concretamente en España, con nuestro sistema parlamentario, es que el presidente del Gobierno tiene capacidad para modificar una ley anterior a través de su mayoría parlamentaria, por lo que bastaría un cambio de política gubernamental para levantar el embargo.

En los Estados Unidos, sin embargo, durante muchos años y especialmente tras la aprobación de la ley Helms Burton en 1996, la percepción general es que cualquier modificación del embargo debería ser acordada por el Congreso<sup>2</sup>, lo que implicaría una limitación sustancial de la discrecionalidad del Presidente. Todo esto tiene unas implicaciones propias del sistema jurídico norteamericano, que influyen en la vigencia del embargo y en la acción política de los Gobiernos.

En el desarrollo del artículo se explica la arquitectura jurídica y política del embargo, así como el margen de acción que tiene el presidente norteamericano para poder modificar esta legislación y modular así su acción política hacia Cuba. Y también se expone la respuesta cubana a esta oferta de un “nuevo comienzo en las relaciones bilaterales” que ha realizado el presidente Obama, y las posibilidades de cambio que esta nueva actitud norteamericana puede traer a Cuba.

## **2.- EL EMBARGO Y SUS IMPLICACIONES JURÍDICAS Y POLÍTICAS**

La legislación sobre el embargo de los Estados Unidos a Cuba consiste en una serie de normas, de rango legislativo y reglamentario, que se han ido acumulando a lo largo de los casi cincuenta años de vigencia de esta po-

---

<sup>2</sup> Las referencias al Congreso de los Estados Unidos se refieren al poder legislativo a través de sus dos cámaras, la de Representantes y el Senado.

lítica, y que se recogen en el Código de Reglamentos Federales de los Estados Unidos (CFR, siglas en inglés)<sup>3</sup> bajo la sección 31, capítulo 515, denominado “Reglamento de Control de los Bienes Cubanos” (*Cuban Assets Control Regulations*, en adelante CACR), aprobado el 8 de julio de 1963 al amparo de la Ley de Comercio con el Enemigo de 1917 (*Trading With the Enemy Act*). Todas estas prohibiciones conforman el conjunto de sanciones hacia Cuba para presionar al Gobierno cubano a un cambio, originalmente en relación con su tratamiento de la propiedad de los ciudadanos norteamericanos y posteriormente para que Cuba fuera un régimen menos hostil hacia los Estados Unidos y más respetuoso con los derechos humanos y la democracia. Durante cincuenta años, este régimen de sanciones ha ido variando en intensidad y en su realización, constituyendo la columna vertebral de las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba.

Este conjunto de normas, que ha ido variando con el paso del tiempo, prohíbe a todos los ciudadanos norteamericanos, a todos los residentes permanentes en los Estados Unidos y a las filiales y sucursales de empresas norteamericanas, el comercio en un sentido amplio con Cuba, bajo amenaza de sanciones penales que pueden ir desde multas pecuniarias a penas de diez años de prisión.

### **Prohibiciones relativas al embargo**

Las prohibiciones relativas al embargo recogidas en el “Reglamento de Control de los Bienes Cubanos” incluyen:

**1.1.** Exportaciones a Cuba de bienes, servicios o tecnología, salvo lo expresamente autorizado por las “licencias” que la OFAC (el Departamento de Control de Bienes Extranjeros) puede emitir. Estas prohibiciones incluyen el comercio realizado por ciudadanos norteamericanos, residentes permanentes en los Estados Unidos y empresas norteamericanas, tanto desde territorio norteamericano como desde terceros países.

<sup>3</sup> El CFR codifica los reglamentos aprobados por la Administración por títulos, secciones y capítulos según la autoridad que los emite. En este caso, al tratarse de una compilación emanada por el Tesoro, aparece como Título 31.

De acuerdo con la “Ley de Democracia para Cuba” (CDA) de 1992 y la “Ley de Ampliación del Comercio y las Sanciones del año 2000 (TSRA)”, el Departamento de Comercio autorizó la venta de medicinas, productos sanitarios, alimentos y productos agrícolas a Cuba, sometidos siempre a una licencia previa y bajo condición de que estas exportaciones se hagan sin financiación de la banca norteamericana. Igualmente, sometidas a licencia, se pueden hacer donaciones de alimentos a ONG’s independientes cubanas. Esta “licencia” es la que ha permitido que a pesar del embargo, los Estados Unidos se hayan convertido en el principal exportador de productos agrícolas a Cuba y uno de sus principales socios comerciales desde 2001.

**1.2.** Importaciones de bienes o servicios de Cuba, ni directamente ni a través de terceros países.

**1.3.** Prohibición a los sujetos a estas normas de cualquier transacción que implique a Cuba o a ciudadanos cubanos, con la excepción de obras de arte o material informativo.

**1.4.** Bloqueo de todos los bienes de cubanos, públicos o privados y de todas las transacciones financieras con Cuba. Bajo este epígrafe se prohíbe realizar transacciones con cualquier bien en los que el Gobierno cubano pueda tener algún interés.

**1.5.** El envío de regalos a la isla está también sometido a prohibición, salvo autorización expresa por la vía de “licencia”. Esto incluye donaciones humanitarias que deben ser autorizadas por el Departamento de Comercio y la OFAC conjuntamente.

**1.6.** Transacciones vinculadas a los viajes a Cuba. Ésta es una de las prohibiciones que afectan a un mayor número de personas. Bajo este epígrafe se prohíbe gastar dinero en viajes a Cuba a las personas no autorizadas bajo el régimen de una “licencia” general o una “licencia” particular. Como se verá a continuación, esta normativa ha sufrido varias modificaciones, la más importante de las cuales es la autorizada el 13 de abril de 2009 por el presidente Obama.

### **Evolución normativa de las leyes del embargo**

La legislación del embargo comienza en octubre de 1960 bajo la Administración Eisenhower, con un embargo parcial, como respuesta a las nacionalizaciones de empresas norteamericanas por el Gobierno de Fidel

Castro, y se amplía durante la Administración Kennedy con su Declaración de 3 de febrero de 1962 por la que se establece un embargo a todo tipo de comercio con Cuba.

Toda esta normativa, que se va renovando con el paso de los años, se basa en una serie de leyes aprobadas por el Congreso que autorizan al poder ejecutivo a poner en práctica una política de embargo sobre el comercio con Cuba. Así pues, la legislación aplicable a la política del embargo mezcla por un lado normas con rango de ley, junto con otras normas derivadas del poder ejecutivo que pueden reglamentar y desarrollar las políticas de embargo comercial.

Las principales leyes que dan amparo a toda esta legislación sobre el embargo son:

- **“Ley de comercio con el enemigo” (TWEA), de 1917.** Da poderes al presidente de los Estados Unidos para encargar a un Departamento de su Administración la regulación, control y, en su caso, penalización del comercio con un país hostil. Desde 1962 esta tarea recae sobre el Departamento de Control de Bienes Extranjeros del Departamento del Tesoro (OFAC), que es quien desarrolla y administra por delegación del presidente toda la normativa del embargo.

- **“Ley de cooperación internacional” (*Foreign Assistance Act*), de 1961.** Esta ley prohíbe al presidente de los Estados Unidos prestar ayuda o beneficios económicos a Cuba, en tanto el Gobierno cubano no devuelva a los ciudadanos norteamericanos sus propiedades nacionalizadas después de enero de 1959.

- **“Ley de la democracia para Cuba” (*Cuba Democracy Act*), de 1992, en adelante CDA.** Esta ley, aprobada en circunstancias diferentes, tras la caída de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría, endurece por un lado el embargo, al incluir entre los sujetos al mismo a las filiales y sucursales de empresas norteamericanas y a los barcos que toquen puerto cubano. Y por otro, autoriza al presidente de los Estados Unidos a levantar el embargo si considera que el Gobierno de Cuba ha realizado avances

hacia la democracia por medio de la celebración de elecciones libres y la adopción de una economía de libre mercado, e informa en este sentido al Congreso.

• **“Ley de solidaridad, libertad y democracia para Cuba” de 1996, en adelante ley Helms-Burton.** La ley Helms-Burton es posiblemente la más conocida de cuantas forman la normativa del embargo, por cuanto endurece sus disposiciones y trata de codificarlas para que cualquier modificación del mismo deba pasar por el Congreso. Adicionalmente, esta ley afecta no sólo a compañías y ciudadanos norteamericanos sino también a aquellos ciudadanos y empresas de terceros países que violen el contenido de esta ley de derecho interno norteamericano. Esta “Ley de solidaridad, libertad y democracia para Cuba”, más conocida como ley Helms-Burton, es posiblemente la norma más relevante de las que conforman el embargo.

La ley Helms Burton, promulgada por el presidente Clinton en marzo de 1996, después de que las Fuerzas Armadas Cubanas derribaran dos avionetas de la ONG “Hermanos al rescate”, busca endurecer las cláusulas del embargo y preparar el camino para una transición a la democracia en Cuba.

En su título primero, esta ley “codifica” la legislación anterior al establecer que todas las normas vigentes hasta ese momento y recogidas en la regulación sobre el control de los bienes cubanos (CACR) seguirán en vigor hasta que se cumpla la condición para el fin del embargo establecida en el art. 204 de esta misma Ley Helms Burton. Este artículo 204 señala que para suspender el embargo el presidente debe elevar un informe al Congreso en el que se notifique un Gobierno de transición cubano elegido democráticamente.

En su artículo 205, la Ley Helms Burton señala cuáles son las condiciones que debe reunir este Gobierno de transición para ser considerado democrático. Entre las consideraciones más relevantes, en su párrafo 7 establece que este Gobierno no puede incluir ni a Fidel ni a Raúl Castro.



Adicionalmente, el título IV de la ley extiende su jurisdicción a terceros países, al prever sanciones para nacionales extranjeros que “trafiquen” con propiedades sobre las que existan reclamaciones por ciudadanos norteamericanos al amparo del embargo. Este título IV causó una disputa con la Unión Europea, que terminó en un acuerdo entre la UE y los EE.UU. (18 de mayo de 1998) por el que rutinariamente el presidente de los Estados Unidos suspende cada seis meses la aplicación de este Título IV, lo que ha evitado mayores controversias.

Uno de los objetivos de esta ley era fijar toda la legislación del embargo y hacer depender del poder legislativo su suspensión y posterior derogación, condicionado siempre a la desaparición de los hermanos Castro del poder y a la llegada de un Gobierno elegido democráticamente en Cuba.

Sin embargo, la propia redacción de esta ley y su referencia a la vigencia de la CACR y a la Ley de Comercio con el Enemigo (TWEA), lleva consigo igualmente la potestad del presidente de los Estados Unidos para reglamentar, suspender y otorgar licencias sobre los distintos aspectos del embargo. Esta potestad fue utilizada por el presidente Clinton en 1999 para ampliar las licencias para viajes de carácter educativo no reglados, en la denominada categoría “people to people”, y posteriormente por el presidente Bush, amparado en la TSRA (Ley de sanciones comerciales e incremento del comercio), para otorgar ayuda de emergencia y facilitar las ventas de productos agrícolas y alimentarios tras el huracán del año 2001.

Efectivamente, el presidente no puede levantar el embargo o quitar las limitaciones de viaje sin la autorización del Congreso, pero sí que tiene un amplio margen de maniobra para permitir transacciones comerciales o incrementar los viajes hacia Cuba por la vía de las licencias o autorizaciones tanto genéricas como específicas, instruyendo para ello a la OFAC (Departamento de Control de Bienes Extranjeros del Departamento del Tesoro).

• **“Ley de sanciones comerciales e incremento del comercio” del año 2000, TSRA.** Esta ley habilita al Departamento de Comercio a autorizar la venta, exportación o reexportación de medicinas, equipos médicos, alimentos y productos agrícolas a los Estados Unidos, sujetos a

autorización previa del Departamento de Comercio y bajo la condición de recibir los pagos en efectivo y de no usar barcos cubanos en las transacciones.

Por otro lado, esta ley prohíbe las visitas turísticas de ciudadanos norteamericanos a Cuba, quienes sólo podrán viajar en adelante si tienen una licencia bajo alguna de las categorías autorizadas hasta esa fecha, lo que como veremos dificulta un levantamiento total de las limitaciones de viaje a Cuba.

Así, cuando hablamos del embargo nos referimos a todas estas leyes, junto con toda la normativa desarrollada por la OFAC y compilada bajo el “Reglamento de Control de los Bienes Cubanos” (CACR<sup>4</sup>), que contempla todo tipo de situaciones en las que se puede incurrir en delito al “comerciar” con Cuba, lo que incluye de modo indirecto los viajes desde los Estados Unidos a Cuba y el envío de remesas a familiares en la isla.

Desde el punto de vista jurídico, la existencia de una legislación aprobada por el Congreso y de un desarrollo reglamentario realizado por el poder ejecutivo tiene importantes implicaciones a la hora de “levantar el embargo”, pues un corpus legislativo de tanta complejidad requeriría de los mismos formalismos para su derogación, es decir, un acuerdo bipartito de demócratas y republicanos en el Congreso con la suficiente mayoría. Y esto, como se ha visto recientemente durante el proceso legislativo para aprobar el presupuesto federal de 2009, no es fácil por la capacidad de influencia que tienen los legisladores de origen cubano, tanto en el partido republicano como en el demócrata.

### **3. - EL CASO ESPECÍFICO DE LAS LIMITACIONES DE VIAJE Y DE ENVÍO DE REMESAS**

Desde que en 1962 el presidente Kennedy impuso el embargo total a Cuba, ha habido numerosos cambios en la política sobre los viajes y el envío de

<sup>4</sup> Ver 31CFR 515.560 y siguientes, donde se recoge actualizada toda la regulación relativa al embargo con Cuba.

remesas a la isla. Las normas del embargo no prohíben directamente los viajes a Cuba, pero sí que imponen una serie de restricciones a cualquier transacción económica relacionada con los viajes a Cuba, lo que da como resultado práctico una limitación de los viajes desde los Estados Unidos a Cuba.

Así, desde 1963 a 1977 los viajes a Cuba estuvieron totalmente prohibidos bajo la normativa del “Reglamento de Control sobre los Bienes Cubanos” (CACR). En 1977 la Administración Carter modificó estas reglas, lo que significó de hecho un levantamiento de las restricciones de viaje y el inicio de vuelos directos a Cuba. Esta situación duró hasta 1982, cuando la Administración Reagan reinstauró las limitaciones, mantuvo algunas categorías autorizadas a viajar y prohibió los viajes de carácter turístico y comercial, que habían sido permitidos por Carter.

Desde entonces, y con diversas variaciones en unos casos hacia una mayor apertura y en otros hacia mayores limitaciones, según los vaivenes de las relaciones bilaterales entre los EE.UU. y Cuba, las restricciones de viaje se han mantenido sometidas a autorización.

En 2004, durante la Administración Bush, tras la ola represiva de la primavera de 2003, se endureció esta normativa, lo que afectó fundamentalmente a los viajes de los cubano-americanos en visita familiar y a algunas categorías de viajes de carácter educativo.

La norma vigente sobre viajes, desde junio de 2004 hasta abril de 2009, recogida en el título 31, sección 515.560 y siguientes del Código Federal de Regulaciones, establecía tres categorías de autorización con “licencia” genérica, y doce categorías de licencias específicas. Todo esto ha sido revisado por la “licencia general” aprobada el 13 de abril de 2009.

### **Licencias para viajar a Cuba**

Los autorizados a viajar bajo la licencia genérica, no necesitaban un permiso específico de la OFAC. Esta autorización genérica abarcaba cuatro categorías:

- Funcionarios de los Estados Unidos, de terceros países y de determinadas Organizaciones Intergubernamentales en viaje oficial.
- Periodistas que trabajen para empresas de comunicación y que viajen por motivos profesionales.
- Investigadores que realicen trabajos en sus áreas de conocimiento y que no tengan una implicación comercial.
- Viajes para visitar a familiares hasta tercer grado. Categoría introducida el pasado 13 de abril de 2009, que restablece los viajes de los cubano-americanos de una manera genérica.

Esta licencia debía ser revisada y autorizada expresamente, caso por caso por la OFAC. Además de esta autorización genérica, existían once categorías autorizadas de viaje que podían obtener licencia específica para viajar:

1. Autorización para instituciones educativas regladas (cursos de licenciatura y de postgrado). Se trataba de autorizaciones a las instituciones organizadoras.
2. Autorizaciones a organizaciones religiosas. Igualmente se trataba de una autorización a la organización religiosa.
3. Autorización individual para trabajar en proyectos humanitarios.
4. Autorización a periodistas “free lance”.
5. Autorización para participar en reuniones científicas y académicas.
6. Autorización a particulares para participar en actividades religiosas.
7. Autorización para participar en actividades deportivas y artísticas sin ánimo de lucro.
8. Autorización para participar en competiciones deportivas.
9. Autorización para participar en actividades de fundaciones privadas de organismos educativos y de investigación.
10. Viajes en relación con transacciones de material informativo.
11. Viajes de personas relacionadas con actividades comerciales específicamente autorizadas, tales como las ventas de alimentos y medicinas.

Todas estas licencias las otorgaba la OFAC, ya sea desde su sede en Washington o desde Miami. Una de las mayores dificultades de toda esta regulación era el control y vigilancia para su cumplimiento, lo que signifi-

caba un importante coste en el presupuesto federal. Por ello, una de las formas de saltarse esta normativa consistía en limitar los fondos federales para su cumplimiento.

Esto es lo que ha ocurrido el mes de marzo de 2009 con la aprobación de la ley “ómnibus” presupuestaria, donde en el paquete de aprobaciones de más de 40.000 millones de dólares para el presupuesto federal de 2009 se introdujo una enmienda que establece que ninguna parte de los fondos disponibles por la ley pueden ser utilizados para administrar, implementar o hacer respetar las enmiendas del 16 de junio del 2004 a las secciones 515.560 y 515.561 del título 31, Código Federal de Regulaciones, relacionadas a viajes para visitar familiares en Cuba. Así, esta licencia general restablece la autorización para viajes familiares a Cuba que existía antes de las enmiendas del 16 de junio del 2004. Igualmente se autoriza a gastar hasta 179 dólares diarios por viajero, frente a la limitación de 50 dólares diarios impuesta en 2004 cuando se endurecieron las condiciones de viaje por la Administración Bush.

De este modo tangencial, se ha suprimido una de las restricciones más irritantes para muchos cubanos que deseaban ayudar a sus familias en la isla, restricciones que han sido levantadas formalmente por la autorización de abril de 2009.

En cuanto a las remesas, también la normativa aprobada en junio de 2004 significaba una limitación en el envío de remesas desde los Estados Unidos a Cuba. En primer lugar, limitaba los destinatarios de las mismas, al autorizar su envío únicamente a familiares de primer grado de quien hacía el envío, con un límite de 300 dólares por trimestre y con la salvedad de que no se podían enviar a determinados miembros del Gobierno o del partido comunista cubano. Igualmente se restringía la cantidad de divisas que podía llevar un viajero legal a Cuba, pasando de los 3.000 dólares autorizados en 2003 a 300 dólares bajo la nueva normativa. Hoy se ha vuelto a la autorización de llevar 3.000 dólares en los viajes a Cuba.

Las remesas y los viajes tienen un significado económico importante en la relación entre los Estados Unidos y Cuba. Entre los años 2000 y 2005

las remesas totales recibidas por Cuba se estiman en alrededor de 900 millones de dólares al año de media, y dependiendo de su regulación pueden bajar o incrementarse. Por otra parte, en relación con los viajes, según estimaciones del Gobierno cubano, estas limitaciones han hecho bajar el número de visitantes legales e ilegales de los Estados Unidos a Cuba: de los 190.000 de media en los años anteriores a 2004 a unos 100.000 de media desde 2005 hasta la fecha. Este nuevo cambio de marzo de 2009 se ha visto reflejado ya en el aumento del número de solicitudes de licencias y de vuelos organizados desde los Estados Unidos hacia Cuba.

Estas dos limitaciones, la de los viajes de los cubano-americanos a Cuba y la del envío de remesas, son las que el presidente Obama prometió levantar durante su campaña electoral y la secretaria de Estado Clinton señaló durante su comparecencia en el Senado como los elementos a cambiar de su política hacia Cuba.

De todos modos queda por regular la situación de los ciudadanos norteamericanos que quieran viajar a Cuba y que no tengan familiares en la isla. A ellos les son aplicables las otras categorías distintas de los “viajes familiares” que no han sido afectadas por la propuesta de Obama. Hay que recordar que la ley del año 2000 (TSRA) prohíbe los viajes turísticos de ciudadanos norteamericanos a Cuba, por lo que se restringen las capacidades del presidente para autorizar este tipo de viajes. La actual Administración podría ampliar la posibilidad de viaje de los norteamericanos, mediante la ampliación de estas categorías con licencia genérica, volviendo a lo que en la Administración Clinton se denominó *“people to people”*.

Uno de los argumentos utilizados para ampliar este tipo de viajes de turistas norteamericanos a Cuba, es que el Gobierno no puede limitar el derecho de los ciudadanos norteamericanos a viajar a otro país. Sin embargo, basado en razones de seguridad nacional, el presidente de los Estados Unidos tiene autoridad para limitar los viajes de los ciudadanos norteamericanos, y en este sentido se expresó el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en 1984 en su sentencia sobre el caso “Regan vs. Wald”, que dictaminó sobre la legalidad de esta medida.

#### 4.- PODERES DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA MODIFICAR O LEVANTAR EL EMBARGO

Vistas así las cosas, se plantea la siguiente pregunta: ¿qué capacidad tiene el presidente de los Estados Unidos para modificar o en su caso levantar el embargo hacia Cuba?

Como señalaba anteriormente, la legislación aprobada por el Congreso que ampara el embargo sólo puede ser derogada por una norma de rango similar, por lo que un levantamiento total del embargo requeriría de un amplio acuerdo parlamentario para derogar estas leyes, resolver las reclamaciones de ciudadanos sobre sus bienes confiscados después del 1 de enero de 1959 y restablecer relaciones diplomáticas plenas con Cuba.

No obstante, antes de que se den estas circunstancias, el presidente de los Estados Unidos tiene amplios poderes para modificar partes esenciales del embargo para ampliar o restringir sus efectos, y así lo han ejercido los distintos presidentes.

En efecto, la Ley de Comercio con el Enemigo (TWEA), que está en la base del embargo, da facultades al presidente para delegar en un órgano de su Administración para reglamentar esta legislación, función que desde 1962 recae en la OFAC, organismo que administra las sanciones comerciales hacia Cuba y el resto de países sometidos a sanciones por la legislación norteamericana, que ha compilado bajo las “Normas de Control de Bienes Cubanos” (CACR) toda esta normativa.

Uno de los principios establecidos en estas normas (CACR) es que “Todo tipo de transacción con Cuba está prohibido salvo expresa autorización de la OFAC, mediante reglamentos, instrucciones, licencias, etc.” (31 CFR 515.201). Esta cláusula, que se repite a lo largo de todo este conjunto de normas, ha sido utilizada en diversas ocasiones por los presidentes norteamericanos para aliviar o endurecer las normas del embargo, especialmente en lo referente a los gastos para viajes o en el envío de remesas a Cuba.

Esto, a juicio del abogado Robert Muse, especialista en la legislación del embargo, permitiría al presidente, a través de la OFAC, otorgar licencias o suprimir prohibiciones en materia de importación de productos cubanos, actualmente prohibidas por la normativa vigente.

De estas facultades, la de las “licencias” o autorizaciones, es la que más se ha venido usando, tanto para permitir las exportaciones de productos agrícolas y medicinas como para ampliar o restringir los viajes a ciudadanos norteamericanos hacia Cuba, y es la que Obama ha puesto en marcha para suavizar algunas de las medidas del embargo en abril de 2009.

Así, el presidente de los Estados Unidos tiene capacidad, bajo la TWEA, de mitigar por la vía de licencias o de nuevas regulaciones, muchas de las cláusulas del embargo. El problema radica en que este tipo de autorización específica puede ser retirada sin ninguna dificultad por este presidente o por el siguiente presidente, lo que no otorgaría seguridad jurídica a estas actividades, y desde luego no permitiría considerar ningún tipo de actividad económica de largo plazo.

Desde las posiciones más cercanas al levantamiento del embargo se recuerda al presidente que puede seguir tomando medidas unilaterales, que no requieren autorización del Congreso ni colaboración de las autoridades cubanas para incrementar el tráfico y las relaciones económicas entre los Estados Unidos y Cuba. El Instituto Lexington<sup>5</sup>, un *think tank* radicado en Washington y favorable al levantamiento del embargo, enumera en un reciente trabajo más de setenta acciones que la nueva Administración podría tomar, desde la facilitación de las exportaciones agrícolas que se realizan en el marco de la TSRA, a temas de inmigración, terrorismo, comercio, cooperación para el desarrollo, futuro de la base de Guantánamo, etc. Todas estas medidas, si bien no levantarían completamente el embargo, sí que lo desvirtuarían de una manera definitiva.

El riesgo inherente a esta nueva política de diálogo con Cuba es que para ser eficaz sus promotores piden que sea unilateral, que no se vea con-

<sup>5</sup> Lexington Insittute *Options for engagement*. Anya Landau, abril de 2009.



dicionada por tomas de decisiones del Gobierno cubano, y que sea discreta y no exija ni reclame cambios económicos, sociales o políticos al Gobierno cubano. En definitiva, que se proceda a un desmantelamiento de la política norteamericana sin contraprestaciones, confiando en que la dinámica de los hechos traiga consigo los cambios internos.

Evidentemente, entre estas posiciones, de hecho bastante cercanas a los planteamientos cubanos y el empantanamiento de la situación actual, caben muchos matices y medidas que el presidente deberá administrar de modo cuidadoso para lograr un consenso y un apoyo a unas medidas que no sólo vayan a favor de “los intereses norteamericanos”, sino que respeten también las aspiraciones de bienestar, democracia y libertad del pueblo cubano.

## 5.- DESDE EL LADO CUBANO

El nuevo tono de las relaciones bilaterales iniciado por los Estados Unidos plantea una serie de paradojas que la dirigencia cubana se apresta a resolver, pero que bien pudieran generar las contradicciones internas necesarias para un cambio político.

El embargo, o el “bloqueo” como lo denomina el Gobierno cubano, ha sido uno de los argumentos permanentes para justificar la existencia del régimen cubano y para mantener vivo su enfrentamiento con los Estados Unidos. Si bien su levantamiento total es una tarea compleja, su flexibilización y la adopción de medidas menos estrictas con el régimen de La Habana priva al castrismo de un enemigo visible y caricaturizable.

Desde el punto de vista del Gobierno cubano, el embargo es utilizado desde su implantación como excusa para la falta de libertades y para la ausencia de desarrollo económico de Cuba. Igualmente es utilizado como arma de política exterior para lograr adhesiones a su causa y críticas a la política norteamericana. Esta situación se plasma cada año en la Asamblea General de Naciones Unidas, que desde 1992 ha votado ininterrumpidamente a favor del levantamiento del embargo a propuesta de Cuba. En la última Asamblea, el resultado fue de 185 votos a favor de la resolución cu-

bana y sólo tres en contra (EE.UU., Israel y Palaos). La petición cubana y, como vemos, la de muchos países latinoamericanos es que se levante totalmente el embargo. Esta posición maximalista tiene, como hemos visto, implicaciones jurídicas y políticas en los Estados Unidos que hacen difícil su cumplimiento, aun si se da la voluntad política de superarlo.

### **Elementos de oposición a EE.UU.**

Los temas que dentro del embargo son utilizados por Cuba como elementos de su oposición a los Estados Unidos son:

- Las restricciones comerciales y financieras. Cuba achaca al embargo sus dificultades para comerciar y para financiar sus operaciones por las disposiciones de la legislación del embargo.
- Las imposiciones políticas que conlleva el embargo. Especialmente tras la aprobación de la ley Helms Burton, se da una clara vinculación entre el cambio político y el levantamiento del embargo.
- Las limitaciones de viaje a los ciudadanos norteamericanos bajo las leyes del embargo.
- El veto de los Estados Unidos a la participación de Cuba en organismos multilaterales. Especialmente de los organismos financieros como BID, Banco Mundial o Fondo Monetario Internacional.
- El desacuerdo sobre la base naval de Guantánamo.

Todas estas limitaciones son utilizadas y su supresión es reclamada por Cuba como condición *sine qua non* para la “normalización” de las relaciones con los Estados Unidos, sin advertir que el fondo de los problemas económicos es un sistema fracasado, que la falta de libertades aleja a Cuba del grupo de países democráticos, que las limitaciones de viaje a los norteamericanos son superadas por las condiciones humillantes y onerosas en las que los cubanos deben solicitar sus permisos de salida de la isla, o que la participación de Cuba en los organismos internacionales depende fundamentalmente de Cuba y de su cumplimiento de los requisitos de ingreso en los mismos.

Los próximos meses nos dirán si hay margen para negociar alguno de estos puntos y si la disposición al diálogo mostrada por la Administración

Obama puede llegar a acuerdos previos al levantamiento total del embargo. Algo que requiere un cambio de actitud del Gobierno cubano y, si quiere además el levantamiento total del embargo, un cambio político que o bien permita al presidente de los Estados Unidos decir al Congreso que se han cumplido las exigencias legales para la normalización de relaciones, o bien un cambio de actitud de Cuba en materia de derechos humanos y democracia que facilite un acuerdo amplio entre el poder ejecutivo y el Congreso para modificar la legislación del embargo.

Paradójicamente, cuando parece que la posición cubana puede ser más fuerte –al lograr un apoyo generalizado en su lucha por levantar el embargo, contar con la posición favorable del conjunto de América Latina y la buena disposición mostrada por los Estados Unidos– puede darse su situación de mayor debilidad. Por un lado, la crisis económica que vive Cuba hace más débil la posición del Gobierno, que instalado en la bicefalia de Raúl y Fidel Castro sólo puede ofrecer más sacrificios y penurias al pueblo cubano. Por otro, la pérdida del carisma de Fidel Castro, la ausencia de las reformas anunciadas por Raúl y la creciente popularidad de Obama en el mundo y en la propia Cuba, hacen que los instrumentos de control del Gobierno sobre los ciudadanos cubanos se vayan debilitando.

Seguramente las medidas adoptadas por los Estados Unidos y las que pueda adoptar en el marco de sus poderes ejecutivos la nueva Administración no van a hacer cambiar al régimen cubano, que tratará de sacar partido de las concesiones norteamericanas, pero también es cierto que un cambio de actitud por parte norteamericana puede generar dudas y contradicciones en el seno del Gobierno cubano. Parece poco probable que en vida de Fidel Castro se puedan dar avances significativos a tenor de sus declaraciones y sus posiciones respecto a los Estados Unidos. En su ausencia se abrirá una nueva oportunidad que esta vez Cuba no debería desperdiciar.

### **PALABRAS CLAVE:**

Iberoamérica • EE.UU. • Economía internacional

## **RESUMEN**

Los cincuenta años de la revolución cubana han estado marcados por su enfrentamiento con los Estados Unidos y su oposición al embargo. El anuncio de un nuevo comienzo en la relación bilateral anunciado por Obama deberá tener en cuenta los límites y posibilidades que la legislación del embargo impone al presidente. Una normalización de las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba debe basarse en un amplio consenso entre Congreso y poder ejecutivo, y lo que es más importante, un cambio por parte del Gobierno Cubano. Hasta el momento los movimientos de la parte norteamericana no han encontrado respuesta favorable del Gobierno cubano, que sigue vulnerando los derechos y libertades de sus ciudadanos. Queda por ver si este cambio de enfoque constituye un incentivo para la transición a la democracia, o se topa de nuevo con el inmovilismo del régimen cubano.

## **ABSTRACT**

*The fifty years old Cuban revolution has maintained a political confrontation with the USA, and its embargo policy. The Obama Administration has announced a "new beginning" in the relations between Cuba and the USA. This change of policy should take into account the limits and capacities of the executive Branch with regard to the embargo. A full normalisation of the relations between the USA and Cuba requires a broad consensus in Congress and the action of the President, and what is more relevant, an attitude of change by the Cuban government. So far no improvement can be seen in Cuba, as the Cuban government continues to refuse its population their fundamental rights and liberties. It remains to be seen if this new US approach becomes an incentive to a transition to democracy in Cuba or will face against the stubbornness of the Cuban regime.*