



¿PUEDE OBAMA LEVANTAR EL EMBARGO A CUBA?

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



REUTERS/Enrique de la Osa

Pasajeros de un vuelo de Miami llegan al aeropuerto José Martí de La Habana el 13 de abril de 2009

El presidente Obama ha dado instrucciones el 13 de abril de 2009 a los Departamentos del Tesoro, de Comercio y de Estado para que levanten todas las restricciones sobre los viajes y los envíos de remesas de los cubano-americanos a Cuba. En esta misma orden se incluyen modificaciones en materia de telecomunicaciones, regalos y la ampliación de determinados productos

que podrán ser exportados, además de los que ya tienen esta autorización.

Por su lado, los presidentes latinoamericanos que han visitado recientemente Cuba, y que acaban de reunirse con Obama en la Cumbre de las Américas, han pedido al presidente norteamericano que levante el embargo. Mientras, el Gobierno cubano, con el

primer secretario del Partido Comunista de Cuba, Fidel Castro, a la cabeza, pide vehementemente, al igual que lo hace cada año ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, que se levante el “bloqueo”.

A cualquier interesado en la política exterior y en la situación de Cuba se le plantean dudas sobre estos conceptos. ¿Se refieren todos ellos a la misma realidad?, ¿qué relación tienen los viajes con el embargo?, ¿por qué insiste el Gobierno cubano en el bloqueo?, ¿y puede el presidente de los Estados Unidos levantar el embargo como le reclaman los países latinoamericanos?

A estas cuestiones voy a tratar de dar respuesta, teniendo en cuenta que estamos ante una serie de políticas establecidas por los Estados Unidos de acuerdo con su ordenamiento jurídico.

Efectivamente, los viajes y el envío de remesas de los cubano-americanos a Cuba forman parte del embargo, pero son una parte menor de toda la serie de medidas que lo conforman. El embargo está recogido en una recopilación de normas que han ido variando con el tiempo, como se ve con las medidas que acaba de lanzar el presidente Obama.

En cuanto al “bloqueo”, es una de esas trampas semánticas que tanto gustan a las dictaduras, y que a fuerza de utilizarlas terminan calando en al-

gunos grupos de opinión. Cuba no sufre ningún bloqueo, que implicaría la absoluta imposibilidad de comerciar con ningún país exterior. Es más, aun con el embargo vigente, los Estados Unidos son el mayor exportador de productos agrícolas a Cuba por el sistema de las “autorizaciones” o licencias, que permiten excepciones a algunos puntos del embargo.

1. El embargo

La legislación sobre el embargo de los Estados Unidos a Cuba consiste en una serie de normas, de rango legislativo y reglamentario, que se han ido acumulando a lo largo de los casi cincuenta años de vigencia de esta política, y que se recogen en el Código de Reglamentos Federales de los Estados Unidos (CFR, siglas en inglés)¹ bajo la sección 31, capítulo 515, denominado “Reglamento de Control de los Bienes Cubanos” (Cuban Assets Control Regulations”, en adelante CACR).

Este conjunto de normas, que ha ido variando con el paso del tiempo, prohíbe a todos los ciudadanos norteamericanos, a todos los residentes permanentes en los Estados Unidos y a las filiales y sucursales de empresas norteamericanas, el comercio en un sentido amplio con Cuba bajo pena de sanciones que pueden ir desde multas pecuniarias a penas de 10 años de prisión.

Las prohibiciones relativas al embargo recogidas en el CACR incluyen:

¹ El CFR codifica los reglamentos aprobados por la Administración por títulos, secciones y capítulos según la autoridad que los emite. En este caso, al tratarse de una compilación emanada por el Tesoro, aparece como Título 31.

“Cuba no sufre ningún bloqueo, que implicaría la absoluta imposibilidad de comerciar con ningún país exterior. Es más, aun con el embargo vigente, los Estados Unidos son el mayor exportador de productos agrícolas a Cuba”

1.1. Prohibición de las exportaciones a Cuba de bienes, servicios o tecnología, salvo lo expresamente autorizado por las “licencias” que el Departamento de Control de Bienes Extranjeros (OFAC) puede emitir. Esta “licencia” es la que ha permitido que, a pesar del embargo, los Estados Unidos se hayan convertido en el principal exportador de productos agrícolas a Cuba y uno de sus principales socios comerciales desde 2001.

1.2. Prohibición de las importaciones de bienes o servicios de Cuba, ni directamente ni a través de terceros países.

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

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

1.5. El envío de regalos a la isla está también sometido a prohibición, salvo autorización expresa por la vía de “licencia”. Esto incluye do-

naciones humanitarias, que deben ser autorizadas por el Departamento de Comercio y la OFAC conjuntamente.

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

2. Evolución normativa de las leyes del embargo

La legislación del embargo comienza en octubre de 1960 bajo la Administración Eisenhower, con un embargo parcial, como respuesta a las nacionalizaciones de empresas norteamericanas por el Gobierno de Fidel Castro, y se amplía durante la Administración Kennedy con su Declaración de 3 de febrero de 1962, por la que se establece un embargo a todo tipo de comercio con Cuba.

La legislación aplicable a la política del embargo mezcla normas con rango de ley y otras normas derivadas del poder ejecutivo, que pueden reglamen-

tar y desarrollar las políticas de embargo comercial. Las principales leyes que dan amparo al embargo son:

- **“Ley de comercio con el enemigo”, Trading With the Enemy Act, en adelante TWEA, de 1917.** Esta ley da poderes al presidente de los Estados Unidos para encargar a un Departamento de su Administración la regulación, control y, en su caso, penalización del comercio con un país hostil. Desde 1962 esta tarea recae sobre la OFAC, del Departamento del Tesoro, que es quien desarrolla y administra por delegación del presidente toda la normativa del embargo.
- **“Ley de cooperación internacional” (Foreign Assistance Act) de 1961.**
- **“Ley de la democracia para Cuba” (Cuba Democracy Act) de 1992, en adelante CDA.** Esta ley, aprobada tras la caída de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría, por un lado endurece el embargo, al incluir entre los sujetos al embargo a las filiales y sucursales de empresas norteamericanas y a los barcos que toquen puerto cubano, y por otro autoriza al presidente de los Estados Unidos a levantarlo si considera que el Gobierno de Cuba ha realizado avances hacia la democracia por medio de la celebración de elecciones libres y la adopción de una economía de libre mercado, e informa en este sentido al Congreso.
- **“Ley de solidaridad, libertad y democracia para Cuba” de 1996, en adelante Ley Helms-Burton.** La ley

Helms-Burton es posiblemente la más conocida de cuantas forman la normativa del embargo. Uno de los objetivos de esta ley era fijar toda la legislación sobre el embargo y hacer depender del poder legislativo la suspensión y posterior derogación del mismo, condicionado siempre a la desaparición de los hermanos Castro del poder y a la llegada de un Gobierno elegido democráticamente en Cuba.

Adicionalmente, esta ley afecta no sólo a compañías y ciudadanos norteamericanos sino también a aquellos ciudadanos y empresas de terceros países que violen el contenido de esta ley de derecho interno norteamericano, si bien esta cláusula ha sido levantada cada seis meses por los sucesivos presidentes norteamericanos a raíz de un compromiso entre la UE y los Estados Unidos.

- **“Ley de sanciones comerciales e incremento del comercio” del año 2000, en adelante TSRA.** Esta ley habilita al Departamento de Comercio norteamericano a autorizar la venta, exportación o reexportación de medicinas, equipos médicos, alimentos y productos agrícolas por parte de los Estados Unidos, sujetos a la autorización previa del Departamento de Comercio y bajo la condición de recibir los pagos en efectivo y de no usar barcos cubanos en estas transacciones. Esta “licencia” es la que ha permitido a los Estados Unidos ser el principal exportador de productos agrícolas y medicinas a Cuba desde 2001.

“Las normas del embargo no prohíben directamente los viajes a Cuba, pero sí que imponen una serie de restricciones a cualquier transacción económica relacionada con los viajes a Cuba”

Como contrapartida a esta “flexibilización” del embargo, esta ley prohíbe las visitas turísticas de ciudadanos norteamericanos a Cuba, quienes sólo podrán viajar en adelante si tienen una licencia bajo alguna de las categorías autorizadas hasta esa fecha. Esto impide al poder ejecutivo dar una licencia genérica para viajes turísticos, sin asistencia del Congreso.

Estas leyes se desarrollan reglamentariamente por la OFAC y están compiladas en el “Reglamento de Control de los bienes Cubanos” CACR², que contempla las limitaciones y prohibiciones al comercio con Cuba, así como las licencias que permiten exceptuar algunas prohibiciones.

3.- El caso específico de las limitaciones de viaje y de envío de remesas

Las normas del embargo no prohíben directamente los viajes a Cuba, pero sí que imponen una serie de restricciones a cualquier transacción económica relacionada con los viajes a Cuba, lo que da como resultado práctico una limitación de los viajes desde Estados Unidos a Cuba. No obstante, como en toda la legislación del embargo, existen autorizaciones o

“licencias” emitidas por el ejecutivo, que permiten en ciertas circunstancias los viajes a Cuba mediante autorización.

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

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

En 2004, durante la Administración Bush, tras la ola represiva de la primavera de 2003, se endureció esta normativa, lo que afectó fundamentalmente a

² Ver 31 CFR 515.501 y siguientes, donde se recoge actualizada toda la regulación relativa al embargo con Cuba.

los viajes de los cubano-americanos en visita familiar y a algunas categorías de viajes de carácter educativo. El presidente Obama ha vuelto a modificar esta normativa el pasado 13 de abril, eliminando las restricciones de viaje y envío de divisas para los cubano-americanos.

Las **licencias para viajar** a Cuba pueden concederse bajo una licencia general, que no precisa autorización por parte de la OFAC para las siguientes categorías:

- Funcionarios de los Estados Unidos, terceros países y organizaciones internacionales en misión oficial.
- Periodistas acreditados por un medio de comunicación autorizado.
- Investigadores para trabajos autorizados.
- Viajes para visitar a familiares hasta tercer grado. Esta categoría acaba de ser introducida por la Administración Obama el pasado 13 de abril de 2009.

Junto con estas cuatro categorías admisibles para una licencia general, existen once categorías adicionales que requieren, caso por caso, una autorización o licencia específica de la OFAC, en la que ahora entran básicamente todos los ciudadanos norteamericanos sin familiares en Cuba, y que abarca los viajes educativos, deportivos, científicos, humanitarios y religiosos.

La reciente decisión del presidente Obama, de 13 de abril de 2009, afecta fundamentalmente a los cubano-americanos y supone una interpretación más amplia del concepto de familia, incluyendo, hasta el tercer

grado, la eliminación de los límites del número de visitas, el aumento de la duración de la estancia (anteriormente una cada tres años por catorce días), el aumento también de las cantidades que pueden gastar los cubano-americanos en sus viajes (de 50\$ a 179\$ por día) y una elevación de las remesas que pueden llevar consigo los viajeros: hasta 3.000\$.

Esta decisión, basada en los intereses de los ciudadanos cubano-americanos y de los cubanos que podrán recibir visitas y remesas, deja fuera de la licencia general al resto de los ciudadanos norteamericanos que reclaman viajar a la isla, y que por el momento tendrán que conformarse con solicitar alguna de las once categorías de licencia específica que otorga la OFAC.

En cuanto a **las remesas**, la nueva normativa anunciada el 13 de abril supone el levantamiento de todas las restricciones para el envío de divisas a Cuba y la vuelta a la situación previa a junio de 2004, cuando se permitía a los viajeros llevar consigo hasta 3.000\$ en los viajes a la isla. Esto es importante, pues una buena cantidad de las divisas se llevan directamente por los familiares en sus viajes para evitar los costes de transferencias internacionales.

El levantamiento de las restricciones sobre las remesas y los viajes de los cubano-americanos tiene importancia en la economía de la isla, pues a fines de los años 90 se llegó a calcular que las remesas que llegaban a Cuba podían alcanzar los 900 millones de dólares, una buena cantidad

“Una vez más, la pelota está en el tejado del Gobierno cubano, que debe dar cauce a las aspiraciones de sus ciudadanos, y que posiblemente tenga mayores dificultades en esconder sus carencias si no puede achacarlas a un enemigo exterior”

de las cuales provenía directamente de los Estados Unidos³.

Por otro lado, en relación con los viajes, según estimaciones del Gobierno cubano, estas limitaciones han hecho bajar el número de visitantes legales e ilegales de Estados Unidos a Cuba, de los 200.000 de media en los años anteriores a 2003, cuando había menos restricciones a los viajes familiares y los norteamericanos podían viajar con la categoría “people to people”, a unos 90.000 de media desde 2005 hasta la fecha⁴.

4. Poderes del presidente de los Estados Unidos para modificar o levantar el embargo

El presidente de los Estados Unidos tiene amplios poderes para modificar la reglamentación y la aplicación de las normas del embargo, mediante su capacidad de instruir en este sentido a los diferentes departamentos de su Administración, tal y como ha hecho recientemente el presidente Obama.

En efecto, la Ley de Comercio con el Enemigo (TWEA), que está en la base del embargo, da facultades al presidente para delegar en un órgano de su Administración la reglamentación de esta legislación, función que desde 1962 recae en la Oficina para el Control de Bienes Extranjeros, OFAC (este organismo administra las sanciones comerciales hacia Cuba y hacia el resto de los países sometidos a sanciones por la legislación norteamericana).

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

³ Aunque no hay datos fiables sobre remesas, la Comisión para una Cuba libre estimó que en 2004 las remesas de Estados Unidos a Cuba oscilaron entre 400 y 800 millones de dólares, y la Auditoría General de los Estados Unidos, GAO, estimaba que en 2007 las remesas totales a Cuba fueron de entre 900 y 1000 millones de dólares.

⁴ Las cifras difieren según las estimaciones de los Estados Unidos y de Cuba, pues miden diferentes categorías de pasajeros y de “legalidad” en los viajes.

Sin embargo, la posibilidad de eliminar el embargo implica una potestad legislativa que va más allá de los poderes ejecutivos del presidente. La legislación aprobada por el Congreso, que ampara el embargo, y en especial la Ley Helms-Burton, que lo codifica, sólo puede ser derogada por una norma de rango similar. Por ello, aunque a los ojos del observador extranjero el embargo pueda parecer extemporáneo e ineficaz, su propia arquitectura jurídica y el equilibrio de poderes en la política americana hacen muy difícil su levantamiento y aconsejan un acercamiento paulatino a este asunto.

Para levantar definitivamente el embargo sería necesaria la aprobación por el Congreso de una “ley omnibus sobre Cuba”⁵, que procediera simultáneamente a:

- Levantar todas las normas jurídicas que afectan a embargo.
- Resolver las reclamaciones de ciudadanos norteamericanos sobre propiedades confiscadas por el Gobierno revolucionario.
- Aprobar los nuevos acuerdos bilaterales en materia de inversión y comercio, necesarios para normali-

zar el comercio entre los Estados Unidos y Cuba.

Dadas las dificultades que una iniciativa legislativa de estas características encuentra en el Senado y en la Cámara de Representantes, sería necesario un avance previo en las relaciones bilaterales, con concesiones por parte de Cuba y de los Estados Unidos, que facilitaran el proceso legislativo para la aprobación de esta “ley omnibus”.

Ahora, una vez más, la pelota está en el tejado del Gobierno cubano, que debe dar cauce a las aspiraciones de sus ciudadanos, y que posiblemente tenga mayores dificultades en esconder sus carencias si no puede achacarlas a un enemigo exterior.

Es evidente que para Fidel Castro el embargo ha sido siempre necesario. Así lo señaló el ex presidente Aznar al comentar una conversación que tuvo con Castro en Madrid en 1998 y en la que éste le confesó literalmente: “Necesito el embargo para esta generación y la siguiente”. Esperemos que los nuevos tiempos traigan también cambios en la actitud del Gobierno cubano, por el bien de los cubanos y de las libertades.

⁵ Una ley omnibus es aquella que en un mismo texto jurídico modifica o deroga varias leyes anteriores en un solo acto legislativo.