

La ley Helms-Burton: ¿un obstáculo para la democracia en Cuba?

Todd A. Benson*

Nadie en el mundo está de acuerdo con nuestra política hacia Cuba ahora.

Presidente William Clinton, 1996¹

Introducción

La visita a Cuba del papa Juan Pablo II en enero de 1998 momentáneamente colocó a esta pequeña nación caribeña en la situación insólita de figurar en los titulares de las noticias en la mayor parte del mundo occidental. La visita papal también catalizó el debate entre politólogos y “cubanólogos” en cuanto a sus efectos sobre un cambio político en Cuba. El debate se volvió aún más acalorado inmediatamente después de la histórica visita del Papa, atizado por acontecimientos que incluso llevaron a algunos observadores a expresar la opinión de que Fidel Castro estaría dispuesto a efectuar una mínima liberalización política.

Apenas unas semanas después de la visita, funcionarios cubanos anunciaron que responderían a la petición del Papa de liberar a todos los “presos de conciencia”, dejando en libertad a más de 200 prisioneros

* El autor es investigador del Instituto Fernand Braudel de Economía Mundial, Rua Ceará, 2, São Paulo, SP – 01243-010, Brasil, tel. (55 11) 3824-9633, fax (55 11) 825-2637, e-mail: tbenson@braudel.org.br.

Traducción del inglés de Nora de Allende a partir de un texto inédito. Este artículo fue recibido en abril de 1999 y revisado en agosto de 1999.

La investigación para este artículo fue financiada mediante una subvención para investigación de campo otorgada por la Fundación Tinker, a la cual expreso mi agradecimiento. También deseo agradecer a Susan Stokes, Eduardo Guerrero Gutiérrez, Silvia Pedraza, Roberto Rodríguez Lastre y Alfredo Alonso Estenez sus numerosos y valiosos comentarios a los diversos borradores de este artículo.

¹ Palabras expresadas por el presidente Clinton durante los debates presidenciales de 1996, y citadas en William M. LeoGrande, 1997, p. 214.

encarcelados por cargos políticos y comunes.² Para el 20 de febrero de 1998, el gobierno cubano había indultado y posteriormente liberado a unos 299 presos.³ Se dijo que 75 eran prisioneros políticos incluidos en una lista presentada a Fidel Castro por el Papa mismo, de los cuales 19 fueron liberados con la condición de que abandonaran Cuba.⁴ De los 224 restantes, la gran mayoría no habían sido acusados de “delitos políticos”; no obstante, fueron indultados por “razones humanitarias”.⁵ Esta concesión constituyó el mayor indulto otorgado por las autoridades cubanas desde 1979, cuando 3 600 presos fueron liberados después de prolongadas y arduas deliberaciones en La Habana, entre exiliados cubanos y el gobierno de Castro.⁶

Mientras el mundo lo observaba, el Papa hizo su llamado: “Que el mundo se abra a Cuba y Cuba se abra al mundo”. Si Juan Pablo II hubiera llegado al extremo de declarar que “Cuba debía abrirse a Cuba”,⁷ es poco probable que su anfitrión, Fidel Castro, hubiera tenido la cortesía de acatar esa sugerencia. Asimismo, sería inexacto interpretar la liberación de presos en respuesta al pedido de clemencia del Papa como una prueba de liberalización política en la isla. No obstante, convenientemente integrada en el llamado del Papa al mundo había una condena moral de la actual política estadounidense con respecto a Cuba. Al abogar por que “el mundo se abra a Cuba”, el Papa también estaba sermoneando a Estados Unidos, aunque fuera indirectamente.

Sin embargo, el mensaje del Papa no se puede interpretar simplemente como un mensaje moral: es también profundamente político. Al cuestionar la política de Estados Unidos hacia Cuba, el Papa invariablemente cuestiona la eficacia de una particular estrategia política para abordar las relaciones con un régimen autoritario. Mientras que el Vaticano —así como la Unión Europea, Canadá, México y otros países— opta por una política de “aproximación crítica”⁸ con el régimen de Castro, Estados Unidos prefiere una política más agresiva de “aisla-

² “Cuba Intends to Free 200 to Meet Pope’s Plea”, artículo de Larry Rohter, *The New York Times*, 13/2/98.

³ “El Gobierno cubano dice que ya ha indultado a 299 presos”, artículo de Mauricio Vincent, *El País*, 20/2/98.

⁴ A los 19 se les otorgó asilo en Canadá. Datos tomados de “Canada Will Accept 19 Political Prisoners From Cuba”, *The New York Times*, 27/2/98.

⁵ “El Gobierno cubano dice que ya ha indultado a 299 presos”, artículo de Mauricio Vincent, *El País*, 20/2/98.

⁶ “Castro decreta el mayor indulto desde 1979”, artículo de Mauricio Vincent, *El País*, 13/2/98.

⁷ Como sugirió Peridis, un humorista, en el diario español *El País*, 23/1/98.

⁸ Esta estrategia política es conocida como “*constructive engagement*” en inglés.

miento económico” y se aferra a un embargo económico que ha dado poco o ningún fruto político en casi 40 años.⁹ El 12 de marzo de 1996, el Decreto de Libertad y Solidaridad Democrática Cubanas (LIBERTAD, conocida también como la ley Helms-Burton) se convirtió en ley, con lo cual se reforzó considerablemente el embargo estadounidense.¹⁰

Desde hace tiempo ha sido tema de gran controversia si Estados Unidos debe o no mantener su embargo económico a Cuba. A partir de la aprobación de la ley Helms-Burton —y aún más desde la visita del Papa—, la discusión acerca del embargo ha alcanzado una renovada intensidad. La evidente ineficacia de la política estadounidense para lograr sus metas declaradas en Cuba enciende aún más el debate. Afirmar que el embargo fracasó en inducir la democratización en la isla antes de su endurecimiento en 1996 es expresar algo muy obvio. Pero, ¿cuáles son las perspectivas de liberalización política en Cuba hoy, casi cuatro años después de la aprobación de la ley Helms-Burton?

Con base en fuentes secundarias y en los resultados de una investigación de campo efectuada en Cuba,¹¹ este estudio evalúa la función del embargo estadounidense, y en particular de la ley Helms-Burton, para promover una democratización pacífica del actual régimen político cubano. Comienza con un vistazo a los argumentos políticos y académicos a favor y en contra de dos estrategias muy diferentes que pueden ser aplicadas por los actores internacionales con el propósito de fomentar una transición a la democracia: “aislamiento económico” y “aproximación crítica”. Luego se analiza la función singular desempeñada por Estados Unidos en la construcción de un discurso político

⁹ El embargo a todo comercio con Cuba fue impuesto inicialmente por el presidente Kennedy en febrero de 1962 [Proclamación 3447 del 3 de febrero de 1962, 27 Fed. Reg. 1085 (1962)]. El embargo inicial y las disposiciones para su aplicación no fueron emitidos conforme la Ley sobre el Comercio con el Enemigo, sino en cambio, bajo la autoridad de la sección 620(a) de la Ley de Asistencia Exterior de 1961 (Pub. L. No. 87-195, §620(a), 22 U.S.C. §2370(a), ahora (a) (1)), que disponía que no se debe otorgar asistencia al gobierno actual de Cuba y, además, que “como medio adicional de aplicar y poner en práctica la política señalada en la oración anterior, el Presidente está autorizado a establecer y mantener un embargo total de todo comercio entre Estados Unidos y Cuba”. Para julio de 1963, nueve meses después de la crisis de octubre, también conocida como la crisis de los misiles, se había aplicado un conjunto pleno de disposiciones, completado con complicadas definiciones de “las personas sujetas a la jurisdicción de Estados Unidos [Disposiciones para el Control de Bienes Cubanos, 31, C.F.R. §515.101, 28 Fed. Reg. 6974 (1963)]. Estas disposiciones en gran medida están todavía en vigor en la actualidad.

¹⁰ [Pub. L. No. 104-114, 110 Stat. 785 (12 de marzo de 1996)].

¹¹ Durante mi más reciente visita a Cuba (de julio a septiembre de 1998), entrevisté a una serie de académicos e intelectuales cubanos, además de efectuar una nueva búsqueda en archivos usando los numerosos recursos generosamente proporcionados por el Centro de Estudios sobre Estados Unidos en La Habana.

de nacionalismo adversarial en Cuba. Dentro de este marco, se pone en tela de juicio la eficacia de la ley Helms-Burton. Aquí se aislará un elemento particular del rompecabezas más amplio del proceso de democratización y se concentrará la atención en los derechos humanos. Se examinan los efectos de la legislación impuesta por el gobierno cubano –las llamadas Ley de Reafirmación de la Dignidad y Soberanía Cubanas y Ley de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba– como medidas para contrarrestar la ley Helms-Burton. A la luz de la evidencia obtenida, se concluye formulando la hipótesis de que la ley Helms-Burton hace muy poco por promover la liberalización política en Cuba y, por el contrario, contribuye al endurecimiento de un régimen ya represivo.¹²

La ley Helms-Burton: el embargo se endurece

Cuando los MIG cubanos derribaron dos avionetas civiles piloteadas por integrantes de la organización cubanoamericana Hermanos al Rescate en aguas del estrecho de la Florida el 24 de febrero de 1996, también hicieron resurgir de su tumba legislativa el llamado Decreto de Libertad y Solidaridad Democrática Cubanas (LIBERTAD). Hasta ese momento, el gobierno de Clinton se había opuesto con vehemencia al proyecto Helms-Burton argumentando que contravenía el derecho internacional, que castigaría en forma injusta a valiosos aliados y socios comerciales de Estados Unidos que tienen negocios en Cuba y atascaría los tribunales federales estadounidenses. No obstante, después del derribo Clinton calculó que era probable que se aprobara la versión más severa del proyecto y, por consiguiente, hábilmente cambió de tono.¹³ El presidente de inmediato condenó el ataque y poco

¹² A la luz de esta conclusión surge invariablemente otro interrogante (cuya respuesta está más allá de los límites de este artículo): ¿por qué Estados Unidos insiste en aferrarse a una política hacia Cuba que parece totalmente ineficaz para lograr su objetivo declarado de inducir la democratización en la isla? Por fortuna ya se han escrito trabajos excelentes sobre este tema. La mayoría de los especialistas señalan como origen de la intransigente política exterior con respecto a Cuba al conservador grupo de presión cubanoamericano, poderoso y con considerables recursos, que ha demostrado su habilidad para manipular la política interna en Estados Unidos, de tal modo que refleje sus propios intereses. Para un análisis más profundo de la dinámica interna de la política de Estados Unidos hacia Cuba, véanse, por ejemplo, Domínguez (1997b), LeoGrande (1997, 1998) y Roy (1997).

¹³ A pesar del apoyo inicial que recibió en la Cámara de Representantes, un número suficiente de republicanos y demócratas estaban de acuerdo con el gobierno de Clinton en que las disposiciones extraterritoriales del proyecto Helms-Burton causarían un grave daño a las relaciones de Estados Unidos con sus principales socios comerciales. En octubre de 1995, el senador

después anunció que firmaría el proyecto Helms-Burton, siempre que se llegara a un arreglo que se examinará a continuación.¹⁴

La versión final de la ley Helms-Burton tiene cuatro capítulos. A pesar de que no es la disposición que ha recibido más atención de la prensa, el Capítulo I es, sin duda alguna, la cláusula más significativa de la ley. La Sección 102 da al embargo la categoría de ley al establecer que el presidente no podrá normalizar relaciones con Cuba ni formular políticas para ese país sin una ley del Congreso. Antes de la ley Helms-Burton, la política estadounidense hacia Cuba había sido impuesta por el poder ejecutivo. El Capítulo I también busca fortalecer las sanciones internacionales contra el gobierno de Castro, instruyendo a los directores ejecutivos de las instituciones financieras internacionales para que se opongan a aceptar a Cuba como miembro y no otorguen préstamos a la nación caribeña hasta que se produzca una transición a la democracia en la isla.

El Capítulo II enumera los requisitos y factores —una mezcla de restricciones e incentivos— para determinar cuándo está en marcha una transición a la democracia en Cuba. Como observa el jurista Andreas F. Lowenfeld (1996, p. 423), nunca antes el Congreso había osado imponer un camino fijado por ley y bloqueado otros caminos que pudieran llevar a un cierto grado de reintegración de un país en la economía internacional sin un cambio en la cúspide.

Las disposiciones de la ley Helms-Burton que han atraído más atención en el plano internacional son los Capítulos III y IV. El Capítulo III da a los ciudadanos y empresas estadounidenses el derecho de demandar (en tribunales estadounidenses) a aquellos que “trafiquen” con bienes expropiados por el gobierno de Castro a ciudadanos y empresas estadounidenses después del triunfo de la Revolución cubana en 1959. El término “traficar”, hasta entonces aplicado en la legislación casi exclusivamente al comercio de narcóticos, se define como comprar, vender, arrendar, comercializar o beneficiarse de algún otro

Jesse Helms (repblicano, representante de Carolina del Norte) fue estratégicamente superado y tuvo que aceptar eliminar los procedimientos de litigio por los bienes señalados en el Capítulo III. El Senado aprobó sólo un proyecto mucho más débil que, a lo sumo, hubiera tenido modestos efectos en la política estadounidense hacia Cuba (véase Domínguez, 1997b). A fines de 1995 y comienzos de 1996, la batalla por el presupuesto federal entre el Presidente y el Congreso pasó a primer plano y el proyecto Helms-Burton en esencia languideció en el olvido. El derribo de las avionetas de Hermanos al Rescate en febrero de 1996 y la subsiguiente indignación en Washington (y tal vez más en Miami) revivieron la versión más dura del proyecto, situación que Clinton afrontó con la esperada sensibilidad política.

¹⁴ El arreglo da al Presidente la opción de suspender la aplicación del Capítulo III por periodos de seis meses.

modo con los bienes confiscados. Como se señaló anteriormente, el presidente Clinton permitió que el Capítulo III se convirtiera en ley, pero, según una disposición de la ley Helms-Burton, el presidente tiene autoridad para suspender la aplicación del Capítulo III por periodos de seis meses. Hasta el momento, el presidente Clinton sistemáticamente ha invocado esta autoridad y, en consecuencia, ha postergado la aplicación del Capítulo III.

El Capítulo IV también se refiere a las empresas que “trafican” con bienes confiscados que pueden ser reclamados por un ciudadano estadounidense. Prohíbe la entrada a Estados Unidos a los directivos y principales accionistas —y sus familias— de empresas que tienen negocios en Cuba, en propiedades expropiadas a ciudadanos estadounidenses. Las empresas extranjeras que “trafiquen” con propiedades confiscadas pueden evitar las sanciones renunciando a esas propiedades.

Como el mismo presidente Clinton había pronosticado mucho antes de firmar el proyecto para que se convirtiera en ley, la ley Helms-Burton ha engendrado estridentes y difundidas críticas de muchos de los más estimados socios comerciales de Estados Unidos. Los críticos afirman que la ley no es nada más que un burdo intento de Estados Unidos por internacionalizar su embargo contra Cuba mediante de un “boicot secundario”.¹⁵ Más específicamente, se alega que los capítulos III y IV infringen los acuerdos de comercio internacional y constituyen una violación de la soberanía de otros países por su intento “extraterritorial” de aplicar leyes estadounidenses a empresas extranjeras.¹⁶ Por estas mismas razones, la ley Helms-Burton ha sido condenada en asambleas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y otros foros internacionales, como las Cumbres Iberoamericanas (López, 1999). Canadá,

¹⁵ En un *boicot secundario*, el estado A (Estados Unidos) dice que si X (digamos Juan Pérez), un ciudadano del estado C (digamos España), comercia con el estado B (Cuba), X no puede comerciar con A ni invertir en este país (Estados Unidos). En otras palabras, se exige a X elegir entre hacer negocios con A o en este país (Estados Unidos), el estado que establece el boicot, o hacer negocios con B o en este país (Cuba), el estado objeto del boicot, a pesar de que conforme a la ley de C, donde está establecido X comerciar con A (Estados Unidos) y con B (Cuba) es perfectamente legal. Se produce un *boicot terciario* cuando el Estado A, el Estado que establece el boicot, pone en la lista negra no sólo a X, que comerció con el Estado B (Cuba), sino también a Y (digamos, John Doe, del Reino Unido), que comerció con X. Para una discusión más detallada de los boicots secundarios y terciarios en relación con Estados Unidos y la ley Helms-Burton, véase Lowenfeld (1996, pp. 428-430).

¹⁶ Se presentan otros argumentos acerca de si la ley Helms-Burton contraviene o no el derecho internacional en, por ejemplo, Clagett (1996a, 1996b), Lowenfeld (1996), Meron y Vagts (1997), y Roy (1997).

México y la Unión Europea también han sido tenazmente insistentes en su oposición a la ley estadounidense.

En síntesis, la ley Helms-Burton se ha convertido en una molesta espina para todas las partes involucradas. Dada la (ya anunciada) indignación que sin duda despertaría, parece evidente que los principales autores y defensores de la ley Helms-Burton en Estados Unidos no mostraron mucha preocupación por las repercusiones internacionales de la ley. Tampoco parecieron inquietarse demasiado por las probables secuelas de la ley en el país que pretende democratizar: Cuba. En cambio, parecieron tener importancia suprema los objetivos locales, del Congreso y nacionales.¹⁷ No obstante, más significativo es el legado de la ley Helms-Burton: las sanciones estadounidenses se han convertido ahora en ley y la gestión de la política de Estados Unidos hacia Cuba ya no está sujeta a la discreción del presidente.

Sanciones y democratización

Tal vez los numerosos pecados de la ley Helms-Burton serían fácilmente perdonados si la ley realmente lograra su pretendida meta de promover una transición pacífica a la democracia en Cuba. Si bien los motivos tras la ley Helms-Burton son ciertamente cuestionables, subsiste el hecho de que la principal justificación empleada por el gobierno estadounidense para el embargo económico, y en particular para el establecimiento de esa ley, es que fomentarán una democratización pacífica del actual régimen político cubano. ¿Es cierto esto?

¹⁷ Existe un alto grado de consenso entre los especialistas en cuanto a que la aprobación de la ley Helms-Burton representa un ejemplo paradigmático de una política interna que determina la política exterior estadounidense (Castañeda, 1996; Domínguez, 1997b; LeoGrande, 1997, 1998; Roy, 1997). Los orígenes de este fenómeno se remontan a la aparición del poderoso grupo de presión cubanoamericano a comienzos de los años ochenta. Como el único grupo organizado y con amplios recursos que trabaja en el problema de Cuba, los cubanoamericanos conservadores han dominado el campo. Es más, si existe un axioma en la política estadounidense hacia Cuba es que una minoría pequeña y organizada siempre vence a una mayoría grande y desorganizada. Como resultado, el gobierno de Clinton se encuentra en la paradójica situación de tener que explicar al Congreso y al electorado (en particular a los cubanoamericanos que forman parte de él) que realmente aplicará la ley Helms-Burton, mientras que, al mismo tiempo, trata de convencer a sus socios comerciales y aliados que, de hecho, hará lo posible por no aplicarla. Este curioso panorama político y la promulgación de la ley Helms-Burton en particular, se explican mejor como consecuencia del ascenso de la política interna en Estados Unidos para asumir una función determinante en la formulación de la política exterior del país hacia Cuba. Dicho de otra manera, la política estadounidense hacia Cuba prácticamente ha sido delegada al Congreso, ante el poderoso grupo de cabildeo (*lobby*) cubanoamericano originado en Miami y New Jersey.

En este sentido, los patrocinadores de la ley son, como era de esperarse, categóricos. El senador Jesse Helms (republicano, representante de Carolina del Norte), presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, desde hace mucho tiempo ha abogado por las sanciones económicas unilaterales como un instrumento eficaz y justificable en la política exterior. Con respecto al embargo estadounidense contra Cuba, que ya lleva casi 38 años, Helms argumenta que como hace tiempo se han esfumado los subsidios soviéticos en el Caribe, no pasará mucho antes de que el régimen de Castro se desplome como resultado de las sanciones estadounidenses (Helms, 1999).¹⁸ El coautor de la ley, el representante Dan Burton (republicano, representante de Indiana), incluso ha llegado a afirmar que Castro no ha caído sencillamente porque el embargo no es tan duro como debería ser (Burton, 1998). Como Helms, Burton piensa que sólo es cuestión de tiempo para que el comunismo se derrumbe en Cuba. Sus propias palabras son: "Con el embargo el pueblo sufre, pero Castro también siente el dolor de los ingresos y subsidios perdidos y *quizá* llegue a reconocer las consecuencias negativas de su comportamiento" (Burton, 1998, p. 18; las cursivas son mías).

El problema en discusión aquí es la cuestión más amplia de la relación entre las políticas de los actores internacionales y la democratización de un régimen autocrático. Por desgracia, la literatura académica sobre las transiciones a la democracia no ofrece una conclusión clara acerca de los efectos de los actores internacionales en la democracia en países individuales, ni tampoco prefiere en forma definitiva un método antes que otro (Sørensen, 1993). Terry Lynn Karl y Philippe C. Schmitter (1994, p. 47) explican: "La democratización mundial —cualquiera que sea su grado [...]— ha sido un proceso muy variado. No existe un contexto estándar en el cual las autocracias se vuelven políticamente vulnerables, ni hay una sola modalidad para sacar a los autócratas de sus cargos".

En cambio se concuerda en que los actores externos¹⁹ pueden promover o tratar de impedir la democracia en países individuales, si

¹⁸ Uno se pregunta si Helms necesariamente equipara un "colapso" del régimen de Castro con una "democratización" del sistema de gobierno cubano. Esta distinción es, por supuesto, crucial.

¹⁹ En la literatura académica sobre las transiciones a la democracia, los términos actores "internacionales" y "externos" se usan no sólo para referirse a los gobiernos extranjeros sino también a otros organismos y entidades internacionales, como las organizaciones no gubernamentales (ONG), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Vaticano, etcétera. No obstante, el análisis que nos ocupa se centrará principalmente en la función de los gobiernos extranjeros —y más específicamente el de Estados Unidos— para promover la democracia en países individuales gobernados por regímenes autocráticos.

bien el éxito de esas presiones depende en última instancia de la interacción entre las condiciones internacionales y las internas por una parte, y de las elecciones que hacen los actores políticos, por otra (Sørensen, 1993). Sin embargo, subsiste el interrogante de si la actual política estadounidense hacia Cuba (es decir, un embargo económico, fortalecido y codificado por la ley Helms-Burton) encaja en ese marco.

Oficialmente la promoción de la democracia en el exterior ha sido desde hace mucho un sello de la política exterior estadounidense. Lo que ha evolucionado al pasar los años es la estrategia, o el método concreto adoptado para promover la democracia. La ayuda de Estados Unidos a la democracia ha estado, en distintos momentos, orientada a elecciones, instituciones gubernamentales y, más recientemente, a la sociedad civil (Carothers, 1997). En los últimos años, la tendencia predominante en la política de ese país ha sido apoyar los métodos “desde abajo”, más que los “desde arriba”, para fomentar la democracia (Carothers, 1997). Una transición “desde abajo” es aquella en la cual el impulso para el cambio proviene de actores que ocupan posiciones subordinadas o excluidas en el orden político, económico y social del *ancien régime*, mientras que la transición “desde arriba” es iniciada por actores de élite, de las instituciones dominantes del gobierno autoritario. La lógica que sustenta la estrategia de las sanciones económicas, y en particular la ley Helms-Burton, parece encajar bien en la actual tendencia estadounidense a promover el cambio democrático de abajo hacia arriba.

Quienes propugnan el “aislamiento económico” como método para forzar una liberalización política en Cuba, consciente o inconscientemente promueven un método “desde abajo”. Los defensores de sanciones económicas argumentan que las transiciones políticas en los regímenes de partido único pueden ser aceleradas por profundas crisis económicas.²⁰ Este criterio supone una conexión entre el deterioro del desempeño económico y las transiciones a la democracia. Sus partidarios sostienen que existen dos formas en que las crisis económicas parecen contribuir a la desaparición de los regímenes autocráticos: 1) estimulando la oposición al régimen entre los ciudadanos comunes y corrientes, y 2) reduciendo los beneficios a los defensores directos y aliados en coaliciones (López, 1999). Asimismo, en ciertas situaciones

²⁰ López (1999), un defensor de las sanciones económicas estadounidenses contra Cuba, argumenta –en mi opinión de manera poco convincente– que la pobre situación económica de Cuba, exacerbada por el embargo estadounidense, está socavando la capacidad de sobrevivir del régimen de Castro y, por consiguiente, es propicia para una transición política en la isla.

se pueden inducir o exacerbar crisis económicas mediante sanciones comerciales. La ley Helms-Burton, por medio de sanciones económicas más duras contra Cuba, encarna este método "desde abajo". Su propósito principal es atizar el descontento entre el pueblo cubano induciendo o, tal vez más exactamente, exacerbando las penurias económicas ya existentes.

La afirmación de que el embargo estadounidense, y en particular la ley Helms-Burton, ayuda a una transición a la democracia en Cuba, ha sido cuestionada con vehemencia por muchos prestigiosos académicos, funcionarios gubernamentales, disidentes cubanos y otros prominentes "cubanólogos". Argumentan que la estrategia de confrontación de la ley Helms-Burton es, en última instancia, contraproducente y, por lo tanto, podría terminar sabotando las posibilidades de una transición pacífica a la democracia en Cuba. En cambio, sugieren que se estimule la democratización interna mediante una política de diálogo y negociación, y apertura en el comercio, basándose en la idea de que las élites del régimen estarían dispuestas a mostrar cierta flexibilidad política para mantener relaciones económicas con países extranjeros. Como se señaló anteriormente, esta estrategia de "aproximación crítica" es preferida no sólo por el Vaticano sino también por la Unión Europea, Canadá, México y la mayoría de los otros países latinoamericanos. El recientemente organizado grupo "Americanos para un Comercio Humanitario con Cuba", el primer *lobby* o grupo de cabildeo en Washington con una actitud crítica hacia el embargo, también aboga por este método.²¹

La cuestión de estrategia (es decir, "aislamiento económico" en contraste con "aproximación crítica") invariablemente evoca el debate sobre una "transición dual". En términos generales, una "transición dual" en el sentido de una transición económica y política puede seguir cualquiera de tres caminos posibles: 1) el atajo (democratización y simultáneamente reformas económicas orientadas al mercado, dirigidas por el *ancien régime*); 2) la vía autocrática (reformas económicas antes o, incluso, en lugar de democratización), y 3) la vía democrática (democratización antes de reformas económicas).²² Dada la transfor-

²¹ Véase "Nace en Estados Unidos el primer 'lobby' contra el embargo de Cuba", artículo de Javier Valenzuela, *El País*, 15/1/98; "Crece en EE UU la campaña para terminar con el embargo", artículo de Javier Valenzuela, *El País*, 14/2/98; y, para una visión crítica de este grupo de cabildeo, "Un magnate encabeza la cruzada antiembargo", artículo de Roberto Fabricio, *El Nuevo Herald*, 11/1/99.

²² Para más detalles sobre "transiciones duales", véase Pei (1995).

mación económica que ha estado sufriendo Cuba en los años noventa²³ y la reiterada resistencia de Fidel Castro a un cambio político, se podría argumentar que Cuba ya esté –avanzando aunque sea de mala gana– por el camino autocrático.

Vale la pena mencionar que el camino autocrático de hecho ha llevado a algunos éxitos excepcionales, como en el caso de Chile y del este de Asia (Pei, 1995).²⁴ No obstante, la hipótesis de que la prosperidad económica y la democracia van tomadas de la mano se basa mucho en las burdas teorías de la “modernización” de los años cincuenta, que en esencia afirmaban que “todas las cosas buenas van juntas”.²⁵ La historia ofrece muchas excepciones al argumento de que el desarrollo económico genera democracia: Alemania y Japón en los años treinta, la Unión Soviética en los cincuenta y los países del Cono Sur en los sesenta y los setenta, para nombrar sólo algunos casos. Hoy el consenso académico acerca de esta cuestión es que el grado de desarrollo no afecta las probabilidades de una transición a la democracia en un determinado país, pero la prosperidad sí hace que los regímenes ya democráticos sean más estables (Przeworski y Limongi, 1997). En pocas palabras, la prosperidad podría ser una condición necesaria para la democracia, pero no es suficiente.

La relación entre el desarrollo económico y la democracia no debe ser confundida con la de una declinación económica y la desestabilización de un régimen autoritario. Argentina a comienzos de los años ochenta y la Unión Soviética una década más tarde, ofrecen dos buenos ejemplos del escenario en el cual una fuerte contracción económica precipitó el derrumbe de un régimen autoritario que ya sufría una crisis política. Sin embargo, si las crisis políticas previas en los casos

²³ Para una descripción más a fondo de las limitadas reformas económicas que se ha visto forzado a efectuar el régimen cubano en la última década, véanse Mesa-Lago (1996) y Jatar-Hausmann (1999).

²⁴ Sin embargo, conviene destacar que el “éxito” en Chile y el este de Asia ciertamente es relativo. En particular, es cuestionable que la aún incompleta transición de Chile a la democracia constituya un “modelo” que deba ser seguido por un país como Cuba. Esto se ha vuelto aun más evidente desde la detención del ex dictador chileno Augusto Pinochet en Londres en octubre de 1998, que finalmente ha puesto en descubierto la fragilidad del consenso democrático chileno. Retrospectivamente, parece que esta fragilidad obedece al hecho de que Chile pretendió haber concluido su transición demasiado pronto y celebró sus avances económicos a expensas de cuestiones políticas necesarias, y aún no resueltas, de las cuales la más apremiante es el problema de las víctimas de la dictadura y sus demandas de justicia en relación con las violaciones en masa de los derechos humanos cometidas durante el régimen de Pinochet.

²⁵ La observación de que la democracia se relaciona con el desarrollo económico fue hecha por primera vez en 1959 por Seymour Martin Lipset, y con el tiempo generó uno de los más grandes acervos de investigaciones sobre un tema de política comparada. Véase Lipset (1959).

de Argentina y la Unión Soviética fueron tan decisivas como parecen haberlo sido para determinar el impacto de una recesión económica intensificada, es dudoso que se puedan esperar resultados similares en Cuba. Hasta la fecha se pueden encontrar pocos indicios de que el régimen político de Cuba sea tan frágil como su economía.

También hay poca evidencia empírica que nos permita concluir con seguridad que el deterioro continuo de la economía cubana, exacerbado por el embargo estadounidense y la ley Helms-Burton,²⁶ necesariamente fomentará una transición "desde abajo" mediante una revuelta popular. Además, aun cuando la estrategia estadounidense contribuyera a promover un levantamiento de este tipo, esto equivaldría a una contradicción explícita del objetivo declarado de Estados Unidos de promover sólo una "transición pacífica a la democracia" en Cuba.

En consecuencia, ¿cuál es la posición que, en definitiva, ocupa la ley Helms-Burton ante una literatura académica algo reacia sobre las transiciones a la democracia? Teniendo en cuenta que esta teoría de la democratización es poco concluyente, resulta útil examinar brevemente la literatura sobre las sanciones económicas. Tanto Gary Hufbauer *et al.* (1990) como Lisa Martin (1992), en dos estudios ya clásicos subrayan la importancia de la cooperación multilateral si se desea que las sanciones alcancen las metas establecidas. La cooperación es especialmente crucial cuando se trata de metas políticas de alcance difícil, como la democratización de un régimen autoritario. Dado que la ley Helms-Burton está dirigida a aliados estadounidenses además de a Cuba, bien puede ser que la ley haya estado condenada al fracaso desde su concepción.

En todo caso, las probabilidades de que sanciones unilaterales como las impuestas por la ley Helms-Burton tengan éxito en inducir una transición pacífica a la democracia en Cuba parecen depender más de condiciones internas y de la toma de decisiones políticas en la isla, dentro del contexto más amplio de una relación históricamente antagónica con su vecino norteamericano. Pero, ¿son las actuales condiciones sociopolíticas en Cuba favorables para esas presiones agresivas de Estados Unidos? En otras palabras, dada la situación interna de

²⁶ Dadas las dimensiones de la ayuda económica que recibió Cuba de los países del bloque soviético, el embargo económico estadounidense sólo ha tenido un efecto negativo importante en el régimen de Castro después del final de las relaciones económicas planificadas entre Cuba y los países de Europa Oriental. Para una descripción detallada de los efectos negativos que han tenido el embargo y la ley Helms-Burton en la economía cubana, véanse Aguilar Trujillo (1998), y López (1999).

Cuba, ¿es una estrategia de confrontación el camino apropiado a seguir en la búsqueda de la democratización del gobierno cubano? Es esta consideración de la realidad interna de Cuba a la que ahora pasaremos.

El “yanqui” en la política cubana

Cualquiera que haya tenido la suerte de dar un breve paseo por las calles de La Habana puede atestiguar la omnipresencia del “americano” en el discurso oficial cubano. En constante alusión a la “amenaza yanqui en el norte”, el nacionalismo cubano bombardea al visitante desde todos los ángulos: “Aquí no queremos amos; Señores imperialistas, ¡no les tenemos absolutamente ningún miedo!; ¡Hagan lo que hagan, no podrán doblegar jamás a Cuba!; No habrá fuerza ni dinero en el mundo capaz de convertirnos en esclavos; Señores imperialistas, ¡Cuba no será otra víctima del imperialismo porque somos una tierra brava!; Continuaremos defendiendo el socialismo; Nuestra gloria, nuestra dignidad, indestructibles; Siempre venceremos”. Éstas son sólo unas cuantas de las aparentemente infinitas consignas revolucionarias, algunas en carteles oficiales, otras pintadas apresuradamente como *graffiti*, que contemplan ominosamente las deterioradas calles de la capital cubana.

Tanto la nacionalidad como el nacionalismo cubanos, como todas las nacionalidades y los nacionalismos, se alimentan de la existencia del “otro” (Castañeda, 1993, p. 284). En el caso de Cuba, el “otro” que primero ayudó a forjar una identidad nacional fue la metrópoli, España. La Cuba colonial se unió contra el “otro” español en la guerra de 1898, sólo para ver frustrada su independencia por una intervención militar estadounidense cuando la derrota española ya parecía segura. Siguió una ocupación militar estadounidense de la isla y el Congreso de Estados Unidos finalmente promulgó la Enmienda Platt de 1901, que en esencia negaba a la nueva república cubana toda reivindicación de soberanía aun antes de su creación.²⁷ Desde entonces, el español ha sido sustituido por el “yanqui” como el “otro” definidor en

²⁷ Según la Enmienda Platt de 1901, se le desconoció al gobierno cubano la autoridad para celebrar “cualquier tratado u otro tipo de acuerdo con alguna potencia o potencias extranjeras”, y también se le desconoció la autoridad para contraer una deuda pública más allá de su capacidad normal de pago, y se le obligó a ceder territorio nacional para dar cabida a una base naval estadounidense. Por último, se obligó a los cubanos a conceder a Estados Unidos “el derecho de intervenir” para “mantener un gobierno adecuado para la protección de la vida, la propiedad y la libertad individual”. Para más detalles sobre la Enmienda Platt, véase Pérez Jr. (1990, 1998).

el nacionalismo cubano, un cambio que ha desempeñado una función decisiva en las relaciones entre Cuba y Estados Unidos a lo largo del siglo XX.

La historia de Cuba es, por tanto, también la historia de una enorme desconfianza entre ella y Estados Unidos. A pesar de ello, la proximidad geográfica —o el “fatalismo geográfico”, como lo llamó alguien del lado cubano del estrecho de La Florida—,²⁸ combinada con consideraciones estratégicas y preocupaciones económicas vitales (principalmente antes de 1959), ha ligado los destinos de ambos países. Para el historiador Luis A. Pérez, Jr., este conflicto histórico ha creado el contexto perdurable de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos. Veamos: “La resolución de los norteamericanos de controlar Cuba y la determinación de los cubanos de resistir el control se han vuelto parte del carácter nacional de cada uno de esos países y algo parecido a una obsesión para ambos” (Pérez, Jr., 1990, pp. xviii-xix).

Las consecuencias de esta accidentada historia se han vuelto muy evidentes en la época de las relaciones entre ambos países, posteriores a 1959: Cuba invariablemente reacciona con dureza ante las exigencias asimétricas de Estados Unidos. Este último país, obsesionado con los intereses económicos perdidos en la isla y con las preocupaciones estratégicas de la Guerra Fría,²⁹ ha sido implacable en su actitud hacia el archipiélago caribeño. Ante las sanciones estadounidenses, el régimen de Castro ha permanecido desafiante y atrincherado en un discurso de nacionalismo adversarial que a menudo se manifiesta en la retórica belicosa de una “lucha justa”. En este contexto, la ley Helms-Burton se entiende mejor como otro producto más de una política exterior que pasa por alto la bien conocida fijación de Cuba —y especialmente de Castro— con la autodeterminación y la dignidad nacional, lo cual da al líder cubano más motivos para atrincherarse aún más en su famosa retórica bélica.

²⁸ Término empleado por el politólogo cubano Esteban Morales Domínguez en una entrevista con el autor, realizada en La Habana el 5 de agosto de 1998.

²⁹ LeoGrande (1998) sostiene que las tres décadas de política estadounidense hacia Cuba antes del final de la Guerra Fría fueron producidos por la misma dinámica. Para Washington, la cuestión fundamental era el problema de seguridad nacional planteado por las relaciones de Cuba con la Unión Soviética, cuestión que estructuró la política estadounidense hacia Cuba. Sin embargo, esta preocupación por la seguridad nacional virtualmente ha desaparecido con el fin de la Guerra Fría y la desaparición del bloque socialista. Un informe del Pentágono en 1998 corrobora esta conclusión al decir que Cuba representa sólo “una amenaza insignificante para Estados Unidos o los países que la rodean”. Véase “The Pentagon Now Belittles The Menace Posed by Cuba”, artículo de Steven Lee Myers, *The New York Times*, 7/5/98; y “El Pentágono dice que Cuba ha dejado de ser una amenaza para EE UU”, *El País*, 30/3/98.

Por desgracia, las guerras suelen traducirse en caídos y una de las primeras víctimas de esta confrontación de casi cuatro décadas entre Washington y La Habana fue la libertad de expresión en la isla. Al fin y al cabo, permitir la crítica desde el interior durante un estado de guerra es ceder territorio al enemigo, según el argumento frecuentemente empleado por los defensores y simpatizantes del actual régimen cubano. En ese clima hostil –continúa el argumento– todas las formas de oposición política deben ser suprimidas ante la lucha que se afronta, lo cual invariablemente significa que hay que silenciar a todos los “disidentes” que osan exigir esos derechos “inconcebibles” en tiempo de guerra. La guerra es la guerra, y como nos recuerda Eliseo Alberto, escritor cubano afincado en México, algunos la prefieren a la paz (Alberto, 1996, p. 108).

La notable habilidad de Fidel Castro para jugar el “juego de confrontación” con el “gigante del norte” es indiscutible. Por cuatro décadas, el líder cubano ha podido cobijarse en el manto del nacionalismo sitiado y presentarse como el heroico defensor de la patria y la revolución. La “amenaza yanqui” –ya sea en forma de una invasión estadounidense, sabotaje, embargo, retórica hostil, o una vengativa comunidad de exiliados cubanos que amenazan regresar a la isla y recuperar sus propiedades perdidas– sin duda desempeña una función importante en la formulación de la cultura política cubana, si es que no ha constituido un factor que contribuye a la longevidad del régimen castrista. Como visitante en Cuba, no es difícil percibir un sentimiento general en el pueblo de que no debe ser Estados Unidos quien decida el destino del país. Sin duda, nadie ha manipulado mejor este sentimiento que el mismo Castro. No podemos evitar preguntarnos qué tipo de discurso político y nacional adoptaría el líder cubano en el improbable caso de que se establecieran relaciones normalizadas con su Némesis de toda la vida: Estados Unidos.

En este trasfondo de animosidad histórica, la promulgación de la ley Helms-Burton ha añadido otra arma más al arsenal político de Castro. No sorprende que el líder cubano haya respondido rápidamente con su famosa retórica antiimperialista,³⁰ ayudado en gran medida por algunas de las cláusulas menos realistas de la ley estadounidense. Como la ley Helms-Burton exige la devolución de propie-

³⁰ En su conmovedor testimonio, *Informe contra mí mismo*, el escritor cubano Eliseo Alberto (1996, p. 107) comenta breve pero elocuentemente la eficacia y la validez histórica de un discurso antiimperialista en el contexto cubano: “El antiimperialismo [...] no es un sentimiento injustificado sino la natural reacción del ofendido ante el ofensor”.

dades confiscadas a los propietarios anteriores, Castro puede –y ha argumentado en forma plausible– que el único propósito de Washington es hacer que Cuba vuelva al *statu quo* existente antes de 1959. Como observa William M. LeoGrande (1997, p. 214) : “Si se impone Estados Unidos, advierte Castro, la clase alta (blanca) cubana regresará desde Miami, reclamará sus propiedades y reimpondrá todas las desigualdades sociales y económicas del *ancien régime*”.

Después de todo, se debe entender la ley Helms-Burton dentro del contexto político más amplio de aquellos que la engendraron: una minoría vociferante de exiliados intransigentes que han defendido de manera sistemática –aunque poco realista– un regreso al *statu quo* anterior a la revolución, como si se pudiera hacer desaparecer convenientemente medio siglo de historia.

Parece ser, pues, que la propagación de este discurso de nacionalismo adversarial –ayudado por medidas tales como la ley Helms-Burton– en realidad confiere cierta legitimidad nacionalista al régimen castrista. Es más, no son pocos los especialistas que están de acuerdo en que la insistencia de Estados Unidos en mantener una posición hostil (es decir, el embargo y la ley Helms-Burton) con respecto al régimen cubano ha contribuido al desarrollo (indeseado) de una “política de resistencia” en la isla (Alvarado Bremer, 1996; Domínguez, 1997b; LeoGrande, 1997, 1998; Schulz, 1993), lo cual permite a Castro movilizar tanto a la élite como a las masas detrás de su liderazgo y sus políticas en una medida que no hubiera sido posible de otro modo (Schulz, 1993).

La obra de Samuel P. Huntington sobre el nacionalismo corrobora esta opinión. Huntington (1991) ha señalado que en la era moderna, el autoritarismo ha sido justificado por el nacionalismo y por la ideología, cuando el primero, como base para un gobierno no democrático, depende de un enemigo creíble de las aspiraciones nacionales de un pueblo. Aplicado a Cuba, el “enemigo creíble” que desempeña una función clave en la legitimación del gobierno autoritario de Castro es nada menos que Estados Unidos.

También en la isla se reconoce el efecto contraproducente de la política estadounidense y se señala que medidas agresivas como el embargo y la ley Helms-Burton fuerzan a Cuba a un estado reaccionario de “plaza sitiada”. A saber:

La política hostil de Estados Unidos hace de Cuba una plaza sitiada. En consecuencia, los márgenes para proceder a reformas políticas internas

en respuesta al desarrollo de los requerimientos de su sociedad y de su articulación en el mundo que existe para los finales del segundo milenio, resultan particularmente escasos. De ahí que el propósito norteamericano de hacer avanzar su ideal de sociedad en Cuba, se vea entorpecido por la aplicación de una política contraproducente (Chailloux Laffita, 1994, p. 19).

La acusación no es desdeñable: Estados Unidos, en virtud de su política provocadora y de confrontación hacia Cuba, es corresponsable de la falta de aperturas democráticas en el régimen cubano.

Sin embargo, esto no quiere decir que el discurso oficial cubano sea creído ciegamente por todos los habitantes de la isla, ya que eso sería subestimar la capacidad crítica de toda una población. En realidad, se puede argumentar que este discurso particular a menudo recibe entre un elemento residual de la izquierda europea y latinoamericana más credibilidad que entre los intelectuales cubanos que todavía residen en la isla (Sotelo, 1999). No obstante, es el temor a Estados Unidos, un temor al sector más reaccionario y vengativo de la diáspora de Miami, lo que en definitiva hace que hasta los cubanos más escépticos depositen cierta confianza en el régimen. El temor, como en la mayoría de los estados autoritarios, puede ayudar a explicar gran parte de lo que ha sucedido en Cuba en los últimos cuarenta años.

Por último, el aislamiento de Cuba provocado por Estados Unidos ha proporcionado un conveniente pretexto para que el régimen de Castro recobre la solidaridad y el apoyo internacionales de aquellos que piensan que las penurias de Cuba son causadas básicamente por el embargo estadounidense (Alvarado Bremer, 1996). Asimismo, la ley Helms-Burton ha originado tal alboroto que nunca antes el resto del mundo había estado tan unido en su oposición a la política estadounidense hacia Cuba, hecho que se percibe en la isla como un apoyo indirecto al régimen de Castro. Como era de prever cuando se trata de una confrontación entre Estados Unidos y Cuba, la comunidad internacional se ha inclinado a simpatizar con el más débil. Al fin y al cabo, la ley Helms-Burton no limita su objetivo a Cuba sino que está también dirigida a otros países.

Vista desde esta perspectiva, la ley Helms-Burton fortalece la demanda de Castro. Sin embargo, lo peor es que algunas de las disposiciones más exageradas de la ley Helms-Burton vuelven creíble la retórica de Castro. Después de todo, la ley sí busca derrocar al gobierno cubano existente y prohíbe toda mejoría de relaciones con Cuba hasta que eso suceda. En esas circunstancias, ¿qué incentivos tiene Castro

para cooperar en cuestiones de mutuo interés, en especial en aquellas como la inmigración y el tráfico de drogas, donde son más agudos los intereses de Washington? Para Estados Unidos sería más trágico un escenario en el cual comenzara a generarse una transición a la democracia en la isla en formas distintas de la concebida por la ley Helms-Burton. Si bien un acontecimiento de ese tipo puede parecer improbable en la actualidad, es, sin embargo, algo que sin lugar a dudas beneficiaría a Estados Unidos. Por desgracia, como resultado de la ley Helms-Burton el presidente sería relativamente impotente para ayudar y estimular un proceso de ese tipo.

Democratización, disidencia y dignidad en Cuba

Hasta la fecha esa transición parece lejos de ser una realidad. Por una parte, la liberalización económica –si bien moderada y firmemente controlada por el Estado– está en marcha en la isla, y Cuba, de manera gradual, se está reinsertando en la economía del mercado mundial. Sin embargo, en el ámbito de la política sigue siendo un hecho que el actual régimen todavía está muy lejos de ser democrático.³¹ ¿Significa esto, pues, que la ley Helms-Burton no ha alcanzado sus metas declaradas?

No es fácil evaluar con precisión las repercusiones de la ley Helms-Burton en la delicada economía en transición de Cuba. ¿Cómo se determina con exactitud cuántos posibles inversionistas se han alejado de Cuba por temor a sanciones estadounidenses, reales o percibidas? A pesar de esta inherente dificultad metodológica, los funcionarios tanto estadounidenses como cubanos han admitido que la ley, de hecho, ha disuadido a algunos posibles inversionistas. Más específicamente, las estadísticas compiladas por el Departamento de Estado norteamericano indican que unas 19 empresas de por lo menos seis países ya han cambiado o retirado sus planes de invertir en Cuba desde que se promulgó la ley Helms-Burton, mientras que varias otras empresas

³¹ Domínguez (1997a) muestra que en los últimos años el régimen cubano ha sufrido algunos cambios sustanciales que él considera constituyen una prueba de que el régimen ha comenzado a pasar de lo que él llama un régimen "burocrático-socialista", más totalitario, a otro "autoritario" pero menos restrictivo. Esto ciertamente no es motivo suficiente para regocijarse, pero, aun así, es una prueba de un cambio político (aunque sea renuente) en Cuba. Por desgracia, acontecimientos más recientes –que se analizarán a continuación en esta sección– parecen reflejar una creciente intolerancia y una menor voluntad política de respetar las más bien tímidas aperturas en la sociedad civil que se han estado produciendo en Cuba en la última década. Resta ver si las presiones estadounidenses desempeñaron alguna función en esta marcha atrás.

están sometidas a investigación por Estados Unidos como resultado de sus actividades en Cuba (citado en Aguilar Trujillo, 1998). Otro efecto nocivo para la economía cubana atribuible a la ley Helms-Burton y las correspondientes presiones estadounidenses es la reducción de los créditos internacionales a la isla.

A pesar de estos reveses y afortunadamente para la economía cubana, la inversión extranjera continúa su flujo a la isla, desafiando las presiones estadounidenses. Sólo en 1998, unos 620 millones de dólares en inversiones directas extranjeras contribuyeron al crecimiento económico sostenido de Cuba, mientras que en 1999 se espera llegar a 700 millones de dólares (Jatar-Hausmann, 1999). Para mediados de 1998, había aumentado a 340 el número de empresas mixtas que operaban con capital extranjero en la isla, originarias de más de 40 países (Aguilar Trujillo, 1998). Además, el producto interno bruto de Cuba ha logrado crecer continuamente —si bien a paso de tortuga— año tras año desde 1994, proeza de la cual no se atrevería a alardear la Rusia neoliberal (Jatar-Hausmann, 1999). Parece ser que, a pesar de todas las circunstancias adversas y de los Helms y Burton del mundo, la andrajosa economía cubana se las arregla para mantenerse a flote.

Contrariamente a las predicciones de sus patrocinadores, la ley Helms-Burton parece aún menos eficaz en cuestión de las transiciones políticas, pues ciertamente no se ve que la ley haya tenido ningún efecto democratizante apreciable dentro de Cuba. De hecho, si se aísla y examina la cuestión de los derechos humanos como una pieza particular del rompecabezas más amplio del proceso de democratización, la ley Helms-Burton puede haber tenido un efecto adverso en la democratización de Cuba.

Por ejemplo, un informe de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU concluyó que presiones externas como el embargo estadounidense y la ley Helms-Burton sólo sirven para empeorar la situación de los derechos humanos en la isla.³² Pruebas que corroboran esta opinión son las “leyes antídoto” cubanas promulgadas como respuesta directa a la amenaza planteada por la ley Helms-Burton. La primera de esas leyes fue sancionada en diciembre de 1996, la llamada Ley de la Reafirmación de la Dignidad y Soberanía Cubanas, o la Ley 80, más comúnmente llamada Ley de la Dignidad.³³ Más recientemente,

³² “Update from Geneva”, artículo de Robert Evans, *Reuter*, 22/4/96.

³³ Apenas unos meses después de que se convirtiera en ley, se orquestó una campaña alrededor de las celebraciones del Día del Trabajo en mayo de 1997 para instar a los cubanos a firmar una declaración de lealtad al Gobierno en apoyo de la Ley de la Dignidad. Si bien se

se aprobó una medida complementaria de la Ley de la Dignidad, en febrero de 1999, la llamada Ley de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba.

Si bien tanto la Ley de la Dignidad como la Ley de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba en sus textos se refieren explícitamente a la agresión estadounidense y a la ley Helms-Burton como justificación para su promulgación, ninguna alude de manera específica a los "disidentes" cubanos. No obstante, a pesar de esta omisión del término ambas leyes están claramente orientadas a silenciar a aquellos disidentes internos que expresen abiertamente su crítica al régimen, estigmatizándolos como "títeres agentes" de Estados Unidos en su "continua guerra económica y subversiva contra Cuba".³⁴ Es decir, la legislación cubana "antídoto" para la ley Helms-Burton legitima la supresión de la disidencia política con el argumento de que Cuba continúa afrontando la hostilidad del gobierno estadounidense. Con alguna ayuda de Helms y Burton, el "yanqui", que ya era una característica permanente en el discurso político de Cuba, también se ha asegurado un lugar en el Código Penal de ese país.

La sanción de la Ley de la Dignidad y la Ley de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba hace más estricto el Código Penal cubano, ya autoritario. La represión de la disidencia ha estado integrada desde hace mucho tiempo en la legislación cubana. Delitos nebulosos como "propaganda enemiga", "desacato", "asociaciones, reuniones y manifestaciones ilícitas", "resistencia", "difamación", "desobediencia" y "peligrosidad" son aplicados ampliamente por el sistema penal cubano para silenciar a críticos del gobierno (Amnistía Internacional, 1997). Por lo anterior, el Comité de la ONU contra la Tortura ha expresado en repetidas ocasiones su preocupación por la aplicación de esos "delitos" a causa del espacio que dejan para "el uso indebido y el abuso", criticando al mismo tiempo la ausencia de una capacitación específica en Cuba acerca de la Convención para el Personal Judicial y Policial, entre otras (Amnistía Internacional, 1998).

Fiel al marco autoritario del Código Penal cubano, la Ley de la Dignidad declara ilegales diversas formas de colaboración "directa o indirecta" con organizaciones periodísticas que publiquen o divulguen argumentos del gobierno estadounidense en favor de la ley Helms-

suponía que esto era voluntario, se informó que algunas personas, incluidos niños escolares, fueron coaccionadas a firmar la declaración. Véase Amnistía Internacional (1997).

³⁴ Véase "Cuba se defiende ante la agresión de Estados Unidos", artículo de Aldo Madrugá, *Granma*, 17/2/99.

Burton, cláusula que amenaza a los grupos de oposición y de derechos humanos de la isla. Según el Artículo 8 de la Ley de la Dignidad, la búsqueda o distribución de información que pudiera ser usada para favorecer la aplicación de la ley Helms-Burton es declarada ilegal; también lo es la solicitud o aceptación de cualquier tipo de ayuda financiera o material del gobierno estadounidense. Otra cláusula establece como delito que los extranjeros, incluyendo aparentemente a los periodistas, busquen o proporcionen cualquier información, como los registros de propiedad, que pudiera ser útil para aplicar la ley Helms-Burton.

Dada la ausencia de datos oficiales y las severas restricciones a la vigilancia de los derechos humanos en Cuba,³⁵ es ampliamente aceptado que los casos notificados de violaciones de los derechos humanos en la isla son considerablemente menos que los que en realidad se producen (Amnistía Internacional, 1997). No obstante, ha habido informes reiterados provenientes de diversas fuentes que señalan que, desde que ha entrado en vigor la Ley de la Dignidad, aquellos disidentes que reciben apoyo de la Sección de Intereses de Estados Unidos en La Habana han sido víctimas de un sutil pero firme, ofensivo y continuo acoso —que a menudo se produce en rachas u oleadas de represión— dirigido por las fuerzas de seguridad cubanas (Amnistía Internacional, 1997).³⁶ El acoso, seguido de detenciones, ha sido particularmente duro contra miembros de los cuatro grupos de prensa independiente —y, por consiguiente, sin autorización oficial—³⁷ existentes en la isla (Amnistía Internacional, 1997), algunos de los cuales reciben abiertamente algún tipo de ayuda de la Sección de Intereses de Estados Unidos.³⁸

Es difícil establecer si la Ley de la Dignidad ha sido oficialmente

³⁵ El gobierno cubano sistemáticamente niega el acceso al país al Relator Especial de la ONU sobre Cuba, argumentando que el juicio de esa persona es parcial y está predispuesto contra el país por el abrumador poder de Estados Unidos de imponer su voluntad a los organismos multilaterales, como las Naciones Unidas.

³⁶ También reportado en "Ofensiva de Cuba contra la disidencia en el aniversario de la 'crisis de las avionetas'", artículo de Mauricio Vicent, *El País*, 24/2/97, y corroborado por Gerardo Sánchez, portavoz de la Comisión Cubana de Derechos Humanos, en declaraciones publicadas en "Oleada de detenciones en Cuba para evitar protestas durante el juicio a cuatro disidentes", artículo de Mauricio Vicent, *El País*, 2/3/99.

³⁷ Nunca ha sido fácil para los periodistas intentar operar fuera de los medios de comunicación controlados por el Estado de Cuba. Aquellos lo suficientemente valientes para ejercer esta profesión en forma independiente han tenido que sufrir el acoso frecuente, el destierro interno, amenazas de prisión y hasta el exilio forzoso. Para más detalles sobre las penurias de los periodistas independientes en Cuba, véase Amnistía Internacional (1996)

³⁸ "Ofensiva de Cuba contra la disidencia en el aniversario de la 'crisis de las avionetas'", artículo por Mauricio Vicent, *El País*, 24/2/97.

invocada por las autoridades cubanas como justificación de las antes mencionadas oleadas de represión, especialmente si se tiene en cuenta el manto de silencio oficial que tiende a cubrir el acoso de los disidentes políticos en la isla. Por lo menos, podemos concluir con seguridad que la Ley de la Dignidad ha adquirido una útil función simbólica en los momentos de ofensivas de represión contra los críticos del régimen, y ha contribuido en forma significativa a la intensificación del discurso antiestadounidense —y antiHelms-Burton— del momento, discurso que, a su vez, persigue desproporcionadamente a los disidentes opuestos al régimen, tildándolos de simpatizantes —si no “agentes”— de la agresión estadounidense contra Cuba. Al fin y al cabo, las amenazas y las detenciones temporales con propósitos de intimidación no se traducen necesariamente en una acusación oficial ante la justicia, mucho menos en un país donde el rigor y la independencia del sistema judicial son cuestionables.

Se encuentran pruebas del mencionado valor simbólico de la Ley de la Dignidad en un documento jurídico obtenido de la Fiscalía General de la República de Cuba.³⁹ Este documento, fechado el 6 de enero de 1997, concluye que la legislación penal existente en Cuba es insuficiente para reprimir “legalmente” algunas de las “transgresiones” señaladas en el artículo 8 de la Ley de la Dignidad, y, en consecuencia, recomienda que el Código Penal cubano sea modificado para dar cabida a la sanción criminal de ciertos tipos de conducta:

[...] sugerimos pensar en la necesidad de un reajuste de la ley penal sustantivo, que permita, con adecuada ponderación, reprimir un conjunto de conductas no descritas en el artículo 8 citado, que pudieran considerarse como formas de colaboración que favorecerían la aplicación de la Helms-Burton (Fiscalía General de la República de Cuba, 1997, p. 2).

Además, el documento insta a crear una “legislación especial” que “agravaría las sanciones” para ciertos delitos ya establecidas en la Ley de la Dignidad, y también a reformular los delitos existentes para abarcar una gama más amplia de actividades “relacionadas” con la aplicación de la ley Helms-Burton. Veamos:

³⁹ Este documento, titulado “Dictamen Ley No. 80 de 1996”, es un análisis en cinco páginas de la Ley de la Dignidad preparado por juristas de la Fiscalía General de la República, que hace una serie de recomendaciones jurídicas, basadas en los dictados del Código Penal cubano existente, respecto a la aplicación apropiada de la legislación antes mencionada, orientada a combatir la ley Helms-Burton.

Una cuestión a tener en cuenta es la referida a la posibilidad de establecer, para estos casos, una legislación penal especial, que incluya tanto la agravación de sanciones para algunos delitos actualmente previstos como la reformulación de tipos penales existentes así como la creación de nuevas figuras delictivas (Fiscalía General de la República de Cuba, 1997, p. 4).

En síntesis, sin la promulgación de disposiciones complementarias y posiblemente también la de una legislación que amplíe los delitos existentes, la Ley de la Dignidad no podrá respaldar por sí sola el acoso "legal" de los disidentes políticos.

Estas medidas complementarias de la Ley de la Dignidad, así como las recomendaciones de la Fiscalía de castigar como delitos una gama más amplia de actividades, se materializarían en la ya mencionada Ley de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba de febrero de 1999. Como su predecesora, la Ley de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba se concibió como una medida directa para contrarrestar la amenaza representada por la ley Helms-Burton, y ha sido justificada por el presidente del parlamento cubano, Ricardo Alarcón de Quesada, como un mecanismo de "legítima defensa" de la independencia y soberanía de Cuba ante la agresión estadounidense.⁴⁰ Sin embargo, no sustituye a la ley anterior (es decir, la Ley de la Dignidad, o, para el caso, tampoco elimina ningún otro delito) sino que, más bien, aumenta el alcance de la definición de los delitos ya existentes y, al mismo tiempo, crea otros nuevos, lo cual sirve para intensificar un código penal ya temiblemente duro.

Empleando expresiones similares a las de la Ley de la Dignidad, la nueva ley cubana reafirma la prohibición de todo tipo de "colaboración" con el gobierno de Estados Unidos que pueda ser percibida como "apoyo" o "facilitación" de la perpetuación de la política de confrontación de ese país hacia la isla, y al mismo tiempo establece sanciones más severas para quienes sean encontrados culpables de esas actividades.⁴¹ Por ejemplo, aquellas personas que "proporcionen, directa o indirectamente, al gobierno de Estados Unidos, sus organismos, re-

⁴⁰ Palabras de Ricardo Alarcón de Quesada en el discurso pronunciado ante la Asamblea Nacional del Poder Popular, el 16 de febrero de 1999; el texto completo se ha publicado en "Se han tomado dos decisiones muy importantes en la batalla que nuestro pueblo tiene que librar para defender su independencia y su sociedad", artículo de Ricardo Alarcón de Quesada, *Granma*, 19/2/99.

⁴¹ Véanse "Cuba aprueba una nueva ley para castigar duramente la disidencia y la crítica periodística", artículo de Mauricio Vicent, *El País*, 17/2/99; "Cuba Targets Political Opponents", *The New York Times*, 17/2/99; y "Aprueba el parlamento cambios al código penal", *El Nuevo Herald*, 17/2/99.

presentantes o funcionarios, información que pueda ser usada o que sea usada en la aplicación de la ley Helms-Burton, el bloqueo, la guerra económica contra Cuba, la subversión y otras medidas similares”, pueden ser castigadas con siete a 15 años de cárcel.⁴² “Colaboración”, “apoyo” y “facilitación” son conceptos amplios en esta ley y dejan mucha libertad para la interpretación jurídica.

Asimismo, la Ley de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba considera una transgresión punible el acto de “buscar u obtener” información que pudiera ser empleada para perjudicar la economía cubana, aun cuando la información en cuestión nunca llegue a ser usada por Estados Unidos.⁴³ La “posesión, reproducción o divulgación” de todo “material de carácter subversivo” cuyo objetivo sea respaldar la “guerra económica contra Cuba”, también serán castigadas con penas de cárcel que abarcan de 3 a 15 años.⁴⁴ Esta cláusula es particularmente peligrosa para los disidentes políticos, los activistas de derechos humanos y los periodistas independientes en la isla, pues, como ya hemos visto, el régimen cubano sistemáticamente ha tratado toda manifestación de disidencia y todo esfuerzo por existir y persistir fuera del control estatal –sin importar que no estén relacionados con el embargo estadounidense– como una “prueba de colaboración” con la política estadounidense.

Para empeorar las cosas, Ricardo Alarcón de Quesada explícitamente anunció la perpetuación de esta tendencia al declarar: “No conocemos otra forma de oposición que la fabricada por Estados Unidos”.⁴⁵ Además, Alarcón en esencia confirmó los temores de que la Ley de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba fue concebida sólo como otra arma jurídica más con la cual reprimir toda muestra de oposición, afirmando que la ley está principalmente dirigida a los disidentes políticos, los activistas de derechos humanos y los periodistas independientes, a todos los cuales tachó de simples “peones de la política contra Cuba de Washington”.⁴⁶ No obstante, la afirmación de que la oposición al régimen cubano necesariamente se traduce en apoyo a la política estadounidense es, cuando menos, dudosa.

⁴² Texto de la ley parcialmente reproducido en “Cuba aprueba una nueva ley para castigar duramente la disidencia y la crítica periodística”, artículo de Mauricio Vicent, *El País*, 17/2/99.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Idem*.

⁴⁵ Palabras citadas en “Las nuevas leyes reflejan la crisis en la isla, dicen expertos”, artículo de Pablo Alfonso, *El Nuevo Herald*, 19/2/99.

⁴⁶ Palabras citadas en “Temor en Cuba a que la nueva ley entierre todo atisbo de oposición”, artículo de Mauricio Vicent, *El País*, 19/2/99.

Mientras que la ambigüedad de la Ley de la Dignidad despertó cierta inquietud entre los periodistas extranjeros en la isla en cuanto a la "legalidad" de sus propias actividades, la Ley de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba hace poco por mitigar esos temores. La jurisdicción de la nueva ley incluye las actividades de todos los extranjeros en el territorio cubano y sanciona cualquier acto que se determine que favorezca los intereses de Estados Unidos y perjudique los de Cuba. El artículo 8 de la ley estipula el castigo a todos los cubanos y extranjeros que "en una forma u otra, colaboren o mantengan relaciones con emisoras de televisión o radio, periódicos, revistas u otras formas de medios de comunicación con el propósito de contribuir a facilitar la realización de los objetivos de la ley Helms-Burton".⁴⁷ Cuando se le pidió que aclarara el significado de esta cláusula para los periodistas extranjeros acreditados que ejercen su profesión en la isla, el fiscal general de Cuba, Juan Escalona, les dio razones de sobra para preocuparse con la siguiente respuesta: "Siempre y cuando digan la verdad, no tendrán problemas".⁴⁸ Semejante respuesta no es precisamente tranquilizadora cuando se la oye en el contexto político de un régimen autoritario viciado por su arbitrariedad. Sin embargo, en el peor de los casos, es poco probable que un periodista extranjero acusado bajo la Ley de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba terminara cumpliendo una condena por su "delito"; más bien, sencillamente se le pediría que abandonase el país.

Dado el carácter ambiguo y represivo de la Ley de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba, ésta ha causado gran conmoción en el plano internacional. En el momento en que, con el aplauso de otros países, se estaban registrando en la isla paulatinas aperturas en los ámbitos económico, cultural y religioso, la iniciativa de Cuba de impedir avances similares en el dominio de la política ha sido recibida con desilusión y críticas por parte de varias agencias de la prensa internacional y grupos de derechos humanos, así como por algunos de sus más valorados socios comerciales, como España y Canadá.⁴⁹ Como muchas infracciones existentes ya contempladas en el código penal cubano, la nueva legislación ha sido duramente criticada

⁴⁷ Palabras citadas en "Cuba aprueba una nueva ley para castigar duramente la disidencia y la crítica periodística", artículo de Mauricio Vicent, *El País*, 17/2/99.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Véase "La prensa mundial rechaza la medida aprobada por Cuba", artículo de Pablo Alonso, *El Nuevo Herald*, 18/2/99; y "Organismos de prensa fustigan las nuevas leyes", *El Nuevo Herald*, 18/2/99.

por la ambigüedad que caracteriza la tipificación de los delitos señalados en el texto jurídico. A la luz de esta falta de precisión jurídica, algunos temen que la nueva ley sea fácilmente manipulable e incluso pudiera resultar una virtual carta blanca para castigar como delito todo lo que se diga o haga que pueda tener la consecuencia de amenazar o perjudicar los intereses cubanos, sin importar la intención.

Resta ver cómo se aplica en realidad la Ley de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba. Pero si los acontecimientos que acompañaron su promulgación constituyen un indicio, parece probable que la vida de los grupos de oposición pacífica en la isla no será mucho más fácil en un futuro próximo. Apenas una semana después de que entró en vigor la nueva ley,⁵⁰ se inició el juicio de cuatro de los disidentes políticos más conocidos de Cuba —encarcelados desde el 16 de julio de 1997 sin ser acusados formalmente hasta más de un año después— en medio de una nueva ofensiva contra los grupos de oposición en la isla.

El 1 de marzo de 1991, Vladimiro Roca Antúnez, Martha Beatriz Roque Cabello, Félix Antonio Bonne Carcassés y René de Jesús Gómez Manzano, miembros del no oficialista Grupo de Trabajo de la Disidencia Interna, fueron procesados a puertas cerradas en un tribunal de La Habana acusados de “incitar a la sedición”, en lo que se anunció como uno de los casos más importantes de violación de derechos humanos en Cuba en los últimos años.⁵¹ El caso fue considerado una prueba de la medida en que el régimen de Castro estaba dispuesto a someterse a la opinión internacional mientras mantenía su dura actitud hacia la oposición, reafirmada en la reciente promulgación de la Ley de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba.

El juicio de los cuatro disidentes había sido precedido por una semana de dura represión, en la cual casi 100 disidentes fueron detenidos o sometidos a arresto domiciliario como “medidas preventivas” para

⁵⁰ La Ley de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba oficialmente entró en vigor el 24 de febrero de 1999.

⁵¹ El cargo de “incitar a la sedición” se basó en las siguientes actividades de los acusados: la difusión de un documento titulado “La patria es de todos”, que criticaba al Partido Comunista de Cuba y al sistema de gobierno en la isla; haber elaborado, aprobado y firmado un texto que advertía a los inversionistas extranjeros de su “complicidad en provocar los males que afligen al pueblo cubano”, que el régimen alegaba “violaba las leyes y disposiciones del Estado cubano concernientes a la inversión extranjera, de conformidad con la ley Helms-Burton”; y haber elaborado, aprobado y firmado otro documento que invitaba a los cubanos residentes en el extranjero a “fomentar vigorosamente actos de desobediencia civil” entre sus familiares residentes en la isla. Véanse “Excerpts of Cuba Dissidents Charges”, *The New York Times*, 1/3/99; y “Cuba acusa a los cuatro disidentes de ser ‘contrarrevolucionarios pagados por EE UU’”, artículo de Mauricio Vicent, *El País*, 3/3/99.

evitar manifestaciones de apoyo y solidaridad alrededor del tan sonado proceso.⁵² En opinión de Gerardo Sánchez, portavoz de la Comisión Cubana de Derechos Humanos, esta oleada de detenciones constituyó la mayor "ofensiva contra la oposición desde el 24 de febrero de 1997", el primer aniversario de la ya mencionada crisis de las avionetas que originó la resurrección de la ley Helms-Burton.⁵³ Para el 3 de marzo, una vez concluido el juicio, la mayoría de las víctimas de la arbitraria represión habían sido liberadas.⁵⁴

Sorprendiendo sólo a unos cuantos, el juicio terminó en un veredicto de culpabilidad, si bien los acusados recibieron penas algo menos severas que las solicitadas por la Fiscalía.⁵⁵ De todos modos, se había enviado el mensaje: Cuba puede estar presenciando cambios significativos en otros sectores de la sociedad, pero la disidencia política no se tolerará. Como había advertido Ricardo Alarcón de Quesada, el gobierno cubano continuaría asociando la oposición política interna con una agresión orquestada desde Estados Unidos. Vladimiro Roca, Félix Bonne, Martha Beatriz Roque y René Gómez Manzano pueden atestiguar esto mejor que nadie, pues sus manifestaciones pacíficas de disidencia política les valieron la inmerecida calificación de "contrarrevolucionarios pagados y organizados por el gobierno de Estados Unidos".⁵⁶

Quizás un indicio más claro del clima de represión e intolerancia que se ha establecido en la isla es el editorial de tres páginas publicado por el periódico oficial de Cuba, *Granma*, el 4 de marzo de 1999, 11 días antes de que se anunciara el veredicto que sellaba el destino del llamado "grupo de los cuatro disidentes".⁵⁷ En un mordaz ataque a los disidentes procesados, y a la oposición política en general, *Granma* no

⁵² Hechos reportados en "Oleada de detenciones en Cuba para evitar protestas durante el juicio a cuatro disidentes", artículo de Mauricio Vicent, *El País*, 2/3/99; y "No Verdict in Cuba Dissidents Trial", *The New York Times*, 2/3/99.

⁵³ Palabras citadas en "Oleadas de detenciones en Cuba para evitar protestas durante el juicio a cuatro disidentes", artículo de Mauricio Vicent, *El País*, 2/3/99.

⁵⁴ "Cuba acusa a los cuatro disidentes de ser 'contrarrevolucionarios pagados por EE UU'", artículo de Mauricio Vicent, *El País*, 3/3/99.

⁵⁵ Vladimiro Roca fue condenado a cinco años de prisión, Félix Bonne y René Gómez Manzano a cuatro años y Martha Beatriz Roque a tres años y seis meses. La Fiscalía había solicitado seis años de prisión para Roca y cinco para el resto. Véase "Cuba condena a penas de hasta cinco años de prisión al 'grupo de los cuatro'", artículo de Mauricio Vicent, *El País*, 16/3/99; y "Cuba Sentences 4 Dissidents to Jail", *The New York Times*, 15/3/99.

⁵⁶ Terminología usada por la fiscal en el caso, Edelmira Pedriz. Citada en "Cuba acusa a los cuatro disidentes de ser 'contrarrevolucionarios pagados por EE UU'", artículo de Mauricio Vicent, *El País*, 3/3/99.

⁵⁷ "Quiénes son los disidentes y los presos de conciencia en Cuba", editorial de *Granma*, 4/3/99.

cuestiona ni una vez la culpabilidad de los acusados y los califica de “traidores a la nación” que responden sólo a las demandas de una agresiva “potencia extranjera”, básicamente condenándolos mucho antes de que lo fueran en un tribunal de justicia.⁵⁸ No obstante, más trascendente es la “predicción” ofrecida en cuanto al futuro de la oposición política en Cuba a la luz de la recientemente sancionada medida para contrarrestar la ley Helms-Burton, la Ley de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba. El editorial concluye que: “[s]i hubiese estado vigente en los días en que se cometieron semejantes fechorías la Ley recientemente aprobada por la Asamblea Nacional del Poder Popular, sólo [sic] por una fracción de lo que han hecho como cómplices de la subversión y la guerra económica seguramente la Fiscalía habría pedido penas más severas para tan infame, continuada y reincidente conducta”.⁵⁹

Dicho de otro modo, es probable que sea turbulento el futuro inmediato de la disidencia política pacífica en Cuba.

Puede argumentarse, pues, que la ley Helms-Burton –por medio de sus contrapartes cubanas, la Ley de la Dignidad y la Ley de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba– indirectamente ha tenido el efecto poco democrático de contribuir a un clima político favorable a la intensificación de las violaciones de los derechos humanos en Cuba. Al endurecer su actitud ya hostil hacia el régimen de Castro, Estados Unidos hace que sea menos probable que los líderes cubanos toleren la disidencia política pacífica. En cambio, con la promulgación de la Ley de la Dignidad y la Ley de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba, se ha integrado más en la legislación cubana la represión de la disidencia. Los cubanos que tratan de ejercer sus derechos básicos aparecen –al menos ante los ojos del régimen– como agentes de una potencia extranjera, y quienes tienen contactos con la Sección de Intereses de Estados Unidos están bajo una particular sospecha.

¿Cómo encaja esta conclusión con la literatura sobre las transiciones a la democracia? Al reflexionar acerca de la indecisión de la mayor parte del acervo sobre este tema, Huntington (1991, pp. 31-108) nos recuerda que los actores externos pueden ser concebidos como elementos que aceleran o retrasan los efectos del desarrollo económico y social sobre la democratización, mientras que las transiciones suelen

⁵⁸ *Ibidem.*

⁵⁹ *Idem.*

revelarse sólo después de iniciada esa liberalización. En el caso que nos ocupa, la evidencia analizada anteriormente indica que Estados Unidos, por medio de la ley Helms-Burton, parece retrasar el proceso de liberalización en Cuba al contribuir a poner de manifiesto lo peor de un régimen ya represivo y, en esencia, darle una "justificación" más para reprimir. Contrariamente a lo que se pretende, una ley estadounidense que proclama como su meta principal el fomento de una sociedad democrática en Cuba ha tenido un efecto congelador.

Conclusiones

Han pasado casi dos años desde que la histórica visita del Papa a Cuba generó una serie de predicciones optimistas y grandes expectativas acerca del futuro de un cambio político en la isla. Otros observadores, tal vez más realistas, dudaron en sacar conclusiones apresuradas y sobriamente expresaron la opinión de que la visita del Papa no sería nada más que un breve paréntesis y que "la política de siempre" pronto estaría en el orden del día en la Cuba de Castro. Esta última opinión ha resultado la más próxima a la verdad.

Como era previsible, el sector de la sociedad cubana que ha cosechado más beneficios con la visita papal es la Iglesia católica.⁶⁰ Al fin y al cabo, el principal objetivo del Papa al viajar a Cuba era necesariamente específico: obtener mayor libertad para que la Iglesia operara y asistiera a sus feligreses en el país comunista. En forma retrospectiva, el arzobispo de La Habana, el cardenal Jaime Ortega, ve la visita como un éxito y afirma que el logro más importante de la presencia del Papa en Cuba es que ha servido para fomentar un clima de mayor confianza entre la Iglesia y el Estado, reflejado en el diálogo actualmente establecido entre la Iglesia y funcionarios gubernamentales.⁶¹ Hace poco tiempo ese diálogo era inconcebible.

En el ámbito de la política, sin embargo, la liberalización todavía sigue siendo difícil de alcanzar. Aquellos que vieron con optimismo la liberación de 299 presos a solicitud del papa Juan Pablo II se han desilusionado. Como hemos visto, toda manifestación significativa de

⁶⁰ Véase "En Cuba no hay apertura para grupos de oposición política", artículo de José Meléndez, *Excelsior*, 10/9/98; y "La Habana se resiste al cambio", artículo de Mauricio Vicent, *El País*, 25/1/99.

⁶¹ Declaraciones publicadas en "La Habana se resiste al cambio", artículo de Mauricio Vicent, *El País*, 25/1/99.

oposición pacífica continúa siendo ahogada con dureza por el régimen, y los disidentes pacíficos todavía están sujetos a una represión sistemática, que abarca desde el acoso y las amenazas de arresto hasta el encarcelamiento real o el exilio forzoso. Lo que es más, casi un año después de que el Papa despertó esperanzas desde Camagüey a Chicago al hablar libremente en el “último bastión del comunismo en Occidente”, el gobierno cubano pareció conmemorar el acontecimiento legalizando aún más la represión de la disidencia. Mientras que la Iglesia en Cuba ha comenzado a respirar con más holgura y hasta ha sido la anfitriona de la 27a. Reunión Interamericana de Obispos en La Habana en febrero de 1999,⁶² miembros de los diversos grupos de oposición en la isla se encuentran a la defensiva, preparándose para la próxima ofensiva del gobierno.

¿Significa esto entonces que la “aproximación crítica” como estrategia para fomentar la liberalización en Cuba es tan ineficaz como una política de aislamiento? ¿Implica quizá que el enfoque del Vaticano de las relaciones con el régimen de Castro es un fracaso? No necesariamente, pues es dudoso que todo observador serio creyera que Juan Pablo II viajó a Cuba con el propósito de derribar el comunismo en el Caribe. Además, las aperturas subsiguientes otorgadas a la Iglesia en Cuba, aunque insuficientes, constituyen un acontecimiento que merece celebración; un acontecimiento directamente atribuible a una política gradualista de diálogo y negociación.

No obstante, sigue siendo cierto que no se resuelve fácilmente el debate sobre qué es más probable que produzca un cambio democrático en la isla: una política dura de sanciones o una política más abierta de aproximación. Esto es básicamente resultado de la inherente dificultad de predecir cómo las acciones estadounidenses podrían afectar un cambio de régimen en Cuba. Por otra parte, también hemos visto que la tradicionalmente antagónica relación entre Cuba y Estados Unidos confiere una dinámica especial a las presiones estadounidenses y casi siempre sirve para sacar a luz lo peor del nacionalismo reaccionario cubano. Dada esta historia de desconfianza, no parece plausible que una política de aislamiento y sanciones económicas por parte de Estados Unidos promueva la liberalización en Cuba.

Recientes datos empíricos relacionados con la ley Helms-Burton apoyan esta opinión y sugieren que la ley hostil —como parte de una

⁶² “Castro recibe en La Habana a la jerarquía de la Iglesia Católica de América Latina”, artículo de Mauricio Vicent, *El País*, 18/2/99.

política implacable de confrontación— ha tenido el efecto de contribuir a un clima político y jurídico propicio para una mayor represión en la isla, codificada por las medidas cubanas para contrarrestar la ley estadounidense, la Ley de la Dignidad y la Ley de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba. Esto no quiere decir que la política estadounidense sea la única responsable de la ausencia de democracia y de la persistente violación de derechos humanos básicos en la isla, sino, más bien, se afirma sencillamente que Estados Unidos y su política equivocada tienen buena parte de la culpa. En la medida que Estados Unidos aprieta el lazo, Castro hace lo mismo. Esto, desde luego, es previsible.

Los defensores de la política estadounidense podrían responder argumentando que la misma oposición reprimida por Castro es precisamente un resultado de que la ley Helms-Burton haya provocado las condiciones adversas que llevaron a una creciente inconformidad en el pueblo cubano. Sin embargo, ya hemos visto que la situación económica interna de Cuba no ha empeorado sustancialmente desde la promulgación de la ley Helms-Burton, y, de hecho, incluso ha comenzado a registrar un ligero crecimiento (Jatar-Hausemann, 1999). Además, no está claro que la oposición política se haya difundido más desde que entró en vigor la ley estadounidense, si bien es un hecho revelador que la más significativa manifestación pública de desobediencia civil en Cuba desde 1959 se produjo antes de la ley Helms-Burton, en agosto de 1994.⁶³

Por último, vale la pena destacar que otros estudios han demostrado que los tipos de transición encontrados con más frecuencia y que más a menudo han provocado la implantación de una democracia son “transiciones desde arriba” (Karl, 1990). La actual política estadounidense hacia Cuba, encarnada en el embargo y la ley Helms-Burton, invariablemente tiene como objetivo una transición “desde abajo” al buscar atizar el descontento e inducir mayores penurias económicas en el pueblo cubano. Pero, ¿es prudente que Estados Unidos persiga una política que fomenta la revuelta popular a unas 90 millas de las costas del sur de La Florida? Un enfoque más responsable evitaría la imposición del hambre como arma política y buscaría en cambio una transición más estable, una transición negociada “desde arriba”. Quizá dicha transición no se produzca de la noche a la mañana, pero

⁶³ Para más información sobre los disturbios en La Habana del 5 de agosto de 1994, véanse LeoGrande (1998, p. 76); y Domínguez (1997b, p. 68).

inevitablemente se producirá.⁶⁴ Y cuando se trata de transiciones, es probable que una transición controlada y lenta, guiada por la élite política, reducirá el derramamiento de sangre. Sin duda este escenario sirve a los intereses estadounidenses mejor que un levantamiento violento en la vecina Cuba.

Sin embargo, la política estadounidense sigue a la deriva.⁶⁵ No sólo refleja un conocimiento deficiente de la dinámica interna de la cultura política de Cuba y de la relación histórica entre ambos países sino que también ignora tendencias importantes en el estudio de las transiciones hacia la democracia. Esta orientación errónea de la política estadounidense hacia Cuba ha sido reafirmada y gravemente exacerbada por la ley Helms-Burton. ¿Ha tenido éxito esta ley en alcanzar las metas de sus promotores? Quizás en un solo aspecto: aplacar a los cubanoamericanos integrantes del electorado de Estados Unidos, despertando así sospechas acerca de a quién fue principalmente dirigida la ley estadounidense, a un público cubano o a otro cubanoamericano. A fin de cuentas, como subrayan Hufbauer *et al.* (1990), algunas sanciones fracasan porque nunca se pretendió que tuvieran éxito.

Dado el panorama de la política interna en Estados Unidos, no se puede abordar seriamente un cambio sustancial en la política hacia Cuba (es decir, la derogación de la ley Helms-Burton) sin una decisiva

⁶⁴ Como visitante en Cuba, es difícil no percibir la brecha cada vez mayor entre el discurso oficial y el sentimiento público concerniente a una Cuba después de Castro. Mientras el régimen insistentemente mantiene que la actual forma de gobierno no es negociable y está destinada a vivir más que su líder, la población —y en particular la comunidad intelectual— tiende a opinar que Cuba no tiene otra opción viable que volverse democrática en el futuro. Dolorosamente, muchos se han resignado a “esperar a que se acabe” el régimen.

⁶⁵ Vale la pena señalar que algunas medidas más bien tímidas orientadas a facilitar “intercambios humanitarios” con el pueblo de Cuba han modificado ligeramente la política estadounidense a lo largo de los últimos dos años. En marzo de 1998, el presidente Clinton autorizó el envío de remesas a personas de Cuba por los cubanoamericanos con ciudadanía estadounidense, y también se reiniciaron los vuelos *charter* entre Miami y La Habana. Más recientemente, en enero de 1999, el Presidente amplió estas medidas para permitir a cualquier residente de Estados Unidos enviar remesas a Cuba, y se aumentó el número de vuelos directos a la isla desde otras ciudades estadounidenses; además, se aprobó la venta de alimentos y otros productos agrícolas a ONG en Cuba, junto con el establecimiento de un servicio postal directo entre los dos países. Estas medidas son necesariamente tímidas como resultado de las disposiciones de la ley Helms-Burton y de ningún modo cambian la naturaleza de la política estadounidense hacia Cuba. Para que sucediera esto último, la ley Helms-Burton tendría que ser modificada o derogada por el Congreso, algo que el actual gobierno ha evitado buscar. De hecho, dada la camisa de fuerza política impuesta por la ley Helms-Burton, el gobierno de Clinton sólo pudo ir tan lejos como lo hizo invocando la escapatória “humanitaria” establecida en la ley. Para más detalles sobre estas medidas, véase “Clinton autoriza la venta de alimentos a Cuba y que se pueda volar libremente desde EE UU”, artículo de Javier Valenzuela, *El País*, 6/1/99. Para una muestra de las reacciones cubanas a las medidas aprobadas por Clinton, véase “El Gobierno de Cuba acoge con excepticismo la decisión de Clinton de suavizar el embargo”, *El País*, 7/1/99.

voluntad política de soportar las resultantes protestas provenientes del conservador grupo de presión cubanoamericano. Sin embargo, sí existen signos de una flexibilización del terreno político interno. La comunidad de exiliados cubanos ha estado cambiando desde el punto de vista tanto demográfico como político, mientras que también crece la oposición interna a la política estadounidense hacia Cuba. Otra cuestión es que tanto los demócratas como los republicanos se muestren receptivos a estas señales. Mientras tanto, el pueblo de Cuba seguirá siendo la víctima de dos gobiernos, uno democrático y el otro autoritario.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Trujillo, Alejandro (1998), "Repercusión de la ley Helms-Burton en la economía cubana", La Habana, Instituto de Investigaciones Económicas, documento presentado en el 21° Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago, IL, 24-26 de septiembre de 1998.
- Alberto, Eliseo (1996), *Informe contra mí mismo*, Madrid, Alfaguara.
- Alvarado Bremer, Alejandro (1996), "El embargo a Cuba: un nudo gordiano", *The Journal of Latin American Affairs*, vol. 4, núm. 1, primavera-verano, pp. 4-10.
- Amnistía Internacional (1996), "Cuba: Dissidents Imprisoned or Forced into Exile", Londres, Secretaría Internacional, julio.
- (1997), "Cuba: Renewed Crackdown on Peaceful Government Critics", Londres, Secretaría Internacional, agosto.
- (1998), "AI Report 1998: Cuba", Londres, Secretaría Internacional.
- Burton, Dan (1998), "Staying the Course: Bringing Change to Cuba Through Continued Pressure", *Harvard International Review*, vol. XX, núm. 4, otoño, pp. 18-19.
- Carothers, Thomas (1997), "Democracy Assistance: The Question of Strategy", *Democratization*, vol. 4, núm. 3, otoño, pp. 109-132.
- Castañeda, Jorge G. (1993), *Utopia Unarmed: The Latin American Left After the Cold War*, Nueva York, Vintage Books.
- (1996), "The Absurd Tragicomedy of Helms-Burton", *Economics and Politics*, junio [<http://epn.org/castan/cubaen.html>].
- Chailloux Laffita, Graciela (1994), "Relaciones bilaterales Cuba-Estados Unidos en el primer año de la post Guerra Fría", *Temas de Estudios*, año VI, núm. 12, diciembre, pp. 7-19.

- Clagett, Brice M. (1996a), "Title III of the Helms-Burton Act is Consistent with International Law", *The American Journal of International Law*, vol. 90, núm. 3, julio, pp. 434-440.
- (1996b), "A Reply to Professor Lowenfeld", *The American Journal of International Law*, vol. 90, núm. 4, octubre, pp. 641-644.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (1996), Resolución 1067 (1996), S/RES/1067 (1996), 26 de julio.
- Domínguez, Jorge I. (1997a), "¿Comienza una transición hacia el autoritarismo en Cuba?", *Encuentro de la cultura cubana*, núm. 6/7, otoño-invierno, pp. 7-23.
- (1997b), "U.S.-Cuban Relations: From the Cold War to the Colder War", *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, vol. 39, núm. 3, otoño, pp. 49-75.
- Espinosa, Juan Carlos (1996), "The Emergence of 'Civil Society' in Cuba", *The Journal of Latin American Affairs*, vol. 4, núm. 1, primavera-verano, pp. 24-33.
- Evenson, Debra (1996), "La Ley Helms-Burton: una ley sin precedentes", *Alerta a la apertura*, núm. 13/14, junio-septiembre, pp. 1-3.
- Falcoff, Mark (1998), "Comment: Response to Jorge Domínguez", *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, vol. 40, núm. 2, verano, pp. 95-100.
- Falk, Pamela S. (1997), "The US-Cuba Agenda: Opportunity or Stalemate", *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, vol. 39, núm. 1, primavera, pp. 153-162.
- Fiscalía General de la República de Cuba (1997), "Dictamen Ley No. 80 de 1996", 6 de enero.
- Helms, Jesse (1999), "What Sanctions Epidemic?: U.S. Business' Curious Crusade", *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 1, enero-febrero, pp. 2-8.
- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott y Kimberly Ann Elliot (1990), *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Huntington, Samuel P. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.
- Institute for International Economics (1999), "Case Studies in Economic Sanctions, Case 60-3: US vs. Cuba" [<http://iie.com/hotopics/sanction/cubal.htm>].
- Jatar-Hausmann, Ana Julia (1999), "What Cuba Can Teach Russia", *Foreign Policy*, núm. 113, invierno, pp. 87-103.
- Karl, Terry Lynn (1990), "Dilemmas of Democratization in Latin America", *Comparative Politics*, vol. 23, octubre, pp. 1-21.

- Karl, Terry Lynn y Philippe C. Schmitter (1994), "Democratization around the Globe: Opportunities and Risks", en Michael T. Klare y Daniel C. Thomas (eds.), *World Security: Challenges for a New Century*, Nueva York, St. Martin's Press, pp. 43-62.
- LeoGrande, William M. (1998), "From Havana to Miami: U.S. Cuba Policy as a Two-Level Game", *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, vol. 40, núm. 1, primavera, pp. 67-86.
- (1997), "Enemies Evermore: U. S. Policy Towards Cuba After Helms-Burton", *Journal of Latin American Studies*, vol. 29, parte 1, febrero, pp. 211-221.
- Lipset, Seymour Martin (1959), "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, vol. 53, pp. 69-105.
- López, Juan J. (1999), "Implications of the U.S. Economic Embargo for a Political Transition in Cuba", *Cuban Studies* 28, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 40-69.
- Lowenfeld, Andreas F. (1996), "Congress and Cuba: The Helms-Burton Act", *The American Journal of International Law*, vol. 90, núm. 3, julio, pp. 419-434.
- Martin, Lisa L. (1992), *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*, Princeton, Princeton University Press.
- Meron, Theodor y Detlev F. Vagts (1997), "The Helms-Burton Act: Exercising the Presidential Option", *The American Journal of International Law*, vol. 91, núm. 1, enero, pp. 83-84.
- Mesa-Lago, Carmelo (1996), "¿Recuperación económica en Cuba?", *Encuentro de la cultura cubana*, núm. 3, invierno, pp. 54-61.
- Pei, Minxin (1995), "The Puzzle of East Asian Exceptionalism", en Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *Economic Reform and Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 112-125.
- Pérez Jr., Louis A. (1998), *The War of 1898: The United States and Cuba in History and Historiography*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press.
- (1990), *Cuba and the United States: Ties of Singular Intimacy*, Athens, The University of Georgia Press.
- Przeworski, Adam y Fernando Limongi (1997), "Modernization: Theories and Facts", *World Politics*, vol. 49, núm. 2, enero, pp. 155-183.
- Rivera, Mario Antonio (1995), "Issues of Regime Legitimacy, Transition, and Change in Cuba", *The Journal of Latin American Affairs*, vol. 3, núm. 2, otoño-invierno, pp. 14-18.

- Roy, Joaquín (1997), "The Helms-Burton Law: Development, Consequences, and Legacy for Inter-American and European-U. S. Relations", *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, vol. 39, núm. 3, otoño, pp. 77-108.
- Schulz, Donald E. (1993), "The United States and Cuba: From a Strategy of Conflict to Constructive Engagement", *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, vol. 35, núm. 2, verano, pp. 81-102.
- Smith, Wayne S. (1998), "Wanted: A Logical Cuba Policy", *International Policy Report*, Washington, D.C., Center for International Policy, febrero.
- Sørensen, Georg (1993), *Democracy and Democratization*, Boulder, Westview Press.
- Sotelo, Ignacio (1999), "Cuba, 1998: Reflexiones extemporáneas sobre un siglo perdido", *Encuentro de la cultura cubana*, núm. 11, invierno, pp. 27-47.