

EL COMERCIO A TRAVES DE FILIALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS Y CUBA: ANTES Y DESPUES DE LA CUBAN DEMOCRACY ACT

Donna Rich Kaplowitz

Introducción.

La *Cuban Democracy Act* (CDA) fue promulgada hace casi un año, el 23 de octubre de 1992, por el Presidente Bush. La CDA contiene diversas facetas que forman parte de la política de los Estados Unidos hacia Cuba. Entre ellas se cuentan la autorización de los servicios de telecomunicaciones y de correo directo a Cuba, sanciones en contra de los países que prestan asistencia al país, la prohibición del comercio de las filiales norteamericanas y la inclusión en una lista negra de los barcos que atracan en puertos cubanos. En este artículo se analizará el componente de la CDA que se relaciona con el comercio a través de filiales, que es el más contencioso de la ley.

La CDA representa un retroceso de casi 20 años en la política estadounidense hacia Cuba, puesto que prohíbe el comercio con Cuba de las filiales con asiento en otros países. Durante los últimos 33 años, el comercio directo con Cuba era imposible debido al embargo. No obstante, en 1975, Estados Unidos modificó el embargo para permitir que las empresas norteamericanas ubicadas en terceros países pudieran establecer relaciones comerciales con Cuba en condiciones muy específicas. Este cambio de política fue principalmente el resultado de las presiones ejercidas por los aliados de los Estados Unidos que criticaban con vehemencia las restrictivas normas comerciales extraterritoriales de ese país. La Ford Motor Company de Argentina, por ejemplo, filial de una empresa estadounidense, abogó por el comercio con Cuba y, posteriormente, se le permitió relacionarse con este país al amparo de las leyes de embargo posteriores a 1975. La CDA revierte esta situación.

La CDA fue promulgada por el Congreso de los Estados Unidos durante el agitado año electoral de 1992. La finalidad de su autor, Robert Torricelli, miembro de la Cámara de Representantes (Demócrata por Nueva Jersey), consistía en acelerar el fin del gobierno de Castro, mediante el asedio económico ejercido sobre Cuba, destina-

do a forzar a la Isla a pedir ayuda al "tío". Este artículo señala que las principales repercusiones de la CDA han disminuido la competitividad de los Estados Unidos y han ayudado al gobierno de Castro a obtener apoyo internacional y legitimidad interna. Para los cubanos, la CDA representa, a lo más, un inconveniente, que ha otorgado a Castro la moneda política necesaria para mantenerse en el poder. Estados Unidos—condenado por las Naciones Unidas, por la mayoría de sus socios comerciales, por los disidentes y exiliados cubanos, y por la comunidad religiosa— parece ser el más seguro perdedor.

Evolución del comercio a través de filiales.

El comercio entre en Cuba y las filiales de las empresas norteamericanas se realizó, en forma moderada, entre 1975 (cuando se permitió por primera vez) y 1990. Cuando desapareció la Unión Soviética en 1990, el comercio a través de las filiales aumentó en casi 300%. Las filiales de las empresas estadounidenses ubicadas en otros países comenzaron a reemplazar a la Unión Soviética como socio comercial de Cuba. Más adelante se darán algunos ejemplos de este cambio en la orientación de la actividad comercial de Cuba.

En 1988, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos recibió 215 solicitudes de licencia para comerciar con Cuba. El resultado representó 246 millones de dólares en intercambios comerciales para las filiales, y la balanza comercial durante ese año favoreció levemente a Cuba.¹ Este fue el habitual nivel comercial observado durante el período comprendido entre 1980 y 1989. Durante ese período, el comercio entre las filiales estadounidenses y Cuba osciló en torno a los 250 millones de dólares y anualmente el Departamento del Tesoro otorgó un promedio de 200 licencias para la actividad comercial con Cuba.² Durante el período 1980-1989, la proporción

¹ Véase el Cuadro 1.

² U. S. Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, "Special Report: An Analysis of Licensed Trade with Cuba by Foreign Subsidiaries of U. S. Companies", abril 1990, Washington D.C.. Todas las cifras provienen del "Special Report" del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Probablemente son exageradas. Según Brendan Harrington, Consejero de Relaciones Públicas de Cargill Inc., sólo 15% del comercio autorizado se lleva a cabo efectivamente. Harrington explica que no existe sanción alguna si se sobreestima el volumen del comercio, pero sí cuando una empresa lo subestima. Por lo tanto, todas las empresas piden licencia por un volumen comercial superior del que en realidad pretenden transar. Entrevista telefónica a Brendan Harrington, Consejero de Relaciones Públicas, Cargill, Inc. Washington, D.C., 15 de septiembre de 1993.

entre las exportaciones y las importaciones del comercio total entre Cuba y las filiales norteamericanas fue muy equilibrada.³

No obstante, dos años más tarde, en 1990, el número de solicitudes de licencia aumentó a 321, es decir, 50%. Más significativo aún fue el incremento de la cantidad de dólares y el destino del comercio. El comercio de las filiales con Cuba casi se triplicó y en 1990 llegó a 705 millones de dólares. En 1991, aumentó a 718 millones. En 1990, Cuba se había convertido en un comprador neto de las filiales estadounidenses. Las importaciones cubanas representaban 76% del comercio total con las filiales norteamericanas.⁴ De este modo, los términos del intercambio se revirtieron a favor de las filiales estadounidenses.⁵

Durante el año fiscal 1992, que terminó justo antes de la firma de la CDA, el total del comercio entre Cuba y las filiales norteamericanas bajó levemente a 500 millones de dólares. La baja de 30% del total del comercio sobre el nivel del año anterior se debió únicamente a la disminución de las importaciones de azúcar cubana por parte de las filiales. Ello no fue sorprendente, puesto que el año anterior la producción total de azúcar de Cuba había disminuido en más de 15% sobre el promedio anual de entre 8 y 9 millones de toneladas del decenio de 1980, a 7 millones de toneladas durante la cosecha 1991/1992.⁶ A pesar de la baja registrada en 1992, en el total del comercio entre las filiales estadounidenses y Cuba, las filiales norteamericanas exportaron 6% (casi 21 millones de dólares) más a Cuba que durante el año anterior. En 1992, éstas exportaron a la Isla bienes por un valor de 407 millones de dólares, cifra superior a los 383 millones exportados en 1991.

Resulta interesante destacar que incluso en el punto máximo alcanzado en el comercio entre las filiales y Cuba en 1991, las primeras sólo representaban 18% del total del comercio cubano. Esto es importante porque significa que las filiales estadounidenses nunca representaron una parte mayoritaria del mercado cubano. En 1992, la balanza comercial favorecía considerablemente a las filiales.

³ El promedio de la proporción exportaciones/importaciones para el período 1980-1989 fue 51/49. Este número se calculó sobre la base del "Special Report" del Departamento del Tesoro, *op. cit.*

⁴ Véase el Cuadro 1.

⁵ En 1992, la balanza comercial se equilibró un poco, pero continuó favoreciendo a las filiales a una razón de 53 contra 47%.

⁶ Véase *CubaINFO*, vol. 5, N^o9, 16 de julio de 1993, p. 9.

Las exportaciones a Cuba constituían el 82% del comercio total entre las filiales y la Isla y las importaciones procedentes de Cuba ascendían al 18%.⁷

Tipos de bienes comercializados, normas estadounidenses y ubicación de las filiales.

Al igual que en el pasado, los bienes de consumo constituían la gran mayoría de los bienes transados entre las filiales y Cuba. En 1992, este tipo de bienes representaron 91% del comercio total entre las filiales y Cuba. Esto significa que a partir de 1988 se triplicaron las importaciones cubanas de alimentos, y refleja directamente el colapso de la Unión Soviética y el bloque del Este y las actividades cubanas en los mercados mundiales. En el Cuadro 2, se indica la proporción de los bienes de consumo respecto de los bienes duraderos en el comercio entre las filiales norteamericanas y Cuba. En el Cuadro 3, figuran los tipos de bienes vendidos a Cuba por las filiales a lo largo del tiempo.

Concesión de licencias.

Más de 100 filiales de empresas estadounidenses han tenido relaciones comerciales con Cuba desde que se autorizó la actividad comercial en 1975. En el Cuadro 4, se enumeran las empresas a las que se ha permitido oficialmente comerciar con Cuba. Las filiales norteamericanas que deseaban comerciar con Cuba antes de la suscripción de la CDA, debían presentar sus solicitudes a la Office of Foreign Assets Control (OFAC), dependiente del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Generalmente se otorgaba la licencia si la compañía cumplía con todos los requisitos exigidos. Tres eran las condiciones básicas: i) los bienes vendidos a Cuba debían haber sido fabricados en un tercer país y contener menos de 20% de componentes norteamericanos; ii) se permitía a los directores de las filiales negociar con Cuba; y iii) las compañías matrices en Estados Unidos debían solicitar y obtener una licencia del Departamento del Tesoro antes de efectuar cualquier intercambio comercial.

⁷Véase el Cuadro 1.

Ubicación de las filiales.

Una gran mayoría (65%) de las filiales estadounidenses que comercian con Cuba tienen asiento en Suiza. Esto se debe a que muchas de las grandes empresas tienen filiales en ese país. Por ejemplo, Cargill Inc., gran firma norteamericana comercializadora de cereales, que antiguamente era una de las compañías con más relaciones comerciales con Cuba, tiene una filial allí. Las filiales ubicadas en las Indias Occidentales estaban en segundo lugar en cuanto a participación en el comercio (13.6%) entre las filiales norteamericanas y Cuba. A éstas les seguían las ubicadas en Canadá, Argentina, México y el Reino Unido, respectivamente.

La Cuban Democracy Act.

El 23 de octubre de 1992, el Presidente Bush firmó la CDA que prohibía toda actividad comercial entre Cuba y las filiales estadounidenses. La controvertida ley se demoró varios años en ser aprobada por el Congreso y la Casa Blanca. En julio de 1989, el Senador Connie Mack (republicano por Florida) había introducido una ley similar conocida como "*Mack Amendment*" (Enmienda Mack). Esta legislación pretendía impedir todo intercambio comercial con Cuba. Los gobiernos extranjeros, las empresas norteamericanas e incluso el Departamento de Estado criticaron tenazmente la Enmienda Mack. En 1989, 1990 y 1991, el Departamento de Estado, bajo el régimen republicano, sentó un precedente al oponerse públicamente a la mencionada legislación. En un cable de 1989 dirigido a las embajadas norteamericanas en el extranjero, el Departamento de Estado explicaba la argumentación lógica de su oposición: "Lo hemos permitido (el comercio de las filiales) porque reconocemos que el intento de aplicar nuestro embargo a terceros países nos llevará a disputas poco productivas y enojosas con nuestros aliados".⁸ Este razonamiento fue a la larga sobrepasado por las presiones internas, principalmente la ejercida por la Fundación Cubano-Americana (CANF, por su sigla del inglés Cuban American National Foundation), que generosa-

⁸"Cuba Sanctions Amendment in the State Authorization Bill", del Departamento de Estado de los Estados Unidos a las embajadas norteamericanas en Bruselas, París y Ottawa, septiembre de 1989.

mente aportó los fondos para la campaña de miembros estratégicos del Congreso y el gobierno de Bush.⁹

El congresista Robert Torricelli presentó por primera vez la CDA en 1992. Hubo numerosas audiencias y mucho debate en torno a esta controvertida legislación en sus múltiples versiones. El gobierno de Bush le dio varias vueltas al asunto. Primero, la Casa Blanca se opuso a la legislación por las mismas razones que había esgrimido anteriormente contra la Enmienda Mack. Sin embargo, el Presidente Bush cambió su posición acerca de la ley propuesta cuando se convirtió en víctima de las maniobras políticas del año electoral, en particular, debido a la competencia por los votos del estado de Florida. En agosto de 1992, mientras el candidato a la presidencia Bill Clinton, hacía campaña en Florida en procura del voto cubano-estadounidense, comentó la legislación propuesta y afirmó: "Me gusta".¹⁰ Esas dos palabras fueron suficientes para obligar al Presidente Bush a firmar el proyecto de ley, a fin de no aparecer "blando respecto a Cuba" y perder la amplia votación cubana-estadounidense en Florida, que es un estado clave.¹¹

En una maniobra altamente politizada y publicitada, el Presidente Bush firmó la CDA mientras visitaba Miami como parte de su campaña. Bush no invitó al parlamentario demócrata Robert Torricelli, quien había patrocinado el proyecto de ley, a participar en la ceremonia de ésta. Como dato interesante, cabe observar que el Presidente Bush ganó los votos de Miami con un margen menor que en cualquiera de las elecciones anteriores y, además, debió luchar arduamente para conseguir esa pequeña diferencia.¹²

⁹ Andrew Zimbalist señala: "Al igual que en las anteriores maniobras políticas habidas entre Estados Unidos y Cuba durante el decenio pasado, es evidente que el objetivo principal de los políticos norteamericanos respecto de la CDA era aplacar a los opulentos e influyentes miembros de la Cuban American National Foundation (CANF)". Véase Andrew Zimbalist, "Dateline Havana: Hanging on in Havana", *Foreign Policy*, N°92, 1993, p. 151, trabajo que aparece traducido en esta revista; y además Wayne Smith, "The End of the Cold War? U. S.-Cuban Relations Remain Unchanged", *Los Angeles Times*, 13 de septiembre de 1992, p. M2.

¹⁰ Véase *CubaINFO*, vol. 4, N°9, 24 de agosto de 1992, p. 1.

¹¹ Peter Slevin, "Bush Signs Law Aimed at Castro: Duking it out fo Voters in Miami", *The Miami Herald*, 24 de octubre de 1992, p. 1A.

¹² El ex Presidente Bush obtuvo 75% de los votos cubano-estadounidenses y el Presidente Clinton reunió 20% de esa votación. En 1988, Michael Dukakis logró sólo 7% de los votos de esa comunidad, lo cual hace el 20% de Clinton muy superior al de los demócratas en años anteriores. Véase *The Miami Herald*, 11 de noviembre de 1992, p. 2B; 5 de noviembre de 1992, p. 22A; y *The New York Times*, 31 de octubre de 1992, p. 22A.

Oposición a la Cuban Democracy Act.

La oposición a la CDA ha sido generalizada. Se ha manifestado por medio de protestas bilaterales formales, legislaciones restrictivas, protestas diplomáticas regionales y resoluciones de las Naciones Unidas. Las naciones extranjeras han expresado su indignación por el carácter extraterritorial de la legislación. Las empresas norteamericanas, los disidentes que viven en Cuba, los cubanos exiliados en Miami y los miembros de las comunidades religiosas, han expresado su preocupación y su oposición a la nueva ley.

Canadá, el Reino Unido y la Comunidad Europea.

Incluso antes de que el Presidente Bush firmara la ley, Canadá y el Reino Unido habían emitido órdenes de bloqueo en contra de la legislación propuesta. En octubre de 1990, la Ministra de Justicia de Canadá, Kim Campbell (actual Primera Ministra), emitió una orden por la que prohibía a las filiales canadienses de empresas norteamericanas que cumplieran las medidas de Estados Unidos destinadas a impedir el intercambio comercial a través de las filiales, y exigía a esas empresas comunicar cualquier tipo de instrucciones sobre el tema al Procurador General de Canadá. El Ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, Joe Clark, señaló en una carta de protesta al Secretario de Estado norteamericano, James Baker, que la legislación propuesta constituía "una intromisión en la soberanía de Canadá". En 1991, el comercio entre las filiales canadienses de las empresas estadounidenses y Cuba llegó a 34 millones 700.000 dólares.¹³ Ese mismo año, Canadá comercializó con Cuba 280 millones 700.000 dólares, de los cuales 127 millones 900.000 de dólares correspondían a las exportaciones y 152 millones 800.000 a importaciones.

En septiembre de 1991, el Secretario de Comercio del Reino Unido, Peter Lilley, amenazó al Congreso de los Estados Unidos con utilizar la Ley de Protección de Intereses Comerciales (*Protection of Trading Interests Act* - PTIA), para bloquear los efectos de la Enmienda Mack. La PTIA es una ley que protege la soberanía británica contra medidas comerciales extraterritoriales invocadas por otros países. Lilley señaló: "Es el gobierno británico y no el Congreso de los

¹³Helen Simon, "U. S. Allies Angered by New Cuba Bill", *Business Latin America*, 26 de octubre de 1992.

Estados Unidos el que debe determinar la política comercial británica respecto de Cuba. No aceptaremos ningún intento por superponer leyes norteamericanas a las empresas británicas".¹⁴ Poco antes de que la CDA se convirtiera en ley, el Reino Unido trató de evitar la legislación estadounidense al invocar la PTIA. En 1991, las exportaciones británicas a Cuba ascendían a 46 millones 200.000 de dólares, mientras que las importaciones desde Cuba alcanzaban a 20 millones.¹⁵ Durante el mismo año, las filiales norteamericanas con asiento en Gran Bretaña sostuvieron un intercambio comercial con Cuba por un valor de 21 millones 75.000 dólares.¹⁶

Las filiales estadounidenses en Gran Bretaña y Canadá se encuentran entre la espada y la pared: entre violar las leyes de Estados Unidos o violar las leyes de los países donde están ubicadas. Por una parte, la legislación norteamericana prevé penas civiles de hasta 50.000 dólares, además de la amenaza de confiscación de cualquier propiedad involucrada. Por la otra, la legislación sobre bloqueo de los otros países también implica grandes multas. La orden de bloqueo de Canadá, por ejemplo, impone a las filiales con asiento en Canadá multas de hasta 8 millones 500.000 dólares o cinco años de prisión por observar las disposiciones de la CDA.¹⁷

Una vez que la CDA se convirtió en ley, la oposición a la nueva legislación continuó aumentando en Washington. La Comunidad Europea protestó ante Estados Unidos: "(el embargo) puede causar graves daños a las relaciones transatlánticas".¹⁸ A mediados de septiembre de 1992, el Parlamento Europeo llamó una vez más a la Comunidad Europea a ignorar la CDA. La Comunidad Europea arriesga perder entre 500 y 600 millones de dólares si se aplica la nueva legislación.¹⁹

¹⁴ El Secretario de Prensa de la Embajada británica, Michael Price, señaló: "Hemos dejado en claro que habrán disposiciones dentro del sistema legal para impedir que las filiales que operan fuera del Reino Unido cumplan (con Torricelli)". Véase *CubaINFO*, vol. 4, N°11, 2 de octubre de 1992, p. 1; *Wall Street Journal*, 1º de noviembre de 1990, p. A19; *Toronto Globe and Mail*, 31 de octubre de 1990, p. A1; y 1º de noviembre de 1990, p. A19.

¹⁵ Reuters, "Britain Acts to Circumvent U. S.-Cuba Trade Ban", *The Reuter European Community Report*, 21 de octubre de 1992. Véase además *CubaINFO*, vol. 5, N°8, 18 de junio de 1993, p. 5.

¹⁶ U.S. Department of the Treasury, "Special Report", 1993.

¹⁷ *CubaINFO*, vol. 4, N°12, 27 de octubre de 1992, p. 2.

¹⁸ La CDA afecta a 625 millones de dólares del total de 750 millones que se comercian entre la Comunidad Europea y Cuba. Véase *The Financial Times*, 9 de octubre de 1992; *The Gazette*, 9 de octubre de 1992; *Agence France Press*, 8 de octubre de 1992; y *CubaINFO*, vol. 4, N°12, 27 de octubre de 1992, p. 2.

¹⁹ Helen Simon, *op. cit.*

Otros países se oponen a la CDA.

México y Japón también protestaron formalmente ante Estados Unidos por la nueva legislación extraterritorial. El Ministro de Relaciones Exteriores de México, Fernando Solana, señaló que la CDA constituía una violación a "los principios esenciales del derecho internacional, especialmente, a la no intervención". Solana explicó que "la decisión de un Estado de establecer relaciones comerciales con otro es la expresión de su soberanía y no está subordinada a la voluntad de un tercero... Las actividades e intercambios comerciales (que involucran a) México o a empresas con sede en nuestro país se registrarán exclusivamente por las leyes mexicanas". El 30 de septiembre de 1992, el Congreso mexicano aprobó una resolución que condenaba la Torricelli Bill.²⁰

El 22 de noviembre de 1992, el Ministro de Relaciones Exteriores de México emitió una declaración en la que llamaba a las filiales norteamericanas en México a no reconocer la nueva ley estadounidense. La declaración decía: "Resulta inaceptable que compañías establecidas en nuestro país le den más valor en México a la legislación extranjera que a la legislación nacional".²¹

El Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, se arriesgó a la ira de los parlamentarios estadounidenses y de la Casa Blanca al señalar a sus pares latinoamericanos en julio de 1993 que "el bloqueo (de Cuba) resulta totalmente inaceptable para una nación soberana".²² Esta afirmación es particularmente osada, puesto que el Presidente Salinas está comprometido con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y ha evitado cuidadosamente herir susceptibilidades en Washington para obtener el apoyo necesario para ese Tratado. Más aún, la influyente CANF ya ha condenado el comercio mexicano con Cuba y ha vinculado su apoyo al Tratado con la erradicación del comercio entre México y Cuba. No obstante, las acciones comerciales de México han seguido la pauta de su retórica altamente nacionalista. Entre 1991 y 1992, las filiales norteamericanas

²⁰ *El Nuevo Herald*, 1^o de octubre de 1992, p. 1A; *CubaINFO*, vol. 4 N^o12, 27 de octubre de 1992, pp. 2 y 3.

²¹ *Washington Times*, 22 de noviembre de 1992, p. A14; y *CubaINFO*, vol. 4, N^o14, 4 de diciembre de 1992, p. 3.

²² David Schrieberg, "Anti-U. S. Winds Blow from the South", *Sacramento Bee*, 17 de julio de 1993, p. A12.

nas ubicadas en México cuadruplicaron su nivel de comercio con Cuba.²³

El embajador de Japón en Cuba, Dr. Nobuo Miyamoto, afirmó: "... el Gobierno de Japón se ve afectado por la ley, puesto que ésta contiene artículos que involucran a terceros países". El embajador señaló además que "el problema de la ley es que (la CDA) constituye la aplicación extraterritorial de la legislación nacional de Estados Unidos... lo que no está permitido por el derecho internacional".²⁴

Argentina, Bolivia, Chile, Corea del Norte, Costa Rica, Honduras, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y Vietnam también se opusieron a la CDA.²⁵ Durante una reunión de alcaldes, representantes oficiales y legisladores municipales de más de 20 países de habla hispana, se emitió una resolución en contra de la Torricelli Bill, que fue enviada al Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali.²⁶

Las empresas estadounidenses.

Las empresas estadounidenses han manifestado en forma tranquila y consecuente su oposición a la CDA simplemente por razones económicas. La CDA forzará a las empresas norteamericanas a perder participación en el mercado frente a sus competidores. En octubre de 1991, Brendan Harrington, consejero de relaciones públicas de Cargill Inc., afirmó que su empresa lidera la lucha contra los esfuerzos del Congreso por impedir que las filiales ubicadas fuera de los Estados Unidos sostengan relaciones comerciales con Cuba. "Si se le niega a Cargill el acceso al mercado cubano, las empresas europeas y japonesas estarán muy dispuestas a llenar el vacío", afirmó.²⁷ Cargill es la empresa con mayor intercambio comercial con Cuba a través de las filiales, especialmente de su filial en Suiza.

²³ De acuerdo con el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, las filiales ubicadas en México aumentaron su comercio de 5 millones 300.000 dólares en 1991 a 21 millones 930.000 en 1992. Otros países que han registrado aumentos en sus relaciones comerciales con Cuba son Alemania, España, Francia y Países Bajos. Véase U.S. Department of the Treasury, "Special Report", 1993.

²⁴ *Granma Internacional*, 22 de noviembre de 1992, p. 13. Véase también *CubaINFO*, vol. 4, N°14, 4 de diciembre de 1992, p. 3.

²⁵ Véase *CubaINFO*, vol. 4, N°13, 13 de noviembre de 1992, pp. 3 y 4.

²⁶ Foreign Broadcast Information System, Latin America, 14 de octubre de 1992, p. 3.

²⁷ "U. S. Companies Sidestep Embargo on Cuba", *Chicago Tribune*, 21 de octubre de 1991, p. 5.

Otras dos grandes empresas norteamericanas se han manifestado públicamente en contra de la CDA. En agosto de 1992, la United Technologies (empresa matriz de Otis Elevator) presentó un testimonio contra la CDA ante el Senado de los Estados Unidos. Otis vendía 10 millones de dólares anuales de bienes a Cuba por intermedio de sus filiales en México y España. Daryl Natz, vocero de la Continental Grain, señaló recientemente que "las empresas de la competencia, no afiliadas a compañías norteamericanas concretarán los negocios". Continental Grain vendía anualmente a Cuba varios millones de dólares de cereales a través de sus filiales en América del Sur, Canadá y Europa.²⁸

Los disidentes y los exiliados.

Incluso los cubanos que han sido encarcelados por estar en contra del gobierno de Fidel Castro se opusieron a la CDA. El disidente cubano, Elizardo Sánchez Santa Cruz, envió una carta a *The New York Times* en la que se oponía a la profundización del embargo. Sánchez señaló que: "las continuas presiones económicas en contra del gobierno cubano no traerán consigo cambio alguno. Por el contrario, le proporcionan a Fidel Castro excusas para las deficiencias económicas de su gobierno y las violaciones a los derechos civiles".²⁹

En forma similar, Eloy Gutiérrez Menoyo, exiliado cubano que pasó 22 años encarcelado, escribió una carta abierta que fue publicada en *The Miami Herald*. Allí señala: "¿por qué no admitir que el comunismo ha durado más cada vez que se le ha impuesto un embargo? Vietnam, China, Corea del Norte y Cuba constituyen claros ejemplos... Incluso bajo el más severo embargo y sin cambios significativos en la política estadounidense hacia la Isla, Fidel Castro ha logrado astutamente aferrarse al poder".³⁰

Por supuesto que en la comunidad de exiliados también existen personas que apoyan la CDA. La CANF fue muy severa en la redacción de la legislación y se preocupó de que ésta fuera aprobada por el

²⁸ Helen Simon, *op. cit.*

²⁹ Elizardo Sánchez, "Let Fidel Castro Lead the Way", *The New York Times*, 26 de agosto de 1993. Sánchez ha pasado 10 de los últimos 12 años en prisiones cubanas.

³⁰ Eloy Gutiérrez Menoyo, "To the Exile Community, the Whole World Dialogue, So Why Not Cubans?", *The Miami Herald*, 27 de agosto de 1993, p. 17A.

Congreso y la Casa Blanca.³¹ Aparte de la CANF, y por supuesto de los miembros más manejables del Congreso, es verdaderamente difícil encontrar apoyo para la CDA.

La comunidad religiosa.

Los miembros de la Iglesia Católica cubana también se opusieron al rigor del embargo. Los obispos católicos de Cuba emitieron una declaración en que manifestaban su "rechazo a cualquier medida que pueda aumentar las grandes dificultades económicas que actualmente sufre el pueblo cubano.... Un embargo total que afecta el comercio de bienes esenciales como alimentos y medicinas resulta éticamente inaceptable, viola los principios del derecho internacional y es siempre contrario a los valores del Evangelio".³²

Desde la promulgación de la CDA, el grupo norteamericano denominado "Pastors for Peace" ha estado enviando ayuda material a Cuba a través de la frontera mexicana en un claro desafío al embargo.³³ Recientemente, este grupo organizó una huelga de hambre de 24 días para liberar un bus de transporte escolar confiscado por el Departamento del Tesoro en Laredo, Tejas, para que se permitiera su envío a Cuba.³⁴

La respuesta de las Naciones Unidas.

El 24 de noviembre de 1992, justo a un mes de promulgada la CDA en los Estados Unidos, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución propuesta por el Gobierno de Cuba en contra del embargo norteamericano a ese país. En la resolución titulada "Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba", se

³¹ Alfonso Chardy, "Torricelli Bill Backer Urged Exile Unit", *The Miami Herald*, 25 de septiembre de 1992, p. 21A.

³² *CubaINFO*, vol. 4, N°12, 27 de octubre de 1992, p. 3.

³³ *CubaINFO*, vol. 4, N°14, 4 de diciembre de 1992, p. 4; y vol. 4, N°15, 18 de diciembre de 1992, p. 2.

³⁴ *CubaINFO*, vol. 5, N°11, 3 de septiembre de 1993, pp. 2 y 3. El Departamento del Tesoro había permitido que todos menos uno de los 95 vehículos cargados con bienes destinados a Cuba cruzaran la frontera. Además, se prohibió la exportación de autobuses por no estar considerados como "bienes humanitarios". El grupo "Pastors for Peace" afirmó que el vehículo sería utilizado para llevar a los niños a la escuela dominical y a misa. Véase además, *CubaINFO*, vol. 5, N°10, 6 de agosto de 1993, p. 1.

expresa preocupación por la promulgación de leyes extraterritoriales y sus efectos en la soberanía de otros Estados, entidades y personas. La resolución pide al Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, que elabore un informe sobre el cumplimiento de la resolución e insta a todas las naciones a "que se abstengan de promulgar y aplicar leyes y medidas... dirigidas a intensificar y ampliar el bloqueo económico, comercial y financiero contra Cuba".

Hasta que se promulgó la CDA, el Presidente Castro no pudo obtener el apoyo de las Naciones Unidas en contra del embargo. Cuando en 1991 Cuba presentó a las Naciones Unidas una resolución similar, ésta no obtuvo los votos necesarios para su aprobación. La CDA fue el instrumento preciso para asegurar que Fidel Castro consiguiera el apoyo de las Naciones Unidas. Después de promulgada la CDA, sólo dos países votaron con los Estados Unidos en contra de la resolución de las Naciones Unidas: Israel y Rumania.³⁵

Incluso, el Departamento de Estado predijo que las repercusiones de la CDA convertirían a los Estados Unidos en un paria entre sus aliados. En audiencias ante el Congreso referentes a la Torricelli Bill, efectuadas en abril de 1992 (antes de que el proyecto se convirtiera en ley), el entonces Secretario Adjunto para Asuntos Interamericanos, Robert S. Gelbard, condenó el embargo comercial a Cuba de noviembre de 1991, testificando que "si el embargo se hubiera aplicado a empresas norteamericanas en otros países, Cuba probablemente habría ganado el debate en las Naciones Unidas".³⁶ Estaba en lo cierto.

En respuesta a la votación de las Naciones Unidas, el vocero del Departamento de Estado, Joe Snyder, emitió una declaración en que afirmaba que la resolución, sin fuerza jurídica obligatoria, no afectaría las políticas estadounidenses hacia Cuba o la aplicación del embargo.

³⁵ Cincuenta y nueve países votaron a favor de la resolución, 71 se abstuvieron y 42 no asistieron a la votación. Entre los que apoyaban la resolución, se encontraban Brasil, Canadá, Colombia, Chile, China, Ecuador, España, Francia, India, Indonesia, México, Nueva Zelandia, Uruguay y Venezuela. Algunos de los que se abstuvieron fueron la República Federal de Alemania, Bélgica, Dinamarca, Rusia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y el Reino Unido. Véase *CubaINFO*, vol. 4, Nº14, 4 de diciembre de 1992, p. 2.

³⁶ Declaración de Robert Gelbard ante el Comité de Relaciones Exteriores, Cámara de Representantes, 8 de abril de 1992.

¿Están las empresas cumpliendo la ley?

Antes de analizar los efectos de la CDA en las filiales norteamericanas y en Cuba, se debe responder una interesante pregunta que a su vez es un corolario: ¿están cumpliendo la ley las empresas? En primer lugar es importante destacar la escasez de información disponible sobre el tema a la luz de la conmoción previa a la promulgación de la CDA. No existen estudios al respecto. Probablemente hay dos razones opuestas para esta falta de información: 1) si las empresas están obedeciendo las disposiciones, seguramente pueden querer hacerlo con cautela para evitar oposición, bloquear órdenes, en sus respectivos países huéspedes; y 2) si las filiales no obedecen el mandato de la ley y continúan sosteniendo relaciones comerciales con Cuba directamente o a través de intermediarios, seguramente desean evitar una violación abierta de las leyes norteamericanas.

En círculos de Washington hubo cierta especulación inicial de que a pesar de que el candidato Clinton apoyaba públicamente la CDA, en realidad lo hacía por razones de política interna durante las elecciones presidenciales. Algunos analistas expertos en Cuba han señalado que el Presidente Clinton podría decidir no aplicar la ley una vez instalado en la Casa Blanca.³⁷ Sin embargo, hasta la fecha y a pesar de los esfuerzos realizados para aplacar la hostil retórica de Washington hacia Cuba, el gobierno de Clinton continúa ratificando públicamente la Ley.³⁸ Sin embargo, no ha adoptado acciones específicas para aplicarla. Tampoco se ha visto públicamente obligado a hacerlo.

³⁷ Jorge Domínguez afirmó que: "Una posibilidad es que (las leyes sobre el comercio de las filiales) se pierdan en la maraña burocrática y que no sean aplicadas de hecho". Véase Helen Simon, *op. cit.*

³⁸ Entre algunos de los pequeños pasos dados por el gobierno de Clinton para disminuir la tensión entre los dos países se cuentan: i) nuevos esfuerzos para cerrar un acuerdo sobre telecomunicaciones con Cuba, que desarrollaría las comunicaciones telefónicas con la Isla y permitiría que las empresas norteamericanas pagaran anualmente varios millones de dólares a ese país. Las cuentas bloqueadas, sin embargo, permanecerán bloqueadas; ii) declaraciones públicas que señalan que Washington no tiene intenciones hostiles hacia Cuba, asesoría a los cubanos en materia de avance de maniobras militares y promesas de terminar con los movimientos terroristas anticastristas en los Estados Unidos; iii) disminución de las restricciones a los viajes y apoyo a la asistencia humanitaria; y iv) supresión de los fondos asignados a Televisión y Radio Martí. Véase Christopher Marquis, "U. S. Policy Toward Cuba Softening", *Knight-Ridder*, p. A26; "New Telecommunications Policy Toward Cuba Nearing Completion", *Communications Daily*, 12 de julio de 1993, p. 1.

El Departamento del Tesoro y el Departamento de Estado de los Estados Unidos afirman que las empresas están cumpliendo la ley.

La Office of Foreign Assets Control (OFAC) del Departamento del Tesoro, informa que desde el 24 de octubre de 1992 no se han concedido licencias para el comercio de las empresas filiales.³⁹ Incluso, el Departamento del Tesoro afirma que no se han tomado medidas de ejecución sencillamente porque las empresas están "cumpliendo la Ley". Serena Moe, abogada principal de la OFAC, ha señalado que "muchas empresas han evitado el intercambio comercial por razones de negocios. Nadie quiere sentar jurisprudencia, así que las empresas lo eluden". La abogada Moe agregó que espera que si las empresas se ven obligadas a comerciar con Cuba porque enfrentan órdenes de bloqueo en los países en que operan, voluntariamente lo comunicarán a la OFAC.⁴⁰

No resulta sorprendente que el Departamento de Estado afirme que no ha tenido problema alguno para que las empresas cumplan las nuevas órdenes. Bob Fretz, *desk officer* encargado de Cuba del Departamento de Estado, informó que "siempre, siempre, siempre estamos buscando a quienes violan la legislación (sobre el comercio de las filiales) y no ha habido casos de violaciones a la ley".⁴¹

Sin embargo, cabe preguntarse cuánto empeño han puesto el Departamento del Tesoro y el Departamento de Estado en descubrir violaciones a la CDA. No cabe duda de que ubicar, demandar y penalizar a una empresa recalcitrante probablemente le creará más problemas al Gobierno de los Estados Unidos que los que merece. Simplemente, resulta más fácil ignorar o hacer la vista gorda e informar confiadamente que no se conocen violaciones a la ley.

Canadá: "ladra pero no muerde".

Ya sea que se acepte o no el discurso oficial de los Estado Unidos, es evidente que la CDA ha ocasionado pérdidas a las filiales ubicadas en Canadá. Eli Lilly de Canada Inc. y H. J. Heinz Co. de Canada Ltd., por ejemplo, han rechazado oportunidades de vender bienes a Cuba

³⁹ Entrevista telefónica a Clara David, OFAC, Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, 31 de agosto de 1993.

⁴⁰ Entrevista telefónica a Serena Moe, abogada principal de la OFAC en el Departamento del Tesoro, 13 de septiembre de 1993.

⁴¹ Entrevista telefónica a Bob Fretz, Departamento de Estado de los Estados Unidos, 7 de septiembre de 1993.

este año. Fuentes de ambas filiales han señalado que las oficinas matrices en los Estados Unidos no permitieron las negociaciones comerciales.⁴²

A pesar de los alardes anteriores a la promulgación de la CDA, el gobierno canadiense "no se atrevió", como lo afirmó tan acertadamente un investigador canadiense.⁴³ Según un reciente artículo aparecido en el *Toronto Globe and Mail*, el Departamento de Justicia canadiense no ha actuado en casi 20 casos de supuesta violación a la orden de bloqueo contra la CDA. En virtud de la Ley Canadiense sobre Medidas Extranjeras Extraterritoriales (*Canadian Foreign Extraterritorial Measures Act*), el Departamento de Relaciones Exteriores de Canadá está obligado a enviar al Departamento de Justicia los casos por supuestas violaciones a la orden de bloqueo, para su procesamiento. Aparentemente, el Departamento de Relaciones Exteriores ha cumplido su obligación, al remitir los casos al Departamento de Justicia. No obstante, es un hecho que en Canadá no ha habido ningún juicio relacionado con la Ley canadiense sobre medidas extranjeras extraterritoriales.⁴⁴

Se debe tener en cuenta la especial vulnerabilidad de Canadá dado su empeño por llevar a cabo exitosamente el Tratado de Libre Comercio. En este momento, cualquier dificultad que plantee Canadá a la legislación comercial estadounidense podría perjudicar su programa para incorporarse al Tratado. Además, 80% de las exportaciones canadienses está destinado a los Estados Unidos. Cualquier obstáculo en esta sociedad comercial le resultaría especialmente problemático. Más aún, como Canadá se encuentra en un año de elecciones, existen pocas probabilidades de que se emprendan acciones respecto de las órdenes de bloqueo en un futuro cercano.⁴⁵

Responden las filiales con asiento en Europa.

La historia de Europa es un poco confusa. De acuerdo con un informe preparado por el Parlamento Europeo a fines de septiembre de 1993, la CDA "está obstaculizando seriamente el comercio entre la

⁴² Jeff Sallot, "Don't Let Washington Call the Shots", *Toronto Globe and Mail*, 16 de julio de 1993, p. A17.

⁴³ Entrevista telefónica al Dr. John Kirk, 9 de septiembre de 1993.

⁴⁴ Jeff Sallot, *op. cit.*

⁴⁵ Entrevista telefónica a Jeff Sallot, Corresponsal de Asuntos Exteriores del *Toronto Globe and Mail*, 14 de septiembre de 1993.

Comunidad Europea y Cuba y podría llevar a un segundo embargo impuesto a las exportaciones de la Comunidad Europea en los Estados Unidos".

Sin embargo, según David Jessup, del cuasigubernamental British West India Committee, en realidad la CDA ha tenido "un leve efecto directo" en el comercio de las filiales ubicadas en Europa. Indicó que las filiales han encontrado otros métodos legales para proseguir sus relaciones comerciales con Cuba. Jessup señala que "los cubanos han descubierto formas creativas de hacer negocios en el extranjero, y han modificado sus patrones de consumo". Destaca que las empresas cubanas funcionan en todo el mundo, "incluso en lugares tan recónditos como Liechtenstein". También afirma que las empresas británicas están transando "volúmenes increíbles" con países como Panamá, República Dominicana y Suiza, entre otros. Jessup señala que el comercio entre el Reino Unido y Curazao, por ejemplo, ha aumentado en los últimos 12 a 18 meses. Atribuye este aumento a las filiales estadounidenses con sede en Gran Bretaña que encuentran la manera de soslayar la CDA: "las empresas saben como moverse para concretar sus negocios".⁴⁶

Comentarios de una empresa matriz norteamericana.

El conglomerado agroindustrial Cargill Inc., con sede en Estados Unidos, fue posiblemente una de las empresas más activas en el comercio con Cuba por intermedio de sus filiales. Brendan Harrington, de la oficina de Cargill en Washington, fue más cauteloso respecto de si las filiales cumplen o no las disposiciones de la CDA. Harrington afirma que "Cargill es una compañía seria. No violaremos las leyes norteamericanas". Sin embargo, critica la CDA y no minimiza los efectos negativos que tiene en su compañía. Señala en términos muy simples que "las sanciones unilaterales se vuelven contra las empresas estadounidenses. La CDA sólo perjudicará la competitividad de los Estados Unidos".⁴⁷

La información acerca del cumplimiento de las nuevas disposiciones es contradictoria. El Gobierno de los Estados Unidos, por razones obvias, afirma que sí. Las empresas filiales, también por

⁴⁶ Entrevista telefónica a David Jessup, British West India Committee, 14 de septiembre de 1993.

⁴⁷ Entrevista telefónica a Brendan Harrington, *op. cit.*

razones obvias, declaran lo mismo. Las filiales con asiento en Canadá parecen haber visto reducido su comercio, mientras que las filiales ubicadas en Europa podrían estar utilizando resquicios para eludir la ley. Es probable que todas las partes tengan un cierto grado de razón y la cuestión del cumplimiento sigue siendo algo ambigua.

De acuerdo con Harrington, Cargill ya está notando los efectos de la Ley. El comercio directo entre las filiales de Cargill y Cuba se encuentra expresamente prohibido, pero el comercio indirecto de Cargill también se ha visto afectado por la nueva legislación. Harrington explica que la mayor parte del comercio internacional de productos agrícolas se realiza sobre la base de contratos, o "comercio en cadena" (*string trade*). La mayoría de los tratos se hacen en el papel. Las empresas compran y venden contratos. Un contrato para comprar azúcar, por ejemplo, "puede fácilmente comprarse y venderse entre 12 y 15 veces". Si en cualquier parte de esa cadena comercial aparece Cuba, según la nueva legislación, la empresa estadounidense está obligada a rescindir el contrato, con lo cual se expone a una sanción. (Anteriormente, la empresa norteamericana simplemente solicitaba al Departamento del Tesoro una licencia). La CDA puede sacar a Cargill del negocio del azúcar. Harrington señala que como Cuba es tan importante en el mercado internacional del azúcar, Cargill está en duda sobre si debe o no ingresar al comercio de contratos de azúcar porque es muy probable que Cuba aparezca en la cadena comercial. Si ello sucede, Cargill debe violar el contrato, es decir, pagar para terminarlo. Aunque Harrington no lo confirmó, es probable que ya haya habido incumplimientos por causa de la CDA porque algunas empresas, astutamente, pueden sacar partido de los reparos de Cargill frente a la CDA para evitar perder en los mercados de futuros. "Obviamente esto no afecta a Fidel Castro", afirma Harrington, "¿A quién afecta entonces? A la empresa norteamericana. Harrington concluye que "resulta estúpido sacrificar la participación de los Estados Unidos en el mercado en aras de un gesto político".⁴⁸

Las repercusiones de la CDA en las filiales.

Es evidente que la CDA ya ha perjudicado a las filiales estadounidenses. Muchas personas, incluidos funcionarios del Gobierno de los

⁴⁸*Ibid.*

Estados Unidos, afirman que la Ley perjudica más al comercio norteamericano que a Cuba. Serena Moe, de la OFAC, sonrió cuando se le planteó la pregunta y su respuesta fue: "¿A quién cree que perjudica más esta Ley? Por supuesto que a las filiales estadounidenses".⁴⁹

Algunas filiales, especialmente las del sector agroindustrial, mantienen un volumen comercial significativo con Cuba. Aunque las cifras son confidenciales, es posible suponer que esas empresas perciben la suspensión del comercio en diferentes formas, incluida la pérdida de ganancias y de mercados. Aunque las ganancias reales obtenidas por las grandes empresas agroindustriales pueden haber sido relativamente pequeñas, una gran parte del comercio de las filiales constituía un potencial de mercado a futuro. A medida que las filiales norteamericanas vayan abandonando el mercado cubano, otras empresas extranjeras llenarán el vacío y las compañías estadounidenses no sólo perderán sus actuales oportunidades comerciales, sino además cualquier ventaja competitiva que pudieran haber tenido si se produce una apertura en Cuba.⁵⁰

Además, en Cuba hay algunos mercados que tienen recursos finitos, como, por ejemplo, las propiedades costeras o los derechos de explotación petrolera y minera, que actualmente se están distribuyendo entre los principales competidores comerciales de los Estados Unidos.

Finalmente, como lo ha señalado Cargill, el comercio indirecto también se ha visto afectado. Dada la naturaleza del comercio agrícola, la mera presencia de Cuba en la cadena de contratos obliga a Cargill a abandonar las transacciones azucareras.

Por lo tanto, incluso si sus pérdidas derivadas de la ausencia de comercio directo son pequeñas en términos financieros relativos, las filiales norteamericanas están perdiendo oportunidades futuras y actuales mercados indirectos.

Las repercusiones de la CDA en Cuba.

Aún es demasiado pronto para estimar en términos cuantitativos las repercusiones de la CDA en la economía cubana, y ello por varias razones. En primer lugar, la CDA contiene una cláusula de derechos

⁴⁹ Entrevista telefónica a Serena Moe, *op. cit.*

⁵⁰ Helen Simon, *op. cit.*

adquiridos ("*grandfather clause*") que permite que las filiales que tienen obligaciones contractuales prosigan sus relaciones comerciales con Cuba. El artificioso lenguaje de la ley fue diseñado con el propósito de otorgar al Departamento del Tesoro la mayor flexibilidad posible para disminuir los efectos de la ley en las filiales y en sus socios comerciales estadounidenses. En vez de cortar de raíz el comercio entre las filiales y Cuba, los términos generales de la cláusula de derechos adquiridos ha permitido que continúen algunas relaciones comerciales, acallando las críticas de las empresas matrices y de los aliados extranjeros. Además, en definitiva, pospone los efectos de la legislación durante al menos un año, si no más.⁵¹

Recientemente la OFAC informó que "en virtud de la disposición de inviolabilidad contenida en la CDA... tal vez se hayan otorgado unas 24 licencias" desde que se firmó la CDA hace once meses.⁵² Aunque estas licencias representan una disminución de 90% en comparación con el número de licencias concedidas el año anterior, es un error suponer que representan un descenso en el nivel de comercio llevado a cabo. Las licencias pueden haber sido otorgadas a empresas encargadas de grandes volúmenes comerciales. Los nombres de las empresas favorecidas por la cláusula de inviolabilidad de contrato son confidenciales, como también lo son las cantidades de dólares transados en estas relaciones comerciales. La OFAC señaló claramente que la mayor parte del comercio que se efectuaba bajo la disposición de inviolabilidad de contrato correspondía a la categoría de los productos básicos.⁵³ Además, a pesar de que en el pasado más de 100 empresas estadounidenses tenían relaciones comerciales con Cuba a través de sus filiales, sólo unas cuantas eran responsables de la mayor parte de esta actividad.⁵⁴ Hasta que la cláusula de derechos adquiridos siga su curso, será imposible cuantificar con precisión los efectos de la CDA en la economía cubana. Debido a que la mayoría de los contratos de productos básicos son válidos por dos años, sólo en 1994 podremos saber el efecto total que ha tenido la prohibición

⁵¹ Entrevista telefónica a Michael Krinsky, abogado que representa a Cuba, 9 de septiembre de 1993; y entrevista telefónica a Clara David, OFAC, Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, 31 de agosto de 1993.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Entrevista telefónica a Clara David, 13 de septiembre de 1993.

⁵⁴ Algunos documentos del Departamento del Tesoro obtenidos por el autor gracias a la Ley de Libertad de Información indican que Cargill y Continental Grain, grandes empresas de cereales, ocupaban un porcentaje significativo del mercado total de las filiales.

comercial en las calles de La Habana y en las arcas de las filiales norteamericanas.

A la dificultad de cuantificar las repercusiones de la ley, se agrega el hecho de que algunos productos que antes proporcionaban las filiales estadounidenses son únicos e irremplazables. Dentro de esta categoría se cuentan los materiales médicos específicos y las piezas de recambio para bienes de capital de procedencia norteamericana.⁵⁵

A pesar de lo difícil que resulta cuantificar las repercusiones de la CDA en Cuba, se puede suponer que a la Isla le será fácil encontrar nuevos socios comerciales en la mayoría de las áreas anteriormente cubiertas por las filiales estadounidenses. Esto se debe especialmente a que la mayoría de los bienes suministrados por la filiales eran productos alimenticios y otros bienes fungibles. Incluso, un funcionario del Departamento de Estado reconoció recientemente que Cuba ha logrado encontrar nuevos mercados para reemplazar los que anteriormente ocupaban las filiales de los Estados Unidos.⁵⁶ Puede ser que Cuba deba pagar precios afectados por la inflación para importar estos bienes y puede haber interrupciones en los suministros nacionales mientras ese país busca nuevos socios comerciales. Sin embargo, probablemente la CDA ha constituido un inconveniente para Cuba, más que una forma de padecimiento permanente.

Las repercusiones de la CDA en las empresas que no están bajo su jurisdicción.

Las empresas que no están bajo la jurisdicción de la CDA se han visto tanto inhibidas como liberadas de efectuar futuras relaciones comerciales con Cuba. Andrew Zimbalist, economista del Smith College especializado en asuntos cubanos, señala que "las empresas extranjeras, preocupadas de perder su libre acceso a los mercados de Estados Unidos, pueden sumarse a las filiales norteamericanas evitando adquirir productos cubanos".⁵⁷ Gareth Jenkins, editor de la revista británica *Cuba Business*, destaca que la CDA ha "influido

⁵⁵ Entrevista telefónica a Serena Moe, *op. cit.*

⁵⁶ Entrevista telefónica a Bob Fretz, *op. cit.*

⁵⁷ Andrew Zimbalist, *op. cit.*, p. 161.

mucho en que la gente sienta temor de comerciar con Cuba".⁵⁸ Las rondas de conversaciones para la obtención de licencias destinadas a la explotación de petróleo, por ejemplo, pueden haber fracasado porque la British Petroleum se atemorizó. La Royal Dutch Shell y la Clyde Petroleum, informaron que el Departamento de Estado de los Estados Unidos "los desalentó, en forma decidida" a invertir en Cuba. La empresa francesa Total continúa realizando sus explotaciones petroleras más allá de las costas cubanas, luego de que supuestamente se le comunicó que la zona petrolera que exploraba había sido vendida a intereses estadounidenses antes de 1959.⁵⁹

Durante los dos primeros meses de 1993, hubo un drástico descenso de 83.5% en las exportaciones británicas a la Isla en comparación con el mismo período del año anterior.⁶⁰ A pesar de que suelen presentarse grandes fluctuaciones en el comercio entre ambos países, esta disminución fue particularmente impresionante. La baja puede atribuirse en parte a las repercusiones de la CDA en las empresas extranjeras, aunque con seguridad también debe haber influido la precaria condición de la economía cubana.

David Jessup del British West India Committee, señaló que hasta el anuncio sobre la dolarización de Cuba hecho por Fidel Castro en julio de 1993, había un notorio descenso de las inversiones europeas en Cuba.⁶¹ Jessup atribuye este fenómeno al bajo rendimiento de la economía cubana y a las presiones de los Estados Unidos, explícitas o no, para bloquear el comercio con Cuba. Sin embargo, Jessup señala que después de los anuncios hechos por Fidel Castro en julio, ha resurgido el interés europeo por invertir en Cuba. Jessup también atribuye esta atención de Europa hacia Cuba y sus mercados a la sensibilidad europea con respecto a ciertas "señales no oficiales de Washington que hacían pensar que el gobierno de Clinton comenzaba a cambiar su política hacia Cuba". Jessup menciona

⁵⁸ Entrevista telefónica a Gareth Jenkins, editor de la revista *Cuba Business*, 7 de septiembre de 1993.

⁵⁹ Andrew Zimbalist, *op. cit.*, p. 159.

⁶⁰ El total de las exportaciones británicas a Cuba equivalió a 1 millón 400.000 libras en el período enero-febrero de 1993, comparado con 8 millones 300.000 en 1992. *Cuba Business*, "1992 Foreign trade Statistics - United Kingdom", vol. 7, N°5, junio de 1993, p. 2. Entrevista telefónica a David Jessup, *op. cit.*

⁶¹ En su discurso del 26 de julio, el Presidente Fidel Castro anunció que se legalizaba para los cubanos el uso de moneda extranjera para su utilización en adquisiciones de productos nacionales.

como ejemplo la morigeración de la retórica anticubana proveniente de Washington.⁶²

Como muestra de los renovados intereses del Reino Unido, una delegación comercial oficial visitó la Isla en junio de 1993. La jefa del grupo, la Baronesa Young, miembro clave de la Cámara de los Lores y del Partido Conservador, señaló a los reporteros en La Habana que "la posición del gobierno británico es mantener relaciones comerciales con Cuba y estamos interesados en ampliarlas aun más, puesto que somos una nación con vocación comercial".⁶³

Wolf Grabendorff, director del centro de estudios español IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas), también ha observado un aumento del interés europeo por Cuba. Grabendorff ha señalado que "en los últimos años, las empresas europeas han ampliado sus relaciones comerciales y sus inversiones en Cuba. En los últimos dos años, por ejemplo, empresas europeas y canadienses han creado 52 *joint ventures* con Cuba... Algunas empresas francesas y españolas han mantenido e incluso aumentado sus relaciones económicas con la Isla".⁶⁴

Esto puede ser parte de una tendencia según lo cual, las relaciones comerciales que anteriormente estaban en manos de las filiales de empresas norteamericanas actualmente están siendo reemplazadas por compañías extranjeras. Frank Smeenck, jefe de la empresa MacDonald Mining, con sede en Toronto, indicó recientemente que los esfuerzos de Washington por impedir el comercio entre Cuba y las filiales norteamericanas con asiento en Canadá están contribuyendo a que las empresas netamente canadienses desplacen a sus competidores estadounidenses. Smeenck señala: "Hemos esperado 30 años. Hay muchísimas oportunidades comerciales en ese país. Absorberá miles de millones de dólares en capital".⁶⁵ Cabe hacer notar que es difícil conseguir información y cifras sobre las actuales prácticas comerciales de Cuba. Muchas empresas se cuidan de dar información acerca de sus actividades con Cuba por temor a repre-

⁶² Entrevista a David Jessup, *op. cit.*

⁶³ *The Miami Herald*, 14 de junio de 1993, p. 10A. Véase además *CubaINFO*, vol. 5, N°8, 18 de junio de 1993, p. 5. La Baronesa Young, sin embargo, no ha proseguido sus esfuerzos para obtener créditos para la exportación en favor de las empresas interesadas en el comercio con Cuba. Hasta que esto suceda, persistirá la duda de si habrá o no un aumento importante en el comercio entre el Reino Unido y Cuba.

⁶⁴ Carta enviada por Wolf Grabendorff a Donna Rich Kaplowitz, 10 de septiembre de 1993.

⁶⁵ Peter Benesh, "Canadian Trade with Cuba Growing, U. S. Embargo is Helping by Pushing Business Opportunities North", *Star Tribune*, 16 de agosto de 1993, p. 8D.

salías de parte de ciertos elementos de la comunidad de exiliados cubanos.

De este modo, pareciera que la CDA ha tenido dos efectos opuestos en las empresas que no están bajo su jurisdicción. Algunas empresas no se atreven a sostener relaciones comerciales con Cuba simplemente porque existe la legislación, aunque ésta no las afecte de manera específica. Otras, buscan mercados que anteriormente estaban dominados por las filiales de las compañías estadounidenses.

Conclusión: ¿Quién pierde más?

En consecuencia de todo lo anterior, cabe preguntarse quién es el que más pierde con la existencia de la CDA: ¿Cuba o las filiales norteamericanas? Como se ha señalado, probablemente le sea muy fácil a Cuba encontrar proveedores alternativos para la mayoría, por no decir todos los bienes anteriormente comprados a las filiales estadounidenses. Evidentemente, el cambio de socios comerciales significará para Cuba costos en tiempo y dinero. No obstante, a la larga, la nueva legislación será un inconveniente para los cubanos, pero no un motivo de padecimiento permanente.

Además, hay quienes sostienen que la CDA en realidad ayuda políticamente al Gobierno de Cuba. Fidel Castro puede seguir culpando internamente a los Estados Unidos de las penurias económicas que enfrenta la Isla. Más aún, la CDA ha permitido que el gobierno de Fidel Castro obtenga un apoyo internacional sin precedente ante las Naciones Unidas.

Probablemente las filiales norteamericanas han sufrido más que Cuba a raíz de la nueva legislación. Incluso, si las pérdidas de las empresas son pequeñas en términos financieros relativos, las filiales de las empresas estadounidenses pierden hoy mercados indirectos y oportunidades futuras.

De ser así, entonces, ¿quién pierde más con la CDA? Sostengo que el más seguro perdedor es el Gobierno de los Estados Unidos. El objetivo de derribar al gobierno de Castro mediante el asedio económico no se ha logrado. Es más, las actuales políticas de los Estados Unidos respecto de Cuba han expuesto al gobierno de ese país a la condena internacional de las Naciones Unidas y de casi todos sus socios comerciales. Peor aún, pareciera que la política estadounidense dirigida a acelerar la caída de Fidel Castro, por el contrario,

ha otorgado legitimidad a su gobierno. El Gobierno de los Estados Unidos parece obviamente desgastado.

Cuadro 1
Comercio autorizado de las filiales
estadounidenses con Cuba

	1985	1988	1990	1991	1992
Solicitudes de licencia	256	215	321	285	225
(Millones de dólares)					
Total de exportaciones a Cuba	162	97	533	383	407
Total de importaciones desde Cuba	126	149	172	335	92
Total de exportaciones e importaciones	288	246	705	718	499
Razón exportación/importación	56/44	40/60	76/24	53/47	82/18

Fuente: Office of Foreign Assets Control (OFAC), *An Analysis of Licensed Trade with Cuba by Foreign Subsidiaries of U. S. Companies*, Washington, D.C., U. S. Department of the Treasury, julio de 1991.

Cuadro 2
Bienes exportados a Cuba por las filiales estadounidenses
(Millones de dólares)

	1985	1988	1990	1991	1992
Cereales, trigo y otros bienes de consumo	109	56	500	348	363
Bienes industriales y no de consumo	53	41	33	36	44
Porcentaje de bienes de consumo en las exportaciones de las filiales	67.28	57.73	93.81	90.86	89.19
Porcentaje de bienes de consumo en el comercio de las filiales	37.85	22.76	70.92	48.46	72.75

Fuente: Donna Rich Kaplowitz y Michael Kaplowitz, *New Opportunities for U. S. Cuban Trade*, (Johns Hopkins University, 1992); U.S. Department of the Treasury, "Special Report", 1993.

Cuadro 3

Lista parcial de productos vendidos a Cuba
por las filiales estadounidenses, 1985-1991

Aceite de semilla de girasol	equipo para fabricar cajas de cartón	mecanismos de transmisión por engranajes
aceites lubricantes	equipo de plomería	microinterruptores
adhesivo a base de caucho	equipo de procesamiento	mobiliario de oficinas
adhesivo sintético	equipo de rayos X	motores
aditivos de aceite	equipo de registro de temperaturas	motores diesel
alimentos	equipo para red de alcantarillado	motores para bombas
alkilato de detergente	equipo submarino: máscaras, snorkels, aletas	negro de humo de gas natural
ampollitas	equipo telefónico de recambio	neumáticos
aparatos ortopédicos	equipos de fabricación de asfalto	papel para fotocopias
aparatos telefónicos	equipos para agua	película para rayos X
arroz	equipos para centrales eléctricas	pesticidas agrícolas
artículos de oficina y papelería	esterilizadores	piel de embutidos
avena	fertilizantes	piezas industriales
ascensores	flujómetros	presas
balanzas	fusibles eléctricos	productos de harina
bolsas de polietileno	harina de soya	productos de vidrio
bombas hidráulicas	harina de trigo	productos farmacéuticos
bombas y toberas para gas	herramientas de carpintería	productos fotográficos
bombas y vástagos para perforación de rocas	herramientas para remachar	productos plásticos - cubiertos, juguetes
bujías	inspectores de botellas	relés para semáforo
cables presurizados	interruptores eléctricos	remaches
cadena y piezas de rodillo	láminas de aluminio	revestimientos y acabados químicos para cuero
calderas de vapor	lámparas fluorescentes	servicios de ingeniería para plásticos, cuero sintético, amoníaco
cápsulas de gelatina	lentes ópticos	tabiques de poliestireno
carros fúnebres	lámparas o faros de kerosene	teletipos - piezas
cartón seco para techar	líquido de freno	termostatos
cemento	madera terciada	transformadores
chasis para camiones	maíz	transmisiones automáticas
componentes de hornos esmaltados	maquinaria de fabricación de vidrio y repuestos	tuberías de PVC
compresores	máquinas de coser	válvulas
concentrados de cobre	máquinas de escribir	vehículos de pasajeros y repuestos
conectores eléctricos	máquinas para hacer hielo	vidriados cerámicos
cuchillás para sierras		vidriados de esmalte
cuerdas de polipropileno		
depósitos metálicos		
depuradores de aire		
elementos para fusibles		
enchufes eléctricos		

Fuente: Documentos de la OFAC del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos obtenidos por la autora en virtud de la Ley de libertad de información, 31 de marzo de 1992. Ver también Donna Rich Kaplowitz y Michael Kaplowitz, *op. cit.*

Cuadro 4

Empresas matrices norteamericanas con filiales extranjeras autorizadas para comerciar con Cuba 1985-1991

ALCOA	E.I. Dupont	Monsanto
AM International	Envirotech	Morton International
Aeroquip International	Emhart Industries	McGraw Edison
Analytical Technology	EliLilly	N. L. Industries
Armco	Exxon	Nynex
BF Goodrich	Fischer & Porter	Otis Elevator
Baker Hughes	Ford Motor	Owens Corning Fiber
Borg-Warner	GTE International	Pfizer
Brigstone/Firestone	GK Technologies	Philipp Brothers
Beatrice Companies	General Electric	Picker International
Barry-Wehmler	Genlyte Group	Potters Industries
Bonne Bell	Gilbarco	RCA Global
Buckman Laboratories	Gillette	R. J. Reynolds
Burndy	Goodyear Tire and Rubber	Raychem
Butler Manufacturing	H.B. Fuller	Reichhold Chemicals
Campbell Investment	H.H. Robertson	Reliance Electric
Carter Day Industries	Hercules	Richardson Electronics
Caterpillar	Hoechst Celanese	Rohm & Haas
Carrier	Honeywell	S. C. Johnson & Son
Central Soya	Hussmann	Joseph E. Seagram & Sons
Continental Grain	IBM World Trade	Sigma-Aldrich
Corning	ITT	Sybron Acquisition
Crane	Ingersoll-Rand	Stanley Works
Cooper Industries	International Multifoods	TFX Holdings
Commins Engine	International Securities In-	TRW Teleflex
Combustion Engineering	vestment	Toledo Scale
Coleman	Johnson and Johnson	Tenneco
Champion Spark Plug	Johnson Controls	USM
Del Monte	John Fluke Manufacturing	Uarco
Dow Chemical	Joyce International	Union Camp
Dorr-Oliver	Lubrizol	Union Carbide
Drew Chemical	Litton Industries	Vulcan Hart
Drexel Burnham Lambert	Manville	Westinghouse Electric
Dresser Industries	Minnesota Mining & Ma-	Worthington International
E.D.&F. Man International	nufacturing	Worthington Pump
Futures	Mennen	

Fuente: Documentos de la OFAC del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos obtenidos por la autora en virtud de la Ley de libertad de información, 31 de marzo de 1992.