

Auge y caída de la Ley Helms-Burton¹

EL 11 DE ABRIL DE 1997, LA COMISIÓN EUROPEA, REPRESENTADA por su vicepresidente segundo, el comisario británico Leon Brittan como responsable de asuntos de comercio exterior, y el gobierno de Estados Unidos, representado por el subsecretario de estado para el comercio exterior, Stuart Eizenstat, acordaron un compromiso que neutralizaba temporalmente la ley Helms-Burton, apenas un año después de haberse aprobado el 12 de marzo de 1996. De ejecutarse fielmente los puntos más importantes del acuerdo (la Unión Europea retiraría su demanda interpuesta en la Organización Mundial del Comercio, mientras los Estados Unidos congelarían la aplicación efectiva de la ley), se habría puesto fin a uno de los episodios más serios de enfrentamiento entre Washington y Bruselas, al igual que importante diferendo entre los Estados Unidos y sus socios en el TLC. Se habría evitado una guerra comercial.

CONTEXTO DE LA GÉNESIS

El objetivo de la “Ley de la Libertad y la Solidaridad con Cuba”, versión en español de la oficialmente denominada “Cuba Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996”, pero popularmente aludida como “Ley Helms-Burton”, ha sido fundamentalmente político. Mediante la presión para desalentar las inversiones extranjeras en Cuba (a través de la amenaza de demandas judiciales y las restricciones de viaje a los Estados Unidos), ha perseguido provocar un mayor deterioro económico que acelerara el final

¹ Texto resumido de una parte de la ponencia presentada en la Conferencia Bianual de la Asociación de Estudios de la Comunidad Europea (European Community Studies Association-ECSA), celebrada en Seattle, Washington, del 27 de mayo al 1 de junio de 1997. Agradezco a Ambler H. Moss sus comentarios y correcciones, a Ángel Viñas los materiales generosamente proporcionados y sus correcciones a una versión preliminar, y a Wolf Grabendorff por las copias de los trabajos presentados en un seminario organizado por IRELA.

del régimen dictatorial cubano. Su propósito refleja la importancia notable que el exilio cubano tiene en los Estados Unidos y su incidencia en la política interior, tanto a nivel municipal en la zona metropolitana de Miami, como en el estado de la Florida y otros enclaves hispanos, su nada desdeñable impacto en las elecciones presidenciales, y sus repercusiones en política exterior.

El origen legislativo reside en la llamada “ley Torricelli” y otros instrumentos legales anteriores. Su desarrollo se extiende desde su proposición como proyecto de ley (*bill*), e incluye la aprobación legislativa, la subsecuente ratificación presidencial de 12 de marzo de 1996, y la provisional suspensión (por períodos renovables de seis meses) por el propio presidente Bill Clinton del controversial título III. Además del resto de las penalizaciones, este apartado abre la puerta a las demandas judiciales contra los individuos o compañías que mantengan relaciones comerciales de cualquier tipo con respecto a las propiedades norteamericanas (o pertenecientes a cubanos posteriormente convertidos en ciudadanos de los Estados Unidos) confiscadas por la Revolución Cubana.

La ley ha generado una considerable energía en la comunidad jurídica. Los más beneficiados parecen ser los abogados que fueron inmediatamente contratados u ofrecieron sus servicios a las personas o empresas potencialmente aquejadas de la aplicación de la ley o a los intereses que podían verse encuadrados en la categoría de demandantes. La ley también ha alentado el interés de catedráticos y diversos expertos en derecho internacional que han elaborado (junto a comentarios apresurados) unos notables estudios sobre la constitucionalidad de la ley y sus potenciales violaciones de las normas internacionales. Los análisis de los juristas coinciden en algunas líneas generales que son sumamente críticas, sin que sea posible separar el texto jurídico de su verdadero contexto político.

Las consecuencias han resultado más evidentes en el ámbito político y han ejercido un mayor impacto en el entramado de la diplomacia internacional que en el contexto del comercio e inversiones, aunque su influencia en este terreno no es desdeñable. Curiosamente, además de desincentivar parte de las inversiones extranjeras en Cuba, las disputas provocadas por la ley también han proporcionado munición a los sectores norteamericanos que se oponen o son reticentes a los acuerdos de libre comercio, especialmente con socios como México, Canadá y la Unión Europea, que han estado a la cabeza de la oposición a la ley. Resulta evidente que las reacciones en el exterior siguieron, por un lado, a remolque de la intensidad con que se percibían los movimientos del gobierno norteamericano; por otro lado, unas líneas de acción política revelan una consistencia notable. Por ejemplo, la Unión Europea adoptó en noviembre de 1996 una Posición Común sin precedentes con respecto a Cuba, a la que se imponían condiciones de apertura política para la iniciación de un acuerdo de cooperación, como una de las primeras experiencias de su incipiente cooperación en materias de seguridad y política exterior.

En contraste, el balance anterior revelaba que todos los aliados tradicionales de los Estados Unidos en Europa, que hasta entonces habían tenido una

posición ambigua con respecto al embargo norteamericano impuesto a Cuba, habían pasado a votar explícitamente en contra de medidas coercitivas contra Cuba en el seno de la Organización de las Naciones Unidas. Como reflejo de la actitud de los estados miembros desde el anuncio de la ley Torricelli, las instituciones europeas han efectuado declaraciones y aprobado resoluciones extremadamente críticas de la política de los Estados Unidos (al mismo tiempo que no se han privado de denunciar las violaciones de los derechos humanos en Cuba²). Países latinoamericanos que han aplicado presión sobre Castro, han condenado la norma en diferentes contextos, como la OEA y las cumbres iberoamericanas. Curiosamente, la ley no ha ejercido aparente influencia en conseguir el objetivo central (el final del sistema político castrista), sino más bien ha contribuido a suministrar un nuevo aliciente a Cuba para persistir en su línea intransigente.

El Canadá, México y Gran Bretaña diseñaron medidas legislativas como protección a sus inversiones en Cuba. La Unión Europea aprobó un Reglamento en noviembre de 1996, de obligado cumplimiento para todos los 15 países miembros, y presentó una demanda para la formación de un panel en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), decisión que generó la puesta en marcha del acuerdo de compromiso.

VENCEDORES Y VENCIDOS

Quizá la única consecuencia fehaciente de todo el desarrollo de la ley sea que, como aparente premio, *todos* sus principales promotores que se presentaban a la ratificación legislativa en 1996 fueran reelegidos, aunque no se puede argüir que su activismo fuera la única razón de este éxito, ya que el apoyo de que disfrutaban en sus respectivas jurisdicciones es confortable. Por lo menos, puede argüirse que la ley les ayudó a *no perder* votos (y similar análisis es aplicable al caso del propio presidente Clinton). El senador Jesse Helms (Carolina del Norte) y los congresistas Dan Burton (Indiana), Bob Menéndez y Robert Torricelli (ambos de Nueva Jersey), fueron confirmados en sus puestos, haciendo compañía a Ileana Ros-Lehtinen y Lincoln Díaz-Balart.

Un año después de la aprobación de la ley, sus principales protagonistas hicieron declaraciones. Ileana Ros-Lehtinen se dirigió a la Cámara de Representantes resaltando que “decenas de compañías han suspendido sus operaciones en Cuba mientras otras posponen sus planes para invertir en la economía esclavista de Castro”. Además, criticaba a la Unión Europea “en su último intento de beneficiarse de las propiedades norteamericanas robadas y explotar a trabajadores cubanos” al presentar “una irresponsable demanda ante la OMC y amenaza con minar la capacidad de los Estados Unidos a dictar su propia política exterior”. El senador Jesse Helms se dirigió al pueblo cubano a través de Radio Martí resaltando que “uno a uno, los inversionistas extranjeros que llenan de

² Para una consulta eficaz, se recomienda la encomiable y rigurosa compilación elaborada por IRELA (1996, pp. 769-803) sobre veinte años de relaciones entre la Unión Europea y América Latina.

dinero los bolsillos de Fidel Castro y mantienen a flote su régimen, están huyendo”. El contexto de estas declaraciones confirmaba el triunfalismo, pero también revelaba contradicciones y complejidad. A pesar de las presiones recibidas por compañías extranjeras después de un año de la aprobación de la ley, solamente (quizá por instrucciones de Clinton de ralentizar el proceso) un par de compañías mexicanas y canadienses recibieron denegaciones de visados para viajar a los Estados Unidos bajo la aplicación del título IV. El principal problema parecía ser que los potenciales reclamantes contra los “traficantes” en propiedad confiscada no estaban proporcionando datos al gobierno norteamericano y preferían esperar a que el título III fuera efectivo.

Lo cierto es que los sectores que presionaron para la aprobación de la ley podrían aducir que la combinación de la puesta en marcha de los mecanismos legislativos simultáneamente con el cambio político en España produjo un cierto nerviosismo y preocupación en círculos empresariales, especialmente españoles. Un número de proyectos de inversiones por empresas de otros países habían sido congelados, mientras algunas compañías anunciaban su retirada de Cuba, como resultado de la incertidumbre de la confluencia de la aplicación de la ley restrictiva y el abandono del proyecto de acuerdo por parte de la Comisión Europea, aunque resulta muy difícil la precisa cuantificación. Las señales resultaban contradictorias, sin embargo, ya que las exportaciones españolas a Cuba se anunciaban en la primera mitad de 1996 con un aumento superior al 40%, aunque las cifras globales de todo el año quedaron en 59.058 millones de pesetas, en comparación de 51.837 en 1995 (un aumento del 14%). Las inversiones españolas en Cuba en 1996 sumaron \$ 11,4 millones (1.426 millones de pesetas), triplicando las de 1995 (526,6 millones). Sin embargo, comparativamente, estas cifras solamente representan el 0,12% de las inversiones españolas en todo el mundo. Desde un punto de vista relativo, España se había convertido en el segundo socio comercial de Cuba (en contraste con 1994 cuando era el sexto). A pesar de que el gobierno español canceló un crédito de 2.000 millones de pesetas para exportaciones a Cuba, luego anunciaba el desbloqueo de 40 millones para programas de ayuda y un aumento en la cooperación que incluía otros 100 millones en préstamos comerciales y otros 11 millones para ayuda humanitaria y becas.

En el contexto americano, intereses canadienses relacionados con la minería (la compañía Sherrill, principalmente) recibieron advertencias de Washington. El grupo Domos de México, cuyos ejecutivos habían recibido admoniciones del Departamento de Estado norteamericano de que no podrían viajar a los Estados Unidos y podrían ser objeto de demandas, parece ser el caso más explícito, ya que debió retirarse del acuerdo para la compra del sistema telefónico de Cuba. STET, una compañía italiana, se apresuró a ocupar el lugar de la mexicana con una inversión de \$ 300 millones, con lo que elevó su participación en el sistema antiguamente administrado por ITT del 12,95% al 29,29%. Sin embargo, posteriormente STET ha intentado acordar con ITT el pago de una compensación por el uso de la propiedad confiscada. Este relevo resulta sintomático, pues viene a confirmar los temores de círculos empresariales

españoles de que otros países podrían ocupar el espacio dejado por España al desalentar sus inversiones.

Paradójicamente, algunos observadores consideran que la ley ha tenido ya otros efectos comerciales muy diferentes a los objetivos de desalentar ciertas inversiones riesgosas en Cuba. Por ejemplo, las protestas de los socios comerciales de los Estados Unidos, como México y Canadá, además de la Unión Europea, han proporcionado justificaciones a los sectores norteamericanos que se oponen a una ampliación de los acuerdos de libre comercio o, por lo menos, a su aceleramiento. Los estados que se enfrentan a la aplicación de leyes norteamericanas, aunque sean justificadas por razones de seguridad nacional, aparecen como poco merecedores de la confianza de celosos guardianes de la soberanía nacional, la cual se ve mermada al suscribir esos acuerdos. Como se ha aludido anteriormente, para dramatizar su protesta por la ley y su distanciamiento de Estados Unidos, Canadá intensificó sus vínculos con Cuba mediante visitas al más alto nivel diplomático y la firma de un acuerdo comercial y de cooperación, lo que no fue del agrado de los sectores legislativos de Washington que se oponen a NAFTA. México seguía en su línea anterior, a pesar de recibir todos los favores de los Estados Unidos, como la certificación por sus esfuerzos en la lucha contra el tráfico de drogas, en contraste con la denegación del mismo trato a Colombia. La sabiduría de la *vox populi* quedaría ilustrada por expresiones como “con amigos así, ¿quién necesita enemigos?”

A nivel internacional más amplio, el efecto más claro de la ley es que consiguió el acuerdo de *todos* los gobiernos de Europa y América Latina, que la condenaron desde su inicio, en diversos foros. Por ejemplo, las votaciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas revelan que descendía paulatinamente el número de gobiernos que se abstenían en condenar el embargo norteamericano. El Grupo de Río no solamente condenó la ley, sino que en sus declaraciones de 1996 hizo desaparecer la mención de presión para la democratización de Cuba.

Además de haberse convertido en moneda de cambio (parcialmente, por la suspensión del título III) negociable por gestos y compromisos, la ley ha ilustrado un aspecto negativo de relaciones públicas para el gobierno norteamericano. Las motivaciones de esta actitud se han de buscar en el cambio cualitativo de una política multilateralista (trabajar de acuerdo con las leyes internacionales) necesaria con el final de la Guerra Fría, por una unilateral derivada del concepto del “excepcionalismo”, que considera como razonamiento irrefutable el que los Estados Unidos se han convertido en la única potencia y por tanto tienen la obligación de imponer los nuevos esquemas legales sobre el resto del planeta, aunque violen sus propias leyes fundamentales. La ley Helms-Burton sería una muestra más de la pérdida del interés *internacional* de unos sectores de la sociedad norteamericana y el surgimiento de una ideología que puede imponer una lectura *local* (la extraterritorialidad) sin hacer caso (porque no se considera que el costo sea demasiado alto) de las consecuencias graves contra la imagen internacional.

Durante todo este espacio de tiempo, curiosamente todas las partes involucradas podrían reclamar que habían conseguido un triunfo parcial o total. La Unión Europea habría salvado la cara con el equilibrio que representa su Reglamento de oposición a la ley y su Posición Común ante Cuba. El gobierno español se habría mostrado firme ante la ley, pero sobresalía como padrino de la Posición Común adoptada por la Unión Europea. Castro habría demostrado que no aceptaba exigencias de ningún lado, especialmente tras el ofrecimiento explícito por parte de Clinton a finales de enero de 1997 de ayuda condicionada a la transición política cubana sin el liderazgo actual.³ Mientras tanto, el gobierno norteamericano mantenía la amenaza de la aplicación del título III de la ley, suavizado con sucesivas suspensiones. Incluso si el régimen de La Habana seguía incólume y se radicalizaba más (como confirmaban las medidas represoras contra la disidencia interna a principios de 1997), los socialistas españoles podrían aducir que con su política de zanahoria (que ahora sería explícitamente expresada, y no del modo más diplomático, por el gobierno de Aznar desde noviembre, y por la Unión Europea mediante su Posición Común) se habrían conseguido mejores resultados.

Los puntos de vista expresados en un coloquio privado celebrado en febrero de 1997 en el que participaron los representantes de los diferentes protagonistas en el conflicto generado por la ley Helms-Burton se resumen en dos polos de frustración. Por un lado, la Comisión Europea considera que no ve “cómo a Fidel Castro le ha podido afectar esta ley; es más bien el pueblo cubano el que la sufre”⁴; por otro, los norteamericanos juzgan que la indecisión de los europeos en su modelo de relaciones con Cuba no lleva a ninguna parte y que “el enfrentamiento desencadenado por la denuncia comunitaria ante la Organización Mundial del Comercio no beneficia a nadie”.⁵

¿EL CREPÚSCULO DE LA LEY HELMS-BURTON?

Apenas rebasado el primer aniversario de la ley Helms-Burton, las pautas y las contradicciones que presidieron su evolución desde su nacimiento se vieron confirmadas por la concatenación de incidentes o modos de operar que se produjeron durante el mes de marzo de 1997. Éstos se vieron culminados por el anuncio de lo que parecía ser un compromiso entre la Unión Europea y los Estados Unidos para poner fin a los enfrentamientos justamente en la víspera de que comenzaran las acciones en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El 11 de abril de 1997, un día antes de cumplirse trece meses de la aprobación de la ley, la Unión Europea anunciaba “un acuerdo de principio” con Estados Unidos que conduciría a la suspensión del contencioso

³ El plan se conoce con el título de “Apoyo para una transición democrática en Cuba” (“Support for a Democratic Transition in Cuba”).

⁴ Hugo Paeman, embajador de la UE en Washington, citado en *La Gaceta de los Negocios*, 12 febrero 1997.

⁵ Misma fuente que la nota anterior.

presentado por la Unión Europea ante la OMC. Los primeros comentarios filtrados apuntaban a que los Estados Unidos debieran haberse comprometido a alguna medida a cambio de que la Unión Europea retirara su denuncia y además se comprometiera a poner en marcha ciertas medidas “desalentadoras” de las inversiones en Cuba. Por otra parte, el presidente Clinton anunciaba que la política general hacia Cuba no cambiaría.⁶

Obsérvese que esto se desarrollaba en el marco de una escalada de declaraciones y represalias. En primer lugar se produjo la retención de un turista español en La Habana, lo que generó las declaraciones de Matutes acerca de la inconveniencia de recomendar el turismo español a Cuba; la reacción verbal del gobierno cubano fue violenta. Por otra parte, numerosos gobiernos se quejaban de que sus valijas diplomáticas eran violadas a su llegada a La Habana; al mismo tiempo, las autoridades de emigración de los Estados Unidos acrecentaban su celo de inspección de las maletas que los viajeros llevaban a Cuba en los viajes para visitar a sus familiares; la antelación que ahora se les exigía para abordar los aviones podía llegar a cinco horas.

A continuación, sucedió el arresto de Francisco Javier Ferreiro, un empresario español acusado de transportar ilegalmente mercancías norteamericanas con destino a Cuba, pasándolas a través de terceros países. Este hecho generó declaraciones del Ministerio de Asuntos Exteriores español ratificando la oposición de España contra la ley Helms-Burton, pero especificando que el arresto se había ejecutado en cumplimiento de las anteriores leyes norteamericanas que han tratado de garantizar el embargo. El arresto provocó protestas de la oposición política española, encabezada por el propio Felipe González.

Simultáneamente, en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su reunión anual celebrada en Ginebra, los países miembros de la Unión Europea (luego de haber condenado la ley Helms-Burton)⁷ indicaban al principio cierta indecisión en respaldar la demanda de los Estados Unidos contra Cuba en medio de la polémica generada, entre otros detalles, por la inserción de un cubano en la delegación de Nicaragua. Al final, sin embargo, todos los países miembros (y los que aspiran a serlo, como es tradicional) votaron a favor de la propuesta de condena.⁸

En este contexto, simultáneamente que el empresario español Ferreiro se declaraba inocente ante el tribunal de Miami, llegó el anuncio del posible compromiso entre los Estados Unidos y la Unión Europea. Esto confirmaría la tesis de que los numerosos incidentes no conseguirían provocar una guerra abierta entre las dos potencias económicas, con el riesgo de dinamitar la recién nacida Organización Mundial del Comercio. El comisario europeo Leon Brittan sabía que Clinton no podría lograr la derogación total de la ley por un

⁶ Cables de AP, EFE y otras agencias, 11 de abril 1997. El 18 de abril el COREPER ratificaba el acuerdo.

⁷ AFP, 3 abril 1997. La resolución tuvo 37 votos a favor y 8 en contra.

⁸ De los 53 miembros, 19 votaron a favor, 24 se abstuvieron y 10 lo hicieron en contra.

congreso dominado por los republicanos. La Casa Blanca y el Departamento de Estado, por otra parte, eran conscientes de que la demanda interpuesta ante la OMC era un callejón sin salida que abriría la puerta a daños colaterales en todo el entramado del libre comercio que se está negociando.

Los detalles preliminares de la oferta de los Estados Unidos incluían seguir suspendiendo indefinidamente el título III de la ley y persuadir al Congreso para suspender el título IV que deniega visados a los dirigentes de las compañías que trafiquen en propiedades confiscadas; la Unión Europea, a cambio, se comprometía a acordar medidas que limitaran (desaconsejaran) los tratos comerciales en tales propiedades. Ambas partes acordaban trabajar conjuntamente en promover la democracia en Cuba.⁹ Los dos protagonistas del acuerdo reclamaban que habían logrado beneficios mutuos y ventajas para sus propios intereses. Brittan consideraba, a cambio de haber retirado la demanda ante la OMC, como triunfos los siguientes: que el acuerdo también incluyera la protección de inversiones en otras regiones (como Libia e Irán), que se limitara a inversiones futuras (no a las que ya están en manos de intereses europeos), y que neutraliza este tipo de leyes de aplicación extraterritorial.¹⁰ En sus declaraciones diseminadas por distintos comunicados de prensa, Eizenstat se congratulaba de haber evitado un daño a la OMC, mediante el acuerdo que “crea la primera y verdadera oportunidad para desarrollar disciplinas multilaterales que impidan y prohíban invertir en propiedades confiscadas”, y que “establece fuertes normas globales para acrecentar la protección de los derechos de propiedad”.¹¹

Las reacciones preliminares revelaron unas tenues grietas en la coalición que consiguió la aprobación de la ley: mientras la oficina del senador Helms consideraba que el acuerdo era positivo¹², su colega Burton y los congresistas cubano-americanos Lehtinen y Díaz Balart denunciaban el acuerdo como una “rendición”¹³ y un intento de confundir al Congreso. Más tarde, sin embargo, se cernía un frente sólido de obstáculos por parte de los que exigían explícitas medidas de la UE¹⁴, con el resultado de dudas en círculos europeos acerca de las dificultades que debería enfrentar Clinton en el Congreso.¹⁵

Por otra parte, las reacciones en Cuba se predecían con la circulación (unos días antes del acuerdo) de un comunicado del gobierno cubano a las embajadas

⁹ Proyecto de Acuerdo (Memorandum of Understanding), 11 abril 1997.

¹⁰ Xavier Vidal-Folch, “La UE no ha perdido nada”, *El País*, 27 abril 1997.

¹¹ “Enfoque multilateral a los derechos de propiedad”, comunicado transcrito en versión en español en *Diario de las Américas*, 27 abril 1997.

¹² “Senador Helms reacciona ante posible cambio”, EFE, 12 abril 1997.

¹³ Ileana Ros-Lehtinen, “La administración Clinton se rinde ante las demandas europeas”, *Diario de las Américas*, 20 abril 1997.

¹⁴ “Senator Helms reacts”, EFE, April 12, 1997.

¹⁵ “Eurodiputados prevén el Congreso se niegue a suavizar Helms-Burton”, EFE, 18 abril 1997.

extranjeras en La Habana en el que se advertía que se declaraba como “ilícita” cualquier colaboración para favorecer la aplicación de la ley. Por lo tanto, si el gobierno cubano considera que el acuerdo lesiona sus intereses, quedaría como perdedor, con lo que las ulteriores reacciones son impredecibles.

En conclusión, la suspensión del título IV significaría que la ley quedaría virtualmente sin contenido, aunque la Unión Europea y los Estados Unidos declararan que se reservan sus opciones a la vista de los respectivos movimientos. Este desenlace confirmaría una de las tesis centrales de nuestro análisis en el sentido de que las diversas medidas de cada una de las partes se considerarían como secundarias para evitar el enfrentamiento directo entre la Unión Europea y los Estados Unidos con consecuencias graves para el comercio mundial. En el contencioso entre Washington y Bruselas, el límite ha sido el posible irreparable daño causado a la Organización Mundial del Comercio; en la triangular relación entre los Estados Unidos, Canadá y México, el límite está constituido por la fragilidad del TLC. Además, dos tipos de presión ejercieron su influencia sobre la Casa Blanca.

En primer lugar, los intereses de importantes compañías norteamericanas que tienen anclado su futuro en la ampliación del comercio mundial juzgaban con extremada impaciencia e incomodidad que la imposición de sanciones económicas (como es el caso obvio de la ley Helms-Burton) no sólo tiene efectos negativos en el comercio en general, sino que los límites se imponen sin su consentimiento. En segundo término, los centros de decisión de las fuerzas armadas de los Estados Unidos han presionado (con extrema discreción, pero con firmeza) desde el final de la Guerra Fría para que se proporcionen los medios necesarios para una transición pacífica (“soft landing”, para usar la terminología original) en Cuba, que evite la necesidad de una intervención de los Estados Unidos a causa de una explosión inmigratoria o de serios enfrentamientos en el interior debidos a un colapso de dimensiones catastróficas del régimen castrista. Estos dos peligros han estado en la lista de posibles consecuencias del impacto de la efectiva aplicación de mayores limitaciones en el comercio con Cuba.

Sin embargo, el éxito del compromiso también depende del uso que hagan del acuerdo ahora los protagonistas principales o secundarios que consideren que han perdido. A simple vista, la desaparición de los aspectos más drásticos de la ley perjudicaría a sus más firmes defensores en el Congreso; también, paradójicamente, perjudicaría a Cuba, pues le priva al gobierno de Castro de un chivo expiatorio, aunque el acuerdo euroamericano de trabajar conjuntamente en el fomento de la democracia en Cuba proporciona una nueva excusa de acoso. Por otra parte, el acuerdo tramado por el comisario británico Leon Brittan se ve en ciertos círculos de Europa como una concesión a los Estados Unidos y puede ser usado por diferentes gobiernos y por la oposición tanto en España como en otros países, dominados (aunque sea limitadamente) por sectores políticos siempre celosos de distanciarse de los Estados Unidos. Además, el acuerdo no parecía que hubiera frenado los planes bilaterales de importantes estados miembros, como es el caso de Francia, a la vista de la firma de un acuerdo

comercial con Cuba, lo cual se interpreta como “un nuevo desafío europeo a la ley Helms-Burton”, ante el evidente desagrado de Washington.¹⁶ Quedaría, finalmente, observar cuáles serán las reacciones de los gobiernos mexicano y canadiense, que se sentirán presionados a reciprocarse los acuerdos entre la Unión Europea y los Estados Unidos, o actuar por su cuenta.

No obstante, el mismo razonamiento de los límites impuestos por el escenario global del libre comercio es aplicable a la actitud de los socios de los Estados Unidos en el TLC. En consecuencia, para Bruselas, Washington, Ottawa o México, el peso relativo de Cuba se revelaría en todas sus limitaciones en el contexto global del mundo de hoy. La Habana, para decirlo con palabras crudas, no valdría una misa.

El tema queda abierto y deberá ser analizado como mínimo en el plazo de los seis meses propuestos como una especie de tregua. De cumplirse todos los puntos del acuerdo anunciado y sus consecuencias, si el actual régimen cubano termina por evolución política natural como consecuencia de la simple desaparición biológica de Fidel Castro, la ley Helms-Burton pasará a la historia con un balance de daños mayor que el de beneficios, ya que el objetivo central (la desaparición de Castro bajo presión económica) no se habrá conseguido. Quedará simplemente como testimonio de un intento por acelerar el resurgimiento de la democracia en Cuba (meta final compartida por todas las partes) y como una innecesaria desavenencia entre los Estados Unidos y el resto del mundo.

¹⁶ El acuerdo fue firmado por Franck Borotra, ministro francés de Industria, e Ibrahim Ferradaz, ministro cubano de Inversiones Extranjeras y Cooperación Económica (AFP y otras agencias internacionales, 25 abril 1997).