

LAS SANCIONES ECONÓMICAS CONTRA CUBA EN PERSPECTIVA COMPARADA

por **Farid Kahhat**

Pontificia Universidad Católica del Perú¹

Resumen

El propósito del presente artículo es comparar los hallazgos de la literatura académica sobre sanciones económicas con los sucesos que conciernen a un caso específico: el de la aplicación de sanciones económicas contra el régimen político de Cuba por parte del gobierno de los Estados Unidos. El artículo se propone establecer en qué medida la experiencia cubana se enmarca dentro de las tendencias que encuentran las investigaciones empíricas tanto respecto al pasado (es decir, en qué medida esas investigaciones permitían prever hechos como la ineficacia de las sanciones económicas para conseguir un cambio de régimen político), como respecto al futuro (V., qué podríamos esperar en la relación bilateral entre Cuba y Estados Unidos, tomando en consideración los hallazgos reciente de esas investigaciones empíricas).

Palabras Clave: Sanciones económicas, Estados Unidos, Cuba.

Abstract

The aim of this article is to compare the findings of the academic literature on economic sanctions with an specific case: the imposition of sanctions on the Cuban regime by the government of the United States. Thereby, this article seeks to establish to what extent the Cuban experience is consonant with the findings of empirical research both with regard to the past (e.g., to what degree the empirical research would have allowed us to foresee the inefficiency of economic sanctions as a means to induce regime change), as well with regard to the future (e.g. what could be expected regarding bilateral relations between Cuba and the United States, based on the findings of most empirical research).

Key words: Economic sanctions, United States, Cuba.

Que en la década de 1960 fuese difícil prever que las sanciones económicas contra Cuba no habrían de conseguir su principal propósito (el fin del régimen comunista), es comprensible. Que tampoco pudiera preverse que las sanciones serían contraproducentes (al perjudicar al ciudadano medio mientras fortalecían al régimen), también puede entenderse. Pero que en la segunda década del nuevo siglo se siguieran ignorando ambas cosas era algo difícil de entender. Porque si algo sobra para saber la verdad sobre aquello que ignorábamos hace 50 años, es evidencia (ver, por ejemplo, Bahrami & Parsi, 2012; Morgan, Bapat & Krustev, 2014). Controlando por el sesgo que implica seleccionar los casos de estudio con base en la variable dependiente (es decir, para evaluar la eficacia de las sanciones económicas no basta con ver solo casos en los que estas se aplican, sino que es necesario además saber qué pasa cuando no se aplican o cuando solo se amenaza con aplicarlas), la evidencia sugiere que las sanciones económicas generalizadas con propósitos maximalistas (como el cambio de un régimen

¹ PhD en Gobierno por la Universidad de Texas en Austin, EE.UU. Es profesor principal en el Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Correo electrónico: fkahhat@pucp.edu.pe.

político), no son particularmente eficaces en el logro de su propósito. Incluso en casos como el de Sudáfrica (en el que el régimen del Apartheid llegó a su fin después de la imposición de sanciones económicas en su contra), algunos estudios sugieren no solo que las sanciones no explican el fin del régimen político, sino que incluso podrían haber contribuido a fortalecerlo.²

La evidencia sugiere a su vez que las sanciones parciales para conseguir propósitos más acotados tienen una mayor probabilidad de éxito. Ese habría sido el caso de las sanciones aprobadas en 1960 por el gobierno de Dwight Eisenhower con el propósito de obtener de parte del régimen comunista en Cuba una indemnización por la expropiación de bienes de propiedad de ciudadanos estadounidenses. Pero en este caso incluso esas sanciones parciales con un propósito específico (V., obtener una indemnización por la expropiación de bienes), resultaron siendo ineficaces, dado que poco tiempo después se convirtieron en sanciones generalizadas que buscaban un propósito maximalista (el cambio de régimen).

La evidencia acumulada en décadas recientes sugeriría además que la aplicación de sanciones económicas generalizadas no solo no habría de conseguir el propósito de propiciar un cambio de régimen en Cuba, sino que incluso podía contribuir a fortalecer al régimen comunista en ese país. La lógica del argumento detrás de ese hallazgo empírico es que, según la investigación de Daniel Drezner (2012), los regímenes autoritarios son capaces de redistribuir el impacto de las sanciones, de modo tal que su costo recaiga sobre grupos vulnerables de la sociedad o sobre sus rivales políticos, pero no sobre el propio régimen. Peor aún, las sanciones pueden emplearse para premiar a los aliados del régimen (por ejemplo, según Drezner, el gobierno iraní concedía a empresas vinculadas a la Guardia Revolucionaria un papel prominente en operaciones de contrabando y mercado negro), reforzando de ese modo su lealtad.

Ello sin mencionar la posibilidad de que las sanciones provean a regímenes autoritarios (capaces por ende de algún grado de control sobre los medios masivos de comunicación), de una coartada para evadir sus responsabilidades por las consecuencias adversas que pudieran tener sus propias decisiones de política pública (dado que les permiten culpar de modo verosímil por esas consecuencias adversas a las sanciones económicas). Entre quienes llegaron a suscribir en forma explícita esta última posición, se encontraba la propia Secretaria de Estado de los Estados Unidos, Hillary Clinton.³

No es solo que las investigaciones académicas sugieran que las sanciones económicas contra Cuba no habrían de surtir el efecto deseado (un cambio de régimen político), es además que la experiencia histórica reciente de la propia Cuba sugeriría lo mismo. Por ejemplo, uno de los argumentos esgrimidos contra la nueva política hacia Cuba es que las sanciones comienzan a levantarse cuando finalmente tenían una chance de surtir efecto. La razón sería que, dada la severa crisis económica que atraviesa Venezuela, cabe dentro de lo posible que ese país reduzca o incluso elimine en un futuro cercano los subsidios que concede a Cuba. Se trata pues de un argumento contra-fáctico: dado que las sanciones se vienen levantando en forma progresiva, jamás sabremos si habrían funcionado de haberse mantenido en el escenario descrito.

² Según Mats Lundahl, las sanciones se aplicaron en lo esencial contra el sector industrial, mientras que el régimen del Apartheid tenía su principal base económica en el sector agropecuario. Por esa razón, las sanciones económicas habrían contribuido a afianzar el control de los productores agropecuarios sobre la fuerza laboral de baja calificación (Lundahl, 1984).

³ Al respecto, Hillary Clinton sostenía lo siguiente: “It is my personal belief that the Castro’s do not want to see an end to the embargo and do not want to see normalization with the United States, because they would lose all of their excuses for what hasn’t happened in Cuba in the last 50 years” (Reuters, 2010).

Hay dos problemas con ese argumento. El primer problema es que el escenario que describe no es inédito. Cuba perdió un subsidio aún mayor que el venezolano tras la desaparición de la Unión Soviética en 1991, y Hugo Chávez asumió por primera vez la presidencia de Venezuela recién en 1999: ese interregno es el denominado “Período Especial”, porque fue particularmente devastador para la economía de Cuba. Apelando a argumentos idénticos a los que se esgrimen ahora⁴, el Congreso estadounidense se dedicó entonces a reforzar las sanciones económicas contra Cuba (desde el Acta para la Democracia en Cuba de 1992, hasta la propia ley Helms-Burton de 1996), sin que el régimen cubano diera signos de un colapso inminente. Tal vez precisamente porque el “Período Especial” hizo que segmentos crecientes de la población dependieran cada vez más de las transferencias del régimen para subsistir, el mismo no está asociado con un activismo significativo de la oposición: virtualmente todas las iniciativas relevantes de la disidencia cubana (V., el Proyecto Varela, la Unión Patriótica de Cuba, las Damas de Blanco, etc.) surgieron en el nuevo siglo (cuando la economía daba signos de una mejoría relativa)⁵.

El segundo problema con el argumento contra-fáctico en mención, es que sobrestima los alcances del cambio de política de la Administración Obama hacia Cuba. En primer lugar, desde Dwight Eisenhower en adelante, todos los presidentes estadounidenses sostuvieron algún tipo de negociación con el régimen comunista de Cuba. Durante ese mismo periodo, todos los presidentes salvo Gerald Ford, concluyeron algún tipo de acuerdo con Cuba. Esos acuerdos versaron sobre temas diversos, como la liberación de prisioneros tras la fallida operación en Bahía de Cochinos durante la Administración Kennedy, el acuerdo para impedir la piratería aérea durante la Administración Nixon o el acuerdo para exportar productos agrícolas estadounidenses bajo el gobierno de George W. Bush (LeoGrande & Kornbluh, 2015, p. 14). Como revela ese último ejemplo, Barak Obama tampoco fue el primer presidente en levantar algunas de las sanciones contra Cuba aprobadas por decreto ejecutivo.

De hecho, el restablecimiento de relaciones diplomáticas es una novedad en lo fundamental por otra razón: las partes ponen fin de manera formal a las prácticas y objetivos que desplegaron durante la Guerra Fría. Recordemos por ejemplo que un argumento crucial esgrimido para justificar la expulsión de Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1962, era que se trataba de un régimen alineado con el eje chino-soviético. Se trata claramente de una razón anacrónica: el eje chino-soviético desapareció en 1965, la Unión Soviética se disolvió en 1991, y desde principios de la década del 90 Cuba ni respalda grupos irregulares armados en América Latina y el Caribe, ni envía tropas para intervenir en guerras civiles de ultramar (como hiciera durante la década de 1980 en Angola y Etiopía). Finalmente, los Estados Unidos responden a esos cambios renunciando al propósito fundamental de su política hacia Cuba durante la Guerra Fría: el cambio por medios coercitivos de su régimen político⁶.

⁴ En 1994 el investigador de la Heritage Foundation John P. Sweeney, sostenía lo siguiente con respecto a las perspectivas de cambio de régimen en Cuba como consecuencia de las sanciones económicas: “The 32 year-old trade embargo against Cuba may finally be producing its intended results of destabilizing the island’s communist government and weakening Fidel Castro’s control of the Cuban people. Castro has resisted change for over five years since losing the Soviet Union’s financial support, but his final collapse may be closer than ever before” (Sweeney, 1994).

⁵ Tal vez precisamente por razones como esas, una parte sustancial de la disidencia cubana se opone a las sanciones económicas contra Cuba (García Méndez, 2015).

⁶ “During the Cold War, Cuba offered a potential advanced military outpost for the Soviet Union. Indeed, that role led to the Cuban missile crisis. With the failure of the U.S.-supported Bay of Pigs invasion, economic pressure

Pero es solo el ejecutivo estadounidense el que ha renunciado a ese objetivo: las principales sanciones fueron aprobadas a través de legislación del Congreso de los Estados Unidos, y estas siguen vigentes. Es improbable que las principales sanciones sean derogadas en el futuro previsible, dado que la ley Helms-Burton condiciona esa posibilidad al inicio en Cuba de la transición política hacia una democracia representativa. No cabe esperar una transición así durante la presidencia de Raúl Castro, la cual tendrá vigencia hasta 2018. Y aun si ese año se produjera el traspaso del cargo a un dirigente como el Primer Vicepresidente Miguel Díaz-Canel (representante de una generación de dirigentes décadas más joven, compuesta por técnicos antes que por militares, y que no participó de la etapa revolucionaria del régimen cubano), una transición política (de producirse), podría tardar años. Presumo que no es inconcebible una eventual derogatoria o modificación de la propia Ley Helms-Burton (Cuban Liberty and Democratic Solidarity [Libertad] Act of 1996). Pero dado que en el Congreso estadounidense no existe (ni probablemente existirá tras las elecciones de 2016) la mayoría necesaria para derogar normas que dieron origen a sanciones relativamente menores, es poco probable que se logre la mayoría necesaria para derogar o modificar la Ley Helms-Burton.

Otro argumento esgrimido por los opositores a un eventual levantamiento de las sanciones económicas contra el régimen cubano es que, a diferencia de China (que cuenta con la segunda economía mundial), o Arabia Saudita (que cuenta con la segunda reserva mundial de petróleo), en el caso de Cuba no hay razones de interés nacional que sugieran la conveniencia de ignorar (cuando menos temporalmente), la conducta de ese régimen en materia de democracia y derechos humanos: el embargo debería mantenerse como una cuestión de principios, incluso si resulta ineficaz.⁷ Pero de ser ese el caso, uno hubiera esperado similar indignación entre los republicanos partidarios del embargo frente al informe senatorial sobre la aplicación de técnicas de tortura durante el interrogatorio de sospechosos de terrorismo por parte de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) (Senate Select Committee on Intelligence, 2014). No solo porque estas fueron perpetradas por su propio gobierno, sino además porque, como declaró León Panetta cuando era director de la CIA, esas torturas produjeron o bien información falsa, o bien información que se obtuvo en forma simultánea por otras vías (es decir, no sirvieron a fines de “interés nacional”) (Stein, 2014). O habría esperado de esos republicanos una férrea oposición a la decisión del presidente Obama en 2012 de reiniciar la ayuda al régimen de Uzbekistán (acusado tanto por Human Rights Watch como por el ex embajador británico Craig Murray, de sumergir a sus opositores en agua hirviente) (Human Rights Watch, 2002; Murray, 2007). Pero como sabemos, con excepciones notables (como la de John Mc Cain), los mismos congresistas republicanos que consideran intolerables las prácticas del régimen cubano en materia de derechos humanos, no tuvieron inconveniente en tolerar que la CIA subcontrate al régimen uzbeko para realizar parte de las labores de tortura (sin que en este caso quepa siquiera la coartada geopolítica, dado que Uzbekistán no tiene la relevancia de China o Arabia Saudita).

Pero incluso en el hipotético escenario de un levantamiento de las sanciones económicas orientadas a producir un cambio de régimen en Cuba, ello no implicaría que en el futuro no

appeared to be Washington's best strategy for ousting the Castro dictatorship. However, the end of the Cold War left Cuba strategically irrelevant. It is a poor country with little ability to harm the United States" (Bandow, 2012).

⁷ "Estados Unidos, por razones estratégicas, o por *realpolitik*, podía no exigirle a China que tuviera un comportamiento democrático, pero de la misma manera que América Latina podía ser declarada región libre de armas nucleares, era factible declararla libre de dictaduras y de abusos contra los derechos humanos" (Montaner, 2015).

puedan aplicarse sanciones económicas con otros propósitos. La contrapartida de la reducción en el número de conflictos armados en el mundo desde 1990 ha sido el incremento desde ese mismo año en los casos de aplicación de sanciones económicas entre Estados. En otras palabras, no hay menos guerras necesariamente porque existan menos conflictos de intereses entre Estados, sino más bien porque esos conflictos de intereses se resuelven en menor proporción que antes a través del empleo de la fuerza. Las sanciones económicas, aunque no apelan a la fuerza, no dejan de ser un medio coercitivo para resolver conflictos de interés. La mayoría de sanciones económicas se imponen aún por conflictos de interés de índole económico (en particular en torno a temas de inversión y comercio), aunque cabe especular sobre la posibilidad de que la proporción de sanciones económicas aplicadas por conflictos de interés en el plano de la seguridad tienda a crecer con el tiempo (V., porque conflictos de interés que antes se resolvían a través de la fuerza, ahora tenderían a resolverse en mayor proporción a través de otros medios, como la imposición de sanciones económicas) (Morgan, Bapat & Krustev, 2014).

Referencias

BAHRAMI, N. & PARSI, T. (2012, 6 de febrero). Blunt Instrument. Sanctions Don't Promote Democratic Change. *Boston Review*. Disponible en <http://www.bostonreview.net/natash-bahrani-trita-parsi-iran-sanctions>.

BANDOW, D. (2012, 11 de diciembre). Time to End the Cuba Embargo. *Cato Institute*. Disponible en <http://www.cato.org/publications/commentary/time-end-cuba-embargo>
Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996. Disponible en <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/libertad.pdf>

DREZNER, D. W. (2012). An analytically eclectic approach to sanctions and non-proliferation. En Solingen, E. (Ed.), *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation* (p. 154-173). New York: Cambridge University Press

GARCÍA MÉNDEZ, L.M. (2015, 19 de enero). Los Trece Errores de Carlos Alberto Montaner. Disponible en <http://www.cubaencuentro.com/opinion/articulos/los-trece-errores-de-carlos-alberto-montaner-321582>

Human Rights Watch, (2002, 9 de Agosto). Uzbekistan: Two Brutal Deaths in Custody. Disponible en <https://www.hrw.org/news/2002/08/09/uzbekistan-two-brutal-deaths-custody>

LEOGRANDE, W.M. & Kornbluh, P. (2015). *Diplomacia Encubierta con Cuba, Historia de las negociaciones secretas entre Washington y La Habana*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

LUNDAHL, M. (1984). Economic Effects of a Trade and Investment Boycott Against South Africa. *The Scandinavian Journal of Economics*, 86, 68-83.

MONTANER, C.A. (2015, 17 de Enero). Los cinco errores de Obama en su nueva política sobre Cuba. *El País*. Disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2015/01/16/actualidad/1421415260_287135.html

MORGAN, C., Bapat, N. & Krustev, V. (2014). The Threat and Imposition of Economic Sanctions, 1945-2005. *Conflict Management and Peace Science*. Disponible en <http://cmp.sagepub.com/content/early/2014/02/28/0738894213520379.abstract>

MURRAY, C. (2007). *Murder in Samarkand: A British ambassador's controversial defiance of tyranny in the war on terror*. Edinburgh: Mainstream Publishing Company.

Senate Select Committee on Intelligence. (2014). Committee Study of the Central Intelligence Agency's Detention and Interrogation Program. Disponible en http://fas.org/irp/congress/2014_rpt/ssci-rdi.pdf

STEIN, J. (2014, 10 de Septiembre). What former CIA head Leon Panetta says now about torture. *Newsweek*. Disponible en <http://www.newsweek.com/what-former-cia-head-leon-panetta-says-now-about-torture-276456>

SWEENEY, J.P. (1994, 10 de noviembre). Why the Cuban Trade Embargo Should Be Maintained. *Heritage Foundation*. Disponible en <http://www.heritage.org/research/reports/1994/11/bg1010nbsp-why-the-cuban-trade>

(2010, 9 de abril). Castros sabotage ending U.S. Cuba embargo: Clinton. *Reuters*. Disponible en <http://www.reuters.com/article/us-cuba-usa-idUSTRE6385H220100409>.