

¿Ayudando a Castro?
Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba

Susanne Gratius

Octubre de 2005

Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Hamburgo. Antes de incorporarse a FRIDE como Investigadora del Programa de Democratización trabajó como investigadora en el Departamento de las Américas del Instituto Alemán de Asuntos Internacionales y de Seguridad / German Institute for International and Security Affairs (SWP) en Berlín y en el Instituto de Estudios Iberoamericanos (IIK) de Hamburgo. Hasta 1999 fue Coordinadora en el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) de Madrid.

DOCUMENTO DE TRABAJO

.....

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2005.

Felipe IV, 9 1º Dcha. 28014 Madrid - ESPAÑA

Tel.: +34 915 22 25 12 – Fax: +34 915 22 73 01

Correo electrónico: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Las opiniones expresadas por la autora de este documento no reflejan necesariamente la opinión de FRIDE.

Resumen Ejecutivo

La estancada situación política en Cuba indica la escasa influencia que tienen actores externos para facilitar un proceso de transición democrático en países con regímenes autoritarios. No obstante, la UE y EE UU podrían haber contribuido a una apertura política en Cuba, si ambos hubieran coordinado sus políticas. Al evaluar la política de la UE hacia Cuba y contrastarla con la de EE UU, saltan a la vista una serie de contradicciones que han impedido una política coherente y eficaz de promoción de la democracia. Al mismo tiempo, han impedido pensar en una agenda transatlántica, sin la cual no puede funcionar ni una política de sanciones ni una de compromiso.

Cuba provoca serias controversias entre EE UU y la UE, que se reflejan en el debate *engagement* versus sanciones y que se ha agudizado por las recientes medidas tomadas en Washington. EE UU y la UE tienen más diferencias que elementos en común con respecto a su política hacia Cuba. Les separan varias líneas divisorias en torno a los instrumentos económicos más apropiados, la cuestión de la propiedad, la soberanía nacional, el tipo de transición y democracia, así como los protagonistas políticos, las cuales reflejan filosofías muy distintas.

Pese a estas diferencias de fondo, las estrategias elegidas por EE UU y la UE hacia Cuba han contribuido a consolidar el sistema cubano. Las inversiones europeas y el intercambio comercial con la UE –su principal socio económico– le han servido a Castro para estabilizar su régimen en términos de recursos financieros, y la política de sanciones de EE UU le ha servido para justificarlo en términos políticos con la existencia de un enemigo externo.

Los más de cuarenta años que dura el debate trasatlántico sobre sanciones o compromiso hacia Cuba han sido contraproducentes, actuando a favor de los intereses políticos del régimen castrista. Pese a su Posición Común sobre Cuba y a ser un socio económico clave, como promotor de la democracia en Cuba, la UE ha tenido un bajo perfil comparado con el protagonismo negativo de EE UU. Su política de compromiso y condicionalidad ni ha servido para fomentar una apertura en la isla, ni tampoco ofrece un contrapeso a la posición de EE UU.

Para convertirse en un actor coherente con vistas a una futura transición en Cuba, la UE debería, en primer lugar definir una política común, en vez de permitir que cada institución y cada gobierno aplique su estrategia individual dentro del amplio margen que ofrece la Posición Común. A tal fin, podría constituirse un grupo de trabajo inter-institucional e interdisciplinario que revisara la estrategia europea de promoción de la democracia en Cuba.

En segundo lugar, la UE y particularmente España debería iniciar un debate con socios latinoamericanos y EE UU sobre el futuro de Cuba. Sólo una acción concertada podría servir para facilitar una apertura política y económica. Es preciso promover cambios en Cuba por la vía multilateral en vez de crear agendas competitivas. Una condición *sine qua non* para ello sería sustituir el debate ideológico sobre la Revolución cubana por una agenda pragmática dirigida hacia el objetivo de una Cuba más democrática y mejor insertada en la Comunidad de países del Occidente.

ÍNDICE

Introducción.....	1
Las relaciones de la UE con Cuba: compromiso condicionado	2
<i>La singularidad de Cuba en la política latinoamericana de la UE</i>	<i>2</i>
<i>El vaivén entre distanciamiento y acercamiento.....</i>	<i>3</i>
<i>Una “Posición Común” sin política común</i>	<i>5</i>
La política de EE UU hacia Cuba: sanciones reforzadas.....	7
<i>Cuba: un caso particular para EE UU</i>	<i>8</i>
<i>Breve repaso de la política de EE UU</i>	<i>9</i>
<i>¿Acelera la política de Bush una transición en Cuba?.....</i>	<i>10</i>
La dimensión transatlántica: ayudando a Castro.....	12
<i>El bloqueo externo a la democracia en Cuba</i>	<i>13</i>
<i>Diferencias de fondo entre EE UU y la UE</i>	<i>13</i>
<i>Salvando las distancias – elementos en común.....</i>	<i>15</i>
Anticipando el futuro: Perspectivas y recomendaciones.....	18
<i>Sugerencias para un mayor protagonismo de la UE</i>	<i>18</i>
<i>¿Construyendo una plataforma transatlántica?</i>	<i>19</i>

Introducción

“80 años son demasiados años para cumplir funciones de Estado” (Fidel Castro¹).

En las casi cinco décadas que Fidel Castro lleva al frente de la Revolución, parece que todo se ha dicho sobre la situación política en Cuba y todos los instrumentos para promover una apertura democrática han sido utilizados, sin que haya funcionado ninguno: ni la presión diplomática, ni el diálogo, como tampoco la cooperación, las sanciones, la integración o el aislamiento internacional. En contra de todos los pronósticos, el régimen castrista resistió hasta el colapso económico tras la caída del muro de Berlín. Quince años después de la disolución del bloque socialista, Cuba sigue siendo el único país latinoamericano que rechaza una democracia representativa y donde no se ha producido ningún tipo de apertura política. La actual parálisis en Cuba refleja la concentración de poder en manos del autoproclamado “líder máximo” Fidel Castro, volcado en las ideas de un lejano pasado revolucionario.

A diferencia de años anteriores, el reciente auge de Gobiernos de orientación izquierdista o populista en países como Argentina, (Bolivia), Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela está jugando a favor de un nuevo reconocimiento del régimen cubano en América Latina. El resultado más visible del renovado clima político regional es la alianza que ha surgido entre los gobiernos de Cuba y Venezuela. A cambio del envío de médicos y maestros cubanos, la cooperación con Hugo Chávez le permite a Fidel Castro importar petróleo en condiciones preferenciales y revender una parte en el mercado internacional, copiando con otro aliado el anterior modelo de intercambio entre Cuba y la Unión Soviética. La cooperación económica e ideológica entre Castro y Chávez se ve con recelos en Washington y en algunas capitales europeas.

En Cuba, el desarrollo económico está claramente subordinado al interés político de mantener el unipartidismo y el control sobre la sociedad. Aunque el gobierno de Castro introdujo en los años noventa modestas reformas económicas y

¹ En: Tomás Borge, *Un grano de maíz, conversación con Fidel Castro*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1992, p. 255.

administrativas al sistema –ajustándolo a las nuevas condiciones internacionales–, en Cuba no se ha producido una apertura hacia la economía de mercado comparable con otros países socialistas como China o Vietnam. Aunque para 2005 se prevé una tasa de crecimiento del 5%, el control estatal sobre la economía ha contribuido a crear una situación de crisis permanente², fomentando un sistema capitalista sumergido denominado mercado negro. No se ha tomado ninguna medida política que favorezca un pluralismo de opinión ni tampoco hay señales que indiquen un proceso de transición hacia la democracia representativa. Tras un breve período de liberalización política entre 1991 y 1996, Cuba ha vuelto al autoritarismo y al cierre de filas en torno a Fidel Castro.

Las señales políticas actuales son poco alentadoras. De cara al exterior, tanto la cúpula política como el sector militar aparecen como un bloque monolítico. La oposición interna es “débil y “divida”³ entre varios grupos que compiten entre sí. Aparte de contar con una limitada credibilidad y capacidad de liderazgo en la isla, los opositores se enfrentan a una creciente represión por parte del régimen cubano⁴. Ni en Cuba ni tampoco en Miami se ha perfilado una plataforma común entre los adversarios al régimen cubano. La sociedad civil está escasamente articulada –entre otros motivos por un rechazo a todo tipo de organización política identificada con el régimen–, las ONG son controladas por el Gobierno, y las posiciones de la Iglesia en Cuba son tan heterogéneas como las de la oposición.

Cuba es uno de los pocos países en América Latina donde la UE aplica, a través del compromiso económico y el diálogo político condicionado, una política activa y común de promoción hacia la democracia. Al mismo tiempo, Cuba es el único país en el hemisferio americano contra el cual EE UU impone un embargo económico y financiero unilateral.

² Los apagones de luz, la escasez de agua, las deficiencias del transporte público y la dificultad de abastecerse de suministros básicos forman parte de la vida diaria de la mayoría de los cubanos.

³ Según el informe de la Comisión de Asistencia para una Cuba Libre, Commission for Assistance to a Free Cuba (CAFC), *Report to the President*, Washington DC, 6 mayo 2004, p. xiii.

⁴ Después de la ola de detención masiva de opositores dos años atrás, en julio de 2005, las autoridades volvieron a encarcelar a 26 disidentes vinculados a la Asamblea para Promover la Sociedad Civil (APSC) liderada por la economista Marta Beatriz Roque.

Puesto que aplican instrumentos diferentes, hablar de Cuba aún provoca serias controversias entre EE UU y la UE, que se reflejan en el tradicional debate “compromiso (*engagement*) versus sanciones”.

Paradójicamente, las diferentes estrategias elegidas por EE UU y la UE hacia Cuba no han hecho más que contribuir a consolidar el sistema cubano: Las inversiones europeas y el intercambio comercial con la UE –su principal socio económico– le han servido a Castro para estabilizar su régimen en términos de recursos financieros, y la política de sanciones de EE UU le ha servido para justificarlo en términos políticos con la existencia de un enemigo externo. En este sentido, desde un punto de vista realista, los más de cuarenta años que dura el debate transatlántico sobre sanciones o compromiso hacia Cuba han sido un período contraproducente, actuando a favor de los intereses políticos del régimen castrista.

Es por ello que habría que reflexionar sobre la creación de una plataforma transatlántica para promover la democracia en Cuba. Salvo las distancias conocidas, las políticas de EE UU y de la UE tienen también algunos elementos en común que podrían ser rescatados y servir de punto de partida para crear una agenda compartida. Desde la aprobación de la Posición Común sobre Cuba en 1996, la UE aplica una condicionalidad democrática, acercándose a la política de presión de Washington. EE UU levantó las sanciones de exportación para medicinas y alimentos, acercándose a la política de compromiso económico de la UE. Estos ejemplos señalan que la política de EE UU hacia Cuba no se limita a sanciones y que la UE no ha optado por una estrategia de “compromiso constructivo” sino por una de “compromiso condicionado”.

Las relaciones de la UE con Cuba: compromiso condicionado

Tradicionalmente, la política de la UE hacia Cuba se caracteriza por una serie de principios o denominadores comunes mínimos respetados por todos los Estados miembro e instituciones comunitarias. En primer lugar, la UE rechaza el embargo de EE UU –lo condena cada año en el marco de las Naciones Unidas– y todo tipo de sanciones económicas, y ha optado por la estrategia alternativa de exportar a, e invertir en Cuba (el único mercado del mundo sin competencia de empresas estadounidenses). Segundo, respetando los principios de la soberanía nacional y la autodeterminación de los pueblos, el principal interlocutor de la UE en Cuba no es la oposición sino el Gobierno. Tercero, hasta 2003 –cuando Castro rechazó la ayuda oficial–, la UE ha mantenido fluidos lazos de cooperación con Cuba que está incluida en sus programas regionales de ayuda para América Latina. Cuarto, la UE condiciona la firma de un acuerdo de cooperación con la isla a cambios democráticos visibles. Quinto, dentro de la UE, España es el Estado miembro que determina y diseña la política europea hacia Cuba.

La singularidad de Cuba en la política latinoamericana de la UE

Cuba tiene un estatus particular en la política latinoamericana de la UE. Un primer indicador para ello es el gran número de declaraciones y documentos que, desde los años noventa, han emitido las instituciones de la UE sobre el país caribeño. Así, junto con Colombia y Venezuela, Cuba es la nación que más ha concentrado la atención de la política latinoamericana y caribeña de la UE. Además, la singularidad del caso cubano se demuestra en los siguientes hechos:

- Primero, Cuba es el único país latinoamericano sobre el cual la UE aprobó, en 1996, una Posición Común. Ésta, junto a la cláusula democrática que incluye la UE en todos sus convenios con países terceros, ha impedido la firma de un acuerdo de cooperación con Cuba, excluida de los vínculos contractuales que mantiene la UE con todos los países latinoamericanos.
- Segundo, la isla no forma parte de la política latinoamericana de la UE⁵ sino que, al ser

⁵ Según Joaquín Roy, este hecho “generate a sense of confusion and frustration”. Joaquín Roy, *The European Union Perception of Cuba: From Frustration to*

miembro del Grupo, es considerado como un país ACP (África, Caribe, Pacífico). Por tanto, dentro de la Comisión Europea, Cuba no está incluida en la cartera de “Relaciones Exteriores” encabezada por la Comisaria Benita Ferrero-Waldner, sino que cae bajo la responsabilidad del Comisario de Desarrollo, el ex Canciller belga Louis Michel⁶.

- Tercero, al no haber firmado el acuerdo de Cotonou ni tampoco formar parte del futuro convenio regional de la UE con el Caribe, Cuba es un país ACP, pero no se beneficia de los programas de cooperación que ofrece la UE al Grupo y que es su principal razón de ser. Joaquín Roy compara esta paradoja con alguien que pertenece a un exclusivo Club de Golf sin poder jugar⁷.
- Cuarto, la Comisión Europea abrió, en marzo de 2003 –poco antes de la detención de 75 disidentes– una oficina en La Habana. No obstante, la Delegación responsable de las relaciones con Cuba sigue estando situada en la República Dominicana, lo cual permite preguntarse por las funciones asignadas a la sede en Cuba.
- Quinto, aunque Cuba no cumple con el requisito de la democracia representativa a la que aluden numerosas Declaraciones, participa en las Cumbres entre la UE, América Latina y el Caribe⁸, en las Cumbres Iberoamericanas, así como en las Conferencias entre el Parlamento Europeo y el Parlamento Latinoamericano.
- Sexto, por el embargo de EE UU, Cuba es el país latinoamericano con la mayor dependencia del flujo de cooperación económica y al desarrollo por parte de la UE⁹. No obstante, el protagonismo de la UE en la economía de Cuba (y en las reformas realizadas) no se refleja a nivel político, puesto que la influencia de actores políticos europeos hacia una apertura democrática en la isla es mínima. De este modo, su ejemplo

Irritation, Background Briefing FOCAL, Ottawa, 2003, p. 3.

⁶ Louis Michel visitó la isla en 2003 y 2004.

⁷ Véase Roy, op.cit., p. 5.

⁸ Siguiendo una decisión que tomó el Grupo de Río en 1999, pese a que Cuba no forma parte de este foro que aplica una cláusula democrática.

⁹ Desde el restablecimiento de la cooperación, en 1993, la Comisión Europea ha destinado un total de 145 millones de Euros a Cuba. Aunque pertenece oficialmente al grupo de países ACP, Cuba puede participar en los programas regionales con América Latina (ALIS, AL-Invest, ALFA, URB-AL).

indica una vez más que una apertura económica no conlleva automáticamente reformas democráticas.

- Séptimo, a diferencia del tradicional enfoque *bottom-up* de su política de promoción de la democracia, de fortalecer la sociedad civil y particularmente las ONG, en Cuba¹⁰, la UE ha optado por la estrategia inversa del *top-down approach*, al privilegiar el diálogo con el régimen cubano identificándolo como principal agente de cambio político.

Otra particularidad consiste en que la Comisión Europea no ha diseñado una “estrategia país” ni tampoco ha emitido, en los últimos años, documentos oficiales con respecto a Cuba. El único texto disponible en el portal de Internet de la UE sobre el país caribeño define la política de la Unión hacia la isla como “compromiso constructivo”. Esto es cierto en el ámbito económico y de cooperación, teniendo en cuenta que desde la caída del muro de Berlín, la UE –principalmente España– se ha convertido en el primer socio comercial (en particular, en el sector turístico), en el principal donante y en el segundo inversor de Cuba.

Sin embargo, a nivel político, mediante su Posición Común sobre Cuba, la UE aplica una estrategia de condicionalidad democrática, la cual afirma una vez más la posición particular que tiene Cuba en la política latinoamericana de la UE. Pese a varios intentos de normalizar las relaciones, el condicionamiento político, inaceptable para las autoridades en La Habana, ha impedido que Cuba y la UE hayan firmado un acuerdo de cooperación.

El vaivén entre distanciamiento y acercamiento

Desde que ambas partes restablecieron sus relaciones diplomáticas en 1988 –en el marco de la cooperación entre la entonces CE y el bloque socialista CAME–, la política de la UE hacia Cuba se ha caracterizado por una permanente alternancia entre acercamiento y distanciamiento del régimen cubano. Dependiendo de la respectiva coyuntura política en Cuba, la UE ha dado prioridad, o al compromiso constructivo o a presiones diplomáticas y sanciones leves.

En sus 17 años de relaciones diplomáticas ha habido cinco intentos de normalizar las relaciones

¹⁰ Comp. Richard Youngs, *The European Union and Democracy in Latin America*, in: *Latin American Politics and Society*, vol. 44, n° 3, Miami, Fall 2002, p. 111-141.

entre Cuba y la UE. Todos ellos fracasaron por diferencias políticas aparentemente irresolubles. En los cinco casos, las negociaciones fueron interrumpidas por coyunturas políticas adversas en Cuba o crisis externas, en parte provocadas por el Gobierno de Castro. Como se desprende de la siguiente trayectoria de relaciones, la política cubana de la UE ha sido influenciada por tres factores clave: 1) la posición de EE UU; 2) la coyuntura política en Cuba; 3) los respectivos Gobiernos en España.

I. En 1989, a iniciativa del Parlamento Europeo (PE), Cuba y la entonces Comunidad Europea intentaron por primera vez entablar relaciones formales. Medio año después del restablecimiento de los contactos diplomáticos y de una visita del PE, Cuba sugirió la posibilidad de firmar un acuerdo de cooperación. Al año siguiente, el proyecto fracasó por los acontecimientos de la entonces “crisis de las embajadas” –cuando cientos de ciudadanos cubanos se refugiaron en sedes diplomáticas europeas en La Habana– que provocó un serio revés en las relaciones. A esta crisis había que añadir un entorno nacional (el “caso Ochoa”¹¹) e internacional (*Glasnost* y *Perestroika* y la caída del muro de Berlín) poco favorables a la normalización de las relaciones.

II. El segundo intento de normalización se produjo en 1995, bajo la Presidencia española de la UE. La Troika de la UE realizó su primera visita oficial a Cuba. Siguiendo la recomendación del entonces Gobierno de Felipe González, el Consejo Europeo aprobó un mandato de negociación sobre un acuerdo de cooperación con Cuba. El posterior diálogo que sostuvo el entonces Comisario Manuel Marín en La Habana, en febrero de 1996, fracasó por diferencias políticas. Una semana después de su visita, las autoridades cubanas derribaron dos avionetas civiles procedentes de EE.UU. En marzo de 1996, la Administración de Bill Clinton dio luz verde a la Ley Helms-Burton y, a iniciativa del recién electo Gobierno de José María Aznar, la UE aprobó la Posición Común sobre Cuba que condiciona un acuerdo de cooperación a avances democráticos.

III. El tercer intento de firmar un acuerdo con Cuba se inició diez años después del restablecimiento de relaciones diplomáticas. En septiembre de 1998, la UE aceptó a Cuba como observador en las negociaciones post-Lomé con el grupo de países ACP. La vinculación de Cuba al

¹¹ En 1989, el Gobierno cubano fusiló al General Ochoa por su supuesta vinculación al narcotráfico.

mecanismo de cooperación norte-sur implicó un cambio de estrategia de la vía bilateral a la opción multilateral, en cooperación con los entonces 77 países del Grupo ACP. En febrero de 2000, el Gobierno cubano solicitó a la UE formar parte del nuevo acuerdo y, en principio¹², hubiera aceptado la cláusula democrática del mismo¹³. No obstante, el acuerdo se firmó el 23 de junio en Cotonou (Benin), sin Cuba. Castro había decidido retirar la solicitud, aparentemente porque los Estados miembro de la UE habían apoyado –como en años anteriores– la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU contra Cuba. Aún así, en diciembre de 2000, Cuba ingresó como 78º Estado miembro en el Grupo ACP, que para este fin tuvo que modificar su Carta fundacional.

IV. El cuarto acercamiento entre Cuba y la UE tuvo lugar en diciembre de 2001, cuando ambas partes retomaron el diálogo político y sostuvieron, un año después, una segunda reunión. Los encuentros produjeron pocos resultados, pero los canales diplomáticos se mantuvieron abiertos hasta marzo de 2003. El 10 de marzo, la Comisión Europea inauguró una oficina en La Habana. Unas semanas después, la policía cubana detuvo a 75 disidentes y les condenó a penas de hasta 25 años de cárcel. El 30 de abril, la Comisión congeló la candidatura de Cuba para ingresar en el Acuerdo de Cotonou. A iniciativa del Gobierno de Aznar y por primera vez desde la Posición Común, la UE aprobó el 5 de junio de 2003 un catálogo de “sanciones leves” reduciendo los contactos culturales, las visitas de alto nivel y haciendo oficial la práctica de invitar a los disidentes a fiestas nacionales. La airada reacción de Fidel Castro, que rechazó las medidas, le conllevó a suspender la cooperación estatal al desarrollo y de hecho también las relaciones diplomáticas con la UE.

V. Dos años duró el enfriamiento político entre la UE y Cuba hasta que se abrió una nueva fase de relativa distensión. Fue nuevamente el Gobierno de España, esta vez bajo el mandato de José Luis Rodríguez Zapatero, que cambió la política

¹² Véase Hilda Puerta Rodríguez, *El acuerdo de Cotonou y el ingreso de Cuba*. Universidad de La Habana, 2000, p. 22.

¹³ A diferencia de muchos otros acuerdos, el de Cotonou no condiciona la participación explícitamente al respeto de la democracia representativa, sino a los derechos humanos, al Estado de Derecho, las libertades fundamentales y el buen gobierno (artículo 9 del Acuerdo de Cotonou).

europea empujando hacia el levantamiento de las sanciones, lo cual ocurrió en enero de 2005. En marzo del mismo año, el Canciller cubano, Felipe Pérez Roque, fue a Bruselas para descongelar las relaciones. Posteriormente, el Comisario de Cooperación, Louis Michel, viajó, junto con una Delegación del Parlamento Europeo, a Cuba¹⁴, donde se entrevistó con Fidel Castro y otras autoridades. Posteriormente, Michel recomendó reiniciar un diálogo político “sin tabúes” con Cuba, y reactivar las negociaciones sobre su ingreso al Acuerdo de Cotonou. Poco después, las relaciones se paralizaron nuevamente. En junio de 2005, la UE confirmó la Posición Común, y la Presidencia británica del Consejo emitió dos declaraciones¹⁵ criticando una nueva ola de represión y la detención temporal de representantes de la oposición en Cuba.

Este breve repaso de la historia de las relaciones contemporáneas entre la UE y Cuba refleja un continuo cambio entre encuentros y desencuentros a un ritmo promedio trienal. El resultado de este vaivén entre acercamiento al y distanciamiento del Gobierno cubano ha sido prácticamente nulo: no se haproducido ningún avance en las difíciles relaciones políticas entre la UE y Cuba ni tampoco se ha visto ninguna concesión a la democracia liberal por parte de las autoridades de La Habana. En este juego, la política de la UE ha sido poco coherente, influenciada por los intereses cambiantes de los respectivos Gobiernos de España, y muy reactiva en cuanto a las respectivas condiciones políticas en Cuba. Estas mismas tendencias se reflejan en la aplicación de la “Posición Común”.

Una “Posición Común” sin política común

La Posición Común de la UE sobre Cuba, aprobada el 2 de diciembre de 1996, es el principal instrumento de la política exterior europea hacia la isla. Desde que existe este instrumento de la PESC, creado por el Tratado de Maastricht de 1992, la UE ha aprobado Posiciones Comunes sobre Birmania, Cuba, Irak, Nigeria y Zimbabwe, todas ellas con el objetivo de condenar la precaria situación democrática en aquellos países. Esta lista afirma que la adopción de Posiciones Comunes por parte del Consejo de

la UE ha sido la excepción y no la regla, puesto que este instrumento se aplica primordialmente a aquellos países que no están incluidos en ningún acuerdo de cooperación con la UE.

El principal objetivo político de la Posición Común sobre Cuba es “favorecer un proceso de transición hacia una democracia pluralista y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales”¹⁶. La UE afirma, al mismo tiempo que “es muy probable que la transición sea pacífica si el régimen actual inicia por sí mismo o hace posible dicho proceso”. Las dos implicaciones concretas de la Posición Común para las relaciones de la UE con Cuba son: (a) la vinculación de un acuerdo de cooperación a avances visibles hacia la democracia, y (b) la distribución de la cooperación al desarrollo a través de Organizaciones no Gubernamentales europeas y cubanas.

La Posición Común sobre Cuba fue el resultado de una determinada constelación política. En 1996 –un año electoral en EE UU– el Presidente Clinton había aprobado la Ley Helms-Burton en respuesta a una ola de represión y el derribo de dos avionetas civiles en Cuba¹⁷. José María Aznar del Partido Popular había ganado las elecciones en España. Fue José María Aznar que, después de una visita a Miami, sugirió diseñar una Posición Común sobre Cuba. Aunque el texto inicial fue modificado, siguiendo la propuesta de Aznar, la UE aprobó la Posición Común sobre Cuba, un país de escaso interés estratégico para la Unión. Para el entonces Gobierno español, la Posición Común sirvió a dos objetivos internos: 1) reafirmar que España es el puente entre Europa y América Latina, 2) demostrar a los ciudadanos españoles su capacidad de cambiar la tradicional política de compromiso y diálogo con Cuba.

Paradójicamente, después de su aprobación, España fue el primer país que no respetaba la Posición Común, al mantener sin cambios la cooperación al desarrollo con Cuba, al consolidar su posición como principal suministrador de bienes y segundo inversor de la isla y al aceptar cada año la participación de Fidel Castro en las Cumbres Iberoamericanas, cuya IXª edición se celebró en 1999 en La Habana. Por todo ello, en cuanto a los ámbitos comercio, diálogo y

¹⁴ En su entonces función de Canciller, Louis Michel había visitado Cuba por primera vez en agosto de 2001 durante la Presidencia belga del Consejo Europeo para reanudar las relaciones de cooperación.

¹⁵ Declaraciones de la Presidencia de la UE del 15 y 22 de julio de 2005.

¹⁶ Véase “Posición Común de 2 de diciembre de 1996 definida por el Consejo en virtud del artículo J.2 del Tratado de la UE, sobre Cuba (96/697/PESC)”.

¹⁷ Las avionetas pertenecieron a la organización del exilio Hermanos al Rescate que sobrevolaron territorio cubano sin previa autorización para distribuir panfletos anticastristas.

cooperación, Joaquín Roy concluye que tanto los Gobiernos socialistas y conservadores “violaron la Posición Común”¹⁸.

El caso de España ilustra que en la UE –la Comisión, el Parlamento Europeo y los 25 Estados miembros– existe una gran diversidad de políticas hacia Cuba, que va desde el compromiso incondicional al distanciamiento político y económico. A nivel de Estados miembros, y sin contar la oscilante política de España, cabe distinguir entre el bloque de países nórdicos que priorizan el tema de los derechos humanos, un grupo a favor del compromiso que incluye Francia, Bélgica y Portugal, y Alemania y Reino Unido que tienen posturas intermedias¹⁹. La posición de los países de la UE²⁰, de la Comisión y del Parlamento Europeo varía según las coyunturas políticas internas. Estas diferencias confirman que existe una Posición Común sin una política común. Al mismo tiempo, demuestran que en la UE prevalecen los intereses nacionales ante una estrategia supranacional. Así, la Posición Común apenas ha sido respetada en las relaciones que mantienen los países de la UE con Cuba: “En lo que a Cuba se refiere, los Estados miembros de la Unión parecen dar mayor prioridad a las relaciones bilaterales que a cualquier aspecto de la política de la Unión Europea sobre Cuba”²¹.

Cabe constatar una primera contradicción entre una política más enfocada hacia el compromiso de los Estados miembros y una estrategia supranacional de condicionamiento político llevada a cabo por la Comisión Europea en base a la cláusula democrática (presente en todas sus relaciones externas). Las fluidas relaciones que mantienen la mayoría de los países europeos con Cuba contrastan con un diálogo conflictivo y la ausencia de vínculos contractuales con la UE. Mientras que, por diferencias políticas, no existe un convenio de cooperación entre Cuba y la UE, se han firmado más de 20 acuerdos de cooperación a nivel bilateral²². Según Carlos

¹⁸ Joaquín Roy, op.cit., p. 4.

¹⁹ Italia, por ejemplo, canceló su cooperación con Cuba respondiendo a la ola de detenciones de marzo de 2003, mientras que Francia fue el primer país de la UE que volvió a invitar, el 14 de julio de 2005, a representantes del Gobierno cubano a su fiesta nacional, descartando la participación de disidentes.

²⁰ Véase Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), *Revising European Cuba Policy: Perceptions and Interests of Member states*, Madrid, 2000.

²¹ Pax Christi Netherlands: *La Unión Europea y Cuba : ¿Solidaridad o complicidad?*, Quinto informe sobre Cuba, Utrecht, 2000.

²² Véase IRELA, op. cit.

Alzugaray, hay una clara discrepancia entre la política supranacional y bilateral de la UE: “Paradójicamente, mientras que las relaciones bilaterales con los países miembros de la UE han presenciado una tendencia inequívocamente ascendente, no se puede decir lo mismo de las relaciones entre Cuba y la Unión Europea en su conjunto”²³.

Una segunda contradicción radica en una cierta división entre las carteras de Cooperación al Desarrollo y de Relaciones Exteriores que se manifiesta en la Comisión Europea, pero también en países como Alemania. Tanto el Comisario de Cooperación, Louis Michel, como la Ministra de Cooperación alemana, Heidemarie Wiecek-Zeul, favorecen el diálogo y la cooperación en las relaciones con Cuba, mientras que los responsables de política exterior, Javier Solana, Benita Ferrero-Waldner y Joschka Fischer, insisten en la condicionalidad democrática. Estas divisiones pueden identificarse también en otras instituciones y Estados miembros de la UE.

Una tercera contradicción en la política europea consiste en que el Gobierno cubano es el principal interlocutor de la UE, mientras que la oposición juega un papel secundario. Esta práctica no cumple con el objetivo de la Posición Común de promover una “democracia pluralista” en Cuba. Al mismo tiempo, es poco coherente que Cuba y la UE hayan establecido un diálogo político regular, y sólo se hayan reunido en dos ocasiones (en diciembre de 2001 y en noviembre de 2002).

Una cuarta contradicción o incoherencia es la constante crítica de la situación de los derechos humanos en Cuba. En primer lugar, cabe constatar que la cuestión sensible no es tanto los derechos humanos (puesto que, a diferencia de otros países latinoamericanos, en Cuba no hay ni tortura ni desapariciones), sino los derechos políticos. En segundo lugar, la crítica de la UE a la situación política en Cuba parece sobredimensionada al considerar que, según Amnistía Internacional y Human Rights Watch²⁴, otros países de la región (entre ellos Colombia, Guatemala, Brasil y México) tienen un balance incomparablemente peor en el ámbito de los derechos humanos.

Por último, la UE no ha llegado a un consenso interno en cuanto al trato de la disidencia en Cuba. Aunque en enero de 2005 se suspendieron,

²³ Carlos Alzugaray, *Las relaciones de Cuba con Europa*, mimeo, La Habana, sin fecha.

²⁴ Véase *Amnesty International Report 2005*, London y Human Rights Watch, *World Report 2005*, Washington DC.

a iniciativa de España, las medidas impuestas a raíz de la ola represiva en la isla dos años atrás, los Estados miembros no se pusieron de acuerdo si a partir de ahora invitarían o no a opositores a sus fiestas nacionales, lo cual abrió una nueva brecha en la política “común” de la UE hacia Cuba.

Estas incoherencias han diluido tanto el posible impacto que podría haber tenido el condicionamiento democrático de la Posición Común como la política de compromiso que aplican los Estados miembros. En resumen, el caso de Cuba permite sacar dos conclusiones en cuanto a la efectividad de “Posiciones Comunes de la UE”: por una parte, señala el peso de determinados Estados miembros en el diseño y la implementación de Posiciones Comunes (en este caso España), según sus vínculos históricos, culturales o económicos con el país en cuestión²⁵; por otra, aunque surgen en el marco del Consejo de la UE, hay un escaso respeto de las Posiciones Comunes como instrumento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) por parte de los Estados miembros.

La reacción de Fidel Castro, que ha calificado la UE en reiteradas ocasiones como un potencial enemigo de Cuba y una entidad que sirve a los intereses de EE UU, indica que el condicionamiento de la Posición Común no ha favorecido una apertura política en la isla, sino más bien el cierre de filas. El condicionamiento democrático de la Posición Común tampoco ha alterado la fluida relación económica entre ambas partes. Mientras que la UE ha tenido un peso político muy limitado, sí ha jugado un papel clave en la economía cubana y es allí que, a través del turismo y la creación de *joint-ventures*, empresas europeas habrán tenido una cierta influencia en el tímido proceso de reformas económicas²⁶. No obstante, a diferencia de otros países, en Cuba no se ha perfilado una clase empresarial independiente que podría ser un *change agent* político, sino que la mayoría de los consorcios estatales son gestionados por militares que se están perfilando como la “vanguardia económica” del país.

En los casi diez años en los que la UE aplica la Posición Común sobre Cuba, no se han producido

²⁵ En la UE hay un acuerdo informal sobre las responsabilidades nacionales con respecto a terceras regiones (Ej. Alemania se encarga de Europa del Este, España de América Latina y Francia de África)

²⁶ Entre otras medidas, se permitió (hasta 2004) la libre tenencia del dólar, el trabajo a cuenta propia, se abrieron agromercados, se promovió el turismo y se incentivaron las inversiones extranjeras.

avances en las relaciones: Cuba sigue siendo el único país latinoamericano sin vinculación contractual con la UE y que no ha establecido un mecanismo de diálogo político regular. Cabe especular que, en el fondo, esta situación conviene a las dos partes: la UE puede seguir haciendo negocios en Cuba sin entrar en conflicto con EE UU; y al Gobierno de Cuba, la cooperación con Europa le garantiza la supervivencia económica sin tener que realizar concesiones políticas. En resumen, el paraguas bajo el cual caben todas las políticas que aplican actores de la UE con respecto a Cuba sería una estrategia de “compromiso condicionado”²⁷.

La política de EE UU hacia Cuba: sanciones reforzadas

EE UU ha optado por la vía opuesta de las sanciones. Aparte del embargo, desde el fin de la Guerra Fría, la política de EE UU hacia Cuba se rige por los siguientes principios, independientemente del Gobierno de turno:

- Aunque Cuba forma parte de la lista de países que apoyan grupos terroristas, según un informe del Pentágono revelado en 1998, el país ya no representa una amenaza a la seguridad nacional de EE UU;
- En vez de fomentar la opción exit y a fin de reducir la salida de cubanos a las costas nacionales, EE UU apoya e incentiva la oposición interna contra Castro, financiando grupos y disidentes en la isla;
- La Ley Helms Burton de 1996 limita las competencias del Presidente frente al Congreso de EE UU que puede modificar la política hacia Cuba (sólo el poder legislativo podría levantar el embargo);
- A través de leyes extraterritoriales, EE UU procura sancionar y desincentivar las actividades de compañías extranjeras en Cuba, a fin de garantizar la presencia de empresas nacionales allá, una vez que se haya producido un cambio de régimen;
- Para satisfacer los intereses políticos de los halcones del exilio y los intereses económicos del sector privado, los Gobiernos fortalecen (Leyes Torricelli y Helms-Burton, Informe Powell) y suavizan (people-to-people-contacts,

²⁷ Véase Joaquín Roy que habla de un “conditioned constructive compromise based more on the carrot than the stick”, op.cit., p. 3.

envío de alimentos y medicinas) al mismo tiempo las sanciones impuestas a Cuba.

Cuba: un caso particular para EE UU

Como en el caso de la UE, cabe destacar una serie de elementos que demuestran la singularidad de Cuba en la política de EE UU:

- Desde la Administración de Clinton se ha creado la figura de un enviado especial para Cuba con distintos mandatos, entre otros Richard Nuccio, Stuart Eizenstat y Caleb McCarry;
- Aunque no existen relaciones diplomáticas con Cuba, la denominada Interest Section de EE UU en La Habana (inaugurada en 1977, durante la Presidencia de Jimmy Carter) es una de las sedes diplomáticas más importantes y activas;
- Cuba es el único país del hemisferio y uno de los pocos Estados contra los cuales EE UU impone sanciones unilaterales que no son seguidas por ningún otro país del mundo.
- Pese a sus escasos resultados en la isla y al influyente lobby empresarial a favor de abrir relaciones económicas con Cuba²⁸, ningún Gobierno de EE UU ha intentado levantar las sanciones contra la isla.
- Desde 1966 está en vigor el Cuban Adjustment Law que trata a todos los cubanos que llegan a las costas de EE UU como refugiados políticos que al cabo de un año pueden obtener el permiso de residencia permanente.
- A pesar de las enormes asimetrías en términos de capacidad militar, desarrollo y tamaño, y contrario al Informe del Pentágono, el Gobierno de EE UU sigue considerando el régimen castrista como una “amenaza a la estabilidad regional, la consolidación de la democracia y las economías de libre mercado en el hemisferio occidental y para el pueblo de EE UU”²⁹.
- Los cubano-americanos de la primera generación se han consolidado como el grupo que diseña la política exterior de EE UU hacia Cuba y que bloquea cualquier cambio

²⁸ Un destacado ejemplo es la organización USA * Engage que representa los intereses del sector privado y denuncia las sanciones impuestas por EE UU (según ella contra unos 75 países).

²⁹ Commission for Assistance to a Free Cuba, Report to the President, Washington DC, mayo 2004, p. 8.

sustancial con respecto al embargo y las sanciones.

La singularidad de Cuba en EE UU se debe al poder de los cubano-americanos que representan la élite política y empresarial en Miami y en gran parte del Estado de la Florida. Igual que en España, Cuba es un asunto de política interna en EE UU. Si Cuba está presente en el debate nacional de España por sus vínculos históricos con su ex colonia, en EE UU lo es por la influencia de los inmigrantes de primera generación. Desde que la anterior élite blanca y próspera de Cuba empezó a huir de la Revolución de 1959, los hoy poderosos cubano-americanos dominan tanto la política local en el sur de EE UU como la agenda de la política exterior hacia Cuba. Similar a la influencia que ejerce la comunidad judía en EE UU sobre la política de Medio Oriente, más allá de su presencia en la política local, la comunidad cubana ha conquistado parte de la política exterior de EE UU: las relaciones con Cuba y América Latina³⁰.

La sobredimensionada influencia de los cubanos en EE UU –son sólo 1,3 millones comparado con casi 20 millones de mexicanos– se debe a varios factores, entre ellos sus recursos económicos y, en términos políticos, a sus vínculos con el Partido Republicano. Dicha alianza se plasmó en 1981 en la creación de la Cuban-American National Foundation (CANF), auspiciada por el entonces Gobierno de Ronald Reagan. Aunque la organización ha perdido influencia frente a otros grupos del exilio y experimentó una profunda reforma interna tras la muerte de su líder Jorge Mas Canosa en 1997, la CANF sigue dominando la agenda política cubana en EE UU.

La relación de EE UU con Cuba refleja el “secuestro” de su política por un pequeño grupo de poder y sus intereses particulares: tal como lo expresó el Senador demócrata Chris Dodd, “US/Cuban relations are held hostage to a small minority in each country”³¹ (los halcones del exilio y los seguidores de Castro). La política de EE UU frente a Cuba es el resultado de la enorme influencia que tienen los lobbys en aquel país y, en parte, demuestra el escaso interés que tiene Cuba a nivel nacional. Si la isla tuviera un peso económico parecido a China o tuviera recursos

³⁰ Entre otros, el ex Subsecretario de Estado Roger Noriega, el ex representante especial para América Latina, Otto Reich y el Senador Mel Martínez son de origen cubano.

³¹ Senator Chris Dodd’s Reaction to Bush Administration’s Cuba Policy, Press Release, 20 mayo 2002.

importantes es probable que, al tocar intereses nacionales, EE UU habría modificado su política hacia Cuba.

Al mismo tiempo, existe la paradoja de que los cubano-americanos son los que contribuyen a consolidar el régimen cubano. Aunque su principal misión es derrocar a Fidel Castro, su influencia política en EE UU depende de su mantenimiento en el poder. Teniendo en cuenta que los opositores más radicales al régimen castrista viven en Miami, gran parte del conflicto Cuba-EE UU³² es de índole interna. Al prevalecer la opción “salida” –por la represión en Cuba la alternativa “voz”³³ apenas es posible–, la lucha entre los castristas y sus opositores se ha extraterritorializado. Así, el enfrentamiento entre el Gobierno cubano y la oposición en el exilio³⁴ se ha transformado en un conflicto entre Cuba y EE UU.

Breve repaso de la política de EE UU

Desde los años sesenta, la política de EE UU hacia Cuba persigue dos objetivos: 1) provocar la caída del régimen de Fidel Castro, 2) instaurar una democracia liberal y una economía de libre mercado en la isla. Los principales instrumentos para promover el fin del régimen han sido el embargo económico y financiero, la ruptura de relaciones diplomáticas, el fomento de un movimiento opositor dentro y fuera de Cuba, la propaganda política, la presión y el aislamiento diplomático. Puesto que EE UU no reconoce ni pretende dialogar con el Gobierno cubano, su política no ofrece ningún incentivo para promover la democracia desde dentro, sino que está basada en sanciones y en una era post-castrista.

EE UU aprobó en 1962 un embargo económico y financiero contra Cuba que sigue siendo la pieza clave de su política hacia su país vecino. El objetivo de las sanciones es restarle recursos y por tanto legitimidad al régimen de Castro, provocando de este modo una crisis económica seguida por una revuelta social. Desde el inicio ha sido un cometido dudoso, por varias razones:

(1) El embargo ha tenido más efectos negativos para la población cubana que para los

representantes del régimen que controlan la economía cubana.

- (2) El embargo ha sido uno de los motivos que obligaron a Castro a buscar socios económicos alternativos, fomentando de esta manera su alianza con la Unión Soviética que, al mismo tiempo, compensó los efectos del mismo.
- (3) El embargo le permite al régimen cubano delegar la responsabilidad de todos los problemas económicos en la isla a EE UU y aludir a la unidad nacional ante la amenaza exterior.
- (4) El embargo es socavado por el envío de remesas³⁵ que ya representan la principal fuente de divisas en Cuba. Es una contradicción que los principales impulsores del embargo, los cubanos del exilio, compensen los efectos del mismo por el envío de dinero a sus familiares en la isla.
- (5) Finalmente, las sanciones conspiran contra el interés nacional de EE UU de evitar un éxodo masivo desde Cuba, que sería una de las consecuencias de una supuesta crisis económica y social en la isla provocada por el embargo³⁶.

Pese a estas contradicciones, en los años noventa EE UU fortaleció las sanciones económicas contra Cuba, partiendo de la hipótesis (errónea) de que era “evidente” que la economía cubana no podría sobrevivir la crisis provocada por la desaparición de la alianza con la Unión Soviética³⁷. Durante los Gobiernos de George Bush y Bill Clinton, esta política condujo a la aprobación de dos Leyes: el Cuban Democracy Act de 1992 (Torricelli) y el Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act (Helms-Burton). Ambas persiguen dos objetivos: 1) internacionalizar el embargo y penalizar empresas extranjeras que operan en la isla; 2) exportar el propio modelo de democracia liberal y economía de mercado a Cuba.

A través de la aplicación extraterritorial de sanciones, las Leyes Torricelli y Helms-Burton están destinadas a reducir o prohibir las actividades de empresas no estadounidenses – europeas, canadienses y latinoamericanas– en

³² Cabe recordar el telón histórico del conflicto desde la aprobación del denominado Platt Amendment en 1901 que permitió la injerencia en asuntos internos.

³³ En referencia al libro “Exit, voice and loyalty” que publicó en 1970 el economista Albert O. Hirschman.

³⁴ Lincoln Díaz-Balart, el hermano de la primera esposa de Fidel Castro, es uno de los más feroces adversarios del Presidente cubano.

³⁵ Según la CEPAL, “Las voluminosas remesas familiares procedentes en su mayor parte de Estados Unidos han atenuado el efecto del embargo”, en: *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004*, Santiago de Chile, p. 297.

³⁶ En las últimas décadas ha habido dos grandes olas de migración a las costas de EE UU: la crisis de “Mariel” en 1980 y la “crisis de los balseros” en 1994.

³⁷ Véase punto (6) del Cuban Democracy Act de 1992.

Cuba. En cuanto a la situación en Cuba, el principal objetivo de la Ley de Libertad y Solidaridad Democrática Cubana, es condicionar la ayuda de EE UU y el levantamiento del embargo tras una transición democrática en Cuba a determinados factores políticos, entre ellos a la devolución y/o indemnización de propiedades y a la salida del Gobierno de Fidel y de su hermano Raúl Castro (título II de la Ley Helms-Burton).

Por otra parte, durante el Gobierno de Bill Clinton se aprobaron algunas medidas que suavizaron el embargo: se eliminaron algunas restricciones que facilitaron la reanudación de contactos entre las sociedades civiles, se volvió a permitir el envío de ayuda humanitaria, y el Congreso de EE UU aprobó el levantamiento de las sanciones para la exportación de alimentos y medicinas a Cuba. Asimismo, después de la “crisis de balseros” –la salida de 32.000 cubanos a la costa de EE UU–, ambas partes firmaron en 1994 y 1995 acuerdos migratorios para controlar las salidas desde Cuba, estableciendo a este fin un diálogo anual entre las autoridades.

¿Acelera la política de Bush una transición en Cuba?

“Cuba será pronto libre” (George W. Bush, 10 de octubre de 2003)

No promover la democracia, sino liberar a Cuba –este “outpost of tyranny”³⁸– de Fidel Castro es el principal objetivo de la política del Gobierno de George W. Bush. Aunque los instrumentos políticos –el fortalecimiento de las sanciones y del aislamiento–, no son nuevos comparados con Administraciones anteriores, sí lo es el diseño de una detallada agenda para una Cuba post-castrista en EE UU. Asimismo, el intento de acelerar un cambio político desde Washington ha despertado temores en La Habana de una posible “invasión militar”, siguiendo el ejemplo de Irak³⁹.

George W. Bush definió su política hacia Cuba poco antes de las elecciones presidenciales de noviembre de 2004, teniendo en cuenta los intereses de los cubano-americanos en Florida, el Estado gobernado por su hermano, Jeb Bush. La pieza clave fue la instauración, el 10 de octubre de

³⁸ Según Condoleezza Rice en su discurso inaugural, el 18 de enero de 2005.

³⁹ Según el ex Embajador cubano ante la UE, Carlos Alzugaray, “como en Irak, Washington se propone un “cambio de régimen” a toda costa, en el cual se produciría, según sus planes, una Cuba similar a la existente antes de 1959”, en: *Cuba Review*, New York, 2003.

2003, de la Comisión de Asistencia para una Cuba Libre, presidida por el entonces Secretario de Estado Colin Powell que delegó la coordinación al entonces Subsecretario de Estado de origen cubano, Roger Noriega. El cometido de la Comisión fue elaborar un programa post-transición de cinco objetivos:

1. Facilitar un final pacífico y cercano de la dictadura
2. Establecer instituciones democráticas, el respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho
3. Crear instituciones clave para una economía libre
4. Modernizar la infraestructura
5. Cubrir necesidades básicas en los ámbitos de salud, educación, vivienda y servicios humanos.

El “informe Powell”⁴⁰ fue lanzado el 6 de mayo de 2004. Su principal misión es “acelerar la transición en Cuba”, “socavar las estrategias de supervivencia del régimen de Castro” e “impedir la estrategia de sucesión del régimen (de Fidel a Raúl Castro)” (capítulo I). El informe sugiere fortalecer la política de sanciones, no a nivel gubernamental, sino limitando los contactos entre las sociedades civiles. Siguiendo sus recomendaciones, el Gobierno de EE UU aprobó las siguientes medidas:

Con respecto a Cuba:

- Reducir las visitas de familiares a Cuba de una cada año a una cada tres años,
- Restringir otro tipo de viajes y el intercambio académico⁴¹;
- Prohibir el envío de remesas a miembros del PCC y representantes del Gobierno, y limitar su uso a familiares cercanos;
- Reducir el envío de paquetes a Cuba a uno mensual y prohibir la salida de artículos no básicos;
- Aumentar los recursos para fortalecer la oposición a Castro (se asignaron 14,4 millones de dólares adicionales a diferentes agencias en EE UU).

⁴⁰ Surgió de la denominada Comisión de Asistencia para una Cuba Libre (Commission for Assistance to a Free Cuba), creada por el Presidente George W. Bush en octubre de 2003.

⁴¹ A consecuencia de esta medida, según el Departamento de Estado de EE UU, los viajes entre EE UU y Cuba se han reducido en un 57%.

- Con respecto a la Comunidad Internacional:
- Aplicar las sanciones de visado del título IV de la Ley Helms-Burton contra empresas extranjeras que operan en Cuba (negándoles la entrada a EE UU) y revisar si la suspensión del título III sirve al interés nacional;
- Realizar esfuerzos diplomáticos adicionales en Europa y en América Latina para que apoyen a ONG y grupos disidentes, así como para promover un mejor entendimiento de la política de EE UU hacia Cuba.
- Fomentar la creación de una plataforma internacional común para acelerar una transición en Cuba⁴².

Estas medidas, dotadas de recursos de 59 millones de dólares, implican, por un lado, reducir los contactos de los cubano-americanos con sus familiares en la isla y, por el otro, una política más ofensiva de cara al exterior. Sin embargo, respetando los intereses de las empresas estadounidenses, no se pretende restringir la exportación de medicamentos y alimentos a Cuba –las sanciones levantadas por el Congreso en el 2000– ni tampoco prohibir las remesas. Un tercer elemento que no ha sido modificado es la suspensión semestral del título III (el denominado *waiver*) de la Ley Helms-Burton, que impide recurrir a los tribunales para denunciar empresas extranjeras que invierten en “propiedades” de EE UU en Cuba.

De este modo, el paquete fortalece las sanciones, pero introduce cambios más bien cosméticos para satisfacer la demanda de un determinado sector del exilio: “The measures have been received to respond to U.S. domestic concerns rather than as serious foreign policy steps”⁴³. En el fondo, la política de Bush hacia Cuba no representa una estrategia nueva. Al contrario, está estrechamente relacionada con la Ley Helms-Burton aprobada por el anterior Gobierno de Clinton. El Informe Powell está cumpliendo con lo que la Ley Helms-Burton llama un “plan para prestar asistencia” a un futuro Gobierno de transición en Cuba (Título I, puntos A y B). En este sentido, el detallado programa post-castrista no es más que la implementación de la Ley de Libertad y

Solidaridad Democrática Cubana conocida como Helms-Burton.

Aún así, las medidas son controvertidas en EE UU. Según un grupo de prestigiosos expertos, entre ellos Jorge I. Domínguez, esta política se aparta del objetivo tradicional de promover una “transición pacífica”, incrementa el riesgo de violencia, propone un *blueprint* del futuro de Cuba y sugiere un papel unilateral de EE UU en una transición, sin contar con la cooperación de la UE o de América Latina⁴⁴. La Oficina de América Latina en Washington (WOLA) opina que las medidas tendrán un impacto limitado y dañan a los intereses de EE UU. A su juicio, esta política es “ineffective, hurtful to the Cuban people, and restrictive of the rights of Americans, including Cuban-Americans”⁴⁵.

Las restricciones a los viajes y al envío de remesas han sido criticadas también en círculos de la comunidad cubana. El debate interno en el exilio ha puesto en evidencia un conflicto generacional. Mientras que la primera generación de inmigrantes cubanos –la más influyente y conservadora– ya no tiene relaciones en la isla, casi todos los cubano-americanos de la segunda generación (que en su gran mayoría emigraron por motivos económicos) mantienen estrechos vínculos con familiares en Cuba y les mandan remesas de dinero, independientemente de sus preferencias políticas.

Atendiendo a las críticas, la sucesora de Powell, Condoleezza Rice, ha bajado el perfil de Cuba en la política exterior de EE UU. Cumpliendo con el mandato del Presidente, la Ministra nombró el 28 de julio de 2005 al republicano Caleb McCarry “Cuba Transition Coordinator”. Su función consiste en diseñar e implementar una estrategia para avanzar en el proceso de transición hacia una “Cuba libre”. Caleb McCarry⁴⁶, de 43 años, no tiene un perfil político destacado: durante los ocho años anteriores se desempeñó como Jefe de Asesores del Comité de Relaciones Internacionales en la Cámara de Representantes del Congreso. Su nombramiento indica que Condoleezza Rice ha preferido crear un cargo más técnico que político. En esta misma línea, la sustitución de Roger Noriega como Subsecretario

⁴² Una de las actividades realizadas por EE UU en este ámbito, ha sido el apoyo de la Conferencia “Comité Internacional para la Democracia en Cuba” organizada en septiembre de 2004 en Praga bajo el auspicio de Vaclav Havel.

⁴³ Rachel Farley/Geoff Thale, *A Critical Analysis of Bush's New Cuba Policy*, Washington Office on Latin America (WOLA), Washington DC, mayo 2004. p. 1.

⁴⁴ An Open Letter to Secretary of State Colin Powell. *Policy Brief Cuba*, Inter-American Dialogue, Miami, September 2004.

⁴⁵ Rachel Farley/Geoff Thale, op.cit.

⁴⁶ McCarry fue funcionario en el Subcomité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes de EE UU y antes Vicepresidente del programa Las Américas del Center for Democracy.

para Asuntos Hemisféricos, en agosto de 2005, indica una cierta separación entre los intereses del lobby cubano y los del Gobierno con respecto a Cuba.

Sin embargo, la creación del cargo “Cuba Transition Coordinator” señala que el Gobierno de EE UU no cree tanto en una transición desde dentro, sino en una caída del régimen impulsada desde Washington. Tanto las recomendaciones de la Comisión Powell como el nombramiento de McCarry demuestran que el Gobierno de George W. Bush apunta a una estrategia más proactiva y paternalista que sus antecesores para provocar la caída del régimen cubano. Esto implica incrementar los recursos para fomentar un movimiento opositor en Cuba e iniciar en EE UU los preparativos para el “día después”. En Cuba, el nombramiento de McCarry ha sido interpretado como una intromisión en los asuntos internos “para coordinar públicamente acciones subversivas contra la isla”⁴⁷. En una declaración oficial, el Canciller cubano, Felipe Pérez Roque, advirtió que se trata de un “proceso de anexionar” a Cuba y comparó a McCarry con el entonces Gobernador en Irak, Paul Bremer⁴⁸.

Siguiendo la lógica del régimen cubano, la política de George W. Bush hacia Cuba confirma la imagen de “fortaleza sitiada” a la que alude Fidel Castro para justificar su régimen autoritario. Para el Gobierno cubano, EE UU es un enemigo perfecto: por su política hostil crea los argumentos para legitimar la necesidad de una unidad política en torno a Fidel. El adversario cercano le permite a Castro desviar la atención de la agenda interna a la necesidad de defensa externa, a desacreditar a todos los pensadores alternativos como “mercenarios de EE UU” y a identificar su mantra “socialismo o muerte” con la soberanía nacional. Además, al entrometerse en la política interna cubana, EE UU contribuye a agendas competitivas entre los diferentes grupos, divididos en fuerzas pro y anti embargo. Finalmente, su política permite que Fidel Castro interprete la democracia liberal como una concesión al enemigo y el fin de la soberanía. Siguiendo esta lógica, presenta su resistencia de introducir cambios democráticos como una victoria moral frente al enemigo imperialista.

Por todo ello, más que facilitar una transición, la política de EE UU ha contribuido a bloquear una apertura política en Cuba. Según el ex

⁴⁷ *Granma*, edición nacional, La Habana, 2 de agosto de 2005.

⁴⁸ Véase *El País*, Madrid, 31 de julio de 2005.

Subsecretario de Estado, William D. Rogers, “Castro needs the United States as a threat. Having an enemy serves to sustain his system. The embargo plays into his hands”⁴⁹. Al mantener la tradicional política de sanciones, los sucesivos Gobiernos de EE UU han legitimado el autoritarismo, la represión política y el nacionalismo del régimen castrista promoviendo un efecto de “rally round the flag”⁵⁰.

En su Informe 2005, Amnesty International concluye que: “El embargo estadounidense y las medidas relacionadas con él siguieron teniendo un efecto negativo en el disfrute de toda la gama de derechos humanos en Cuba”⁵¹. Esta tendencia se ha consolidado durante el actual Gobierno que, según Phil Peters, está muy lejos de su objetivo de promover una transición pacífica hacia la democracia en Cuba⁵². Al mismo tiempo, con esta política, EE UU ha impedido que el compromiso constructivo por parte de la UE para promover una apertura en Cuba haya funcionado.

La dimensión transatlántica: ayudando a Castro

Las diferentes estrategias de la UE y EE UU hacia Cuba, anteriormente descritas, son contraproducentes para alcanzar el objetivo de promover la democracia en Cuba. Así, las sanciones económicas, el aislamiento diplomático y el fomento de la oposición por parte de EE UU contribuyen al fracaso del enfoque europeo de facilitar una apertura en Cuba mediante el diálogo y el compromiso económico. Por otra parte, al haberse convertido en el primer socio económico de Cuba, la UE está socavando los efectos que EE UU pretende provocar con el embargo y las demás sanciones.

⁴⁹ William D. Rogers, *U.S. should alter course on Cuban relations*, The Birmingham News, 10/7/2005.

⁵⁰ Peter Rudolf, *Sanktionen gegen Iran. Optionen, Probleme, Perspektiven*. SWP-Aktuell 36, Berlin, agosto de 2005, p. 2.

⁵¹ Amnistía Internacional, *Informe 2005* (capítulo Cuba), Madrid 2005.

⁵² Phil Peters, *The Bush Cuba Policy after Two Years. Cuba Policy Report*. Lexington Institute, Arlington, May 2003.

El bloqueo externo a la democracia en Cuba

Sin entrar en el debate sobre sanciones versus compromiso, puede concluirse que ni la política de castigo de EE UU hacia Cuba ni la de compromiso de la UE han sido efectivas. Su fracaso se debe no sólo a la inmovilidad del régimen cubano en cuanto a una apertura de su sistema, sino que, al haber optado por objetivos, instrumentos y socios diferentes en la cuestión cubana, la UE y EE UU han ayudado a Fidel Castro a perpetuarse en el poder. En vez de fomentar las reformas en la isla, las diferencias transatlánticas producen un bloqueo externo a la democracia en Cuba que funcionan de la siguiente manera:

- A través de sus negocios en Cuba, la cooperación y el diálogo con el Gobierno de Fidel Castro, la UE llena el “vacío” que ha dejado el embargo de EE UU en la isla. Al haber elegido la vía de la cooperación, los países europeos contribuyeron a que Cuba resistiera el colapso del bloque socialista y, al mismo tiempo, suavizaron el impacto de las sanciones de EE UU. De este modo, la política de la UE compensa el denominado “doble bloqueo”⁵³, proporciona recursos económicos y le da cierta legitimidad internacional al régimen cubano. Si la UE no hubiera optado, en los años noventa, por una política de compromiso en Cuba sino que se hubiera sumado a la política de sanciones, es posible que hubiese contribuido a la caída del régimen cubano por falta de recursos. Aún teniendo en cuenta el alto riesgo de violencia que implicaría el escenario de un colapso económico, otra política de la UE habría debilitado el régimen.
- La política de sanciones de EE UU no funciona por dos razones: 1) porque los negocios de empresas europeas y de otros países en Cuba compensan sus efectos, 2) porque es utilizada por Castro para justificar su régimen autoritario. Al mismo tiempo, la política de EE UU contribuye al fracaso de los intentos de la UE de promover una apertura por la vía de la cooperación económica y del diálogo político. Suponiendo que EE UU hubiera seguido la estrategia de la UE, levantando las sanciones y entablando relaciones diplomáticas con Cuba, el régimen cubano ya no podría justificar el autoritarismo político con la amenaza exterior ni las dificultades

económicas con el embargo, lo cual le habría restado legitimidad y puesto en duda el liderazgo único de Fidel Castro.

Más de cuatro décadas de autoritarismo en Cuba han demostrado la ineficacia de las políticas de EE UU y de la UE. Por tanto, seguir con el ritual de reducir el debate entre EE UU y la UE sobre Cuba a sanciones, por un lado, y compromiso, por el otro, profundizará las diferencias transatlánticas, pero no contribuirá al objetivo de promover la democracia. Una alternativa mejor sería el diseño de una estrategia común entre la UE y EE UU, definiendo, por ejemplo, una política de “compromiso condicionado” como denominador común.

Diferencias de fondo entre EE UU y la UE

Sin duda, sólo una estrategia concertada entre la UE y EE UU podría contribuir a una apertura política en Cuba. No obstante, como señalan los siguientes puntos, EE UU y la UE siguen teniendo más diferencias que elementos en común con respecto a Cuba.

• Transición y democracia: ¿ruptura o reforma?

EE UU y la UE comparten la meta de promover un cambio político hacia la democracia representativa en Cuba. Sin embargo, la Ley Helms-Burton, el Informe Powell y el Cuban Transition Coordinator ponen en duda que el actual Gobierno pretenda incentivar un proceso de transición pacífica en Cuba. Mientras que la UE favorece un escenario de transición gradual y pacífica, EE UU promueve una ruptura con el régimen actual. Ambos persiguen distintas vías de transición: EE UU apoya una transición externa desde la oposición, y la UE una transición “desde dentro” asumiendo una cierta continuidad política. Si la UE prefiere fomentar un proceso de reforma democrática, EE UU busca la caída del régimen castrista. EE UU prevé la creación de una democracia liberal surgida de las cenizas del anterior sistema político. Según la Posición Común, la UE prefiere una democracia con equidad social, manteniendo los logros en los ámbitos de salud y educación. Según el Informe Powell, EE UU busca dismantelar el sistema social sustituyéndolo por un programa asistencial y una nueva infraestructura.

• Protagonistas de la Cuba futura: ¿oposición o régimen?

La política de EE UU hacia Cuba y, en gran parte, también la de la UE se centran en los actores políticos y no en las instituciones. Si EE UU tiene

⁵³ Así llamó Fidel Castro el embargo de EE UU y los efectos de la desaparición de la URSS para Cuba.

un claro enfoque de *bottom-up* al fomentar la sociedad civil, en contra de sus principios tradicionales en América Latina⁵⁴, en su relación con Cuba la UE aplica una política de *top-down* siendo su tema central el diálogo con el régimen. En cuanto a sus interlocutores cubanos, tanto la UE como EE UU dialogan con disidentes, representantes de la sociedad civil y funcionarios del Gobierno. No obstante, EE UU considera a los opositores más radicales como futuros protagonistas de Cuba (contribuyendo a la polarización), mientras que por su política, la UE tiende a favorecer a miembros del régimen actual y a la oposición moderada (buscando la reconciliación). Al dialogar con el Gobierno, la UE asume que una transición en Cuba incluirá a miembros de la cúpula política. Según el punto 1 de la Posición Común “es muy probable que la transición sea pacífica si el régimen actual inicia por sí mismo o hace posible dicho proceso”. Por tanto, la UE concede un papel secundario a la disidencia que no está mencionada en la Posición Común. EE UU cree que la oposición más radical protagonizará y liderará un cambio político en Cuba.

- *Instrumentos económicos: ¿Sanciones o compromiso?*

El principal instrumento de EE UU frente a Cuba es el embargo económico y financiero. Su objetivo es provocar una crisis económica y una revuelta popular contra el máximo líder. Es un escenario posible, pero viéndolo en el transcurso del tiempo y teniendo en cuenta que Castro ha sobrevivido el colapso económico tras la desaparición del campo socialista⁵⁵, parece un desenlace improbable. Desde que Cuba abrió su economía, la UE participa en el proceso de reformas, a través de asesoría, comercio e inversiones. De las cerca de 400 empresas mixtas, la mitad es de origen europeo. Según la Posición Común, la UE quiere fomentar la apertura económica a fin de contribuir a “una recuperación y mejora sostenibles del nivel de vida del pueblo cubano”. Es un objetivo contrario al embargo de EE UU e incompatible con las sanciones que la UE rechaza y considera contraproducidas⁵⁶.

- *Instrumentos políticos: Aislamiento versus integración*

⁵⁴ Véase Richard Youngs, op. cit., p. 115.

⁵⁵ La desaparición de su alianza con la URSS y los demás países socialistas provocó de un día a otro una caída del 40% del PIB cubano.

⁵⁶ Richard Youngs, op. cit., p. 112: “considerable consensus emerged that coercive policies would, in most cases, be counterproductive”.

Desde los años sesenta, EE UU ha promovido el aislamiento regional e internacional de Cuba. Siguiendo su iniciativa, la participación de Cuba en el sistema de organizaciones hemisféricas – entre otras la Cumbre de las Américas, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)– está suspendida. Por el veto de EE UU, Cuba tampoco recibe créditos del Fondo Monetario Internacional (FMI) o del Banco Mundial. A diferencia del enfoque aislacionista de EE UU, la UE busca facilitar la integración de Cuba en organismos regionales e internacionales. Así, se ha pronunciado a favor de la adhesión de Cuba al Grupo ACP, de su vinculación al CARICOM y de su participación en las Cumbres europeo-latinoamericanas.

- *Soberanía nacional: ¿sí o no?*

A diferencia de EE UU, la UE respeta la soberanía nacional de Cuba. La UE acepta al Gobierno de Castro como su principal interlocutor político y no cuestiona los fundamentos de la Revolución. El Gobierno de EE UU, a cambio, dialoga sólo con algunos sectores del exilio y, aunque no han sido elegidos democráticamente, los reconoce como representantes legítimos del pueblo cubano. La Ley Helms-Burton⁵⁷, el Informe Powell y el Cuban Transition Coordinator señalan que EE UU pretende acelerar una transición democrática desde fuera. Algo similar sucede con la cuestión de los bienes confiscados durante la Revolución cubana: al invertir en Cuba, la UE reconoce las nacionalizaciones; la Ley Helms-Burton las declara ilegal.

- *Propiedades: ¿devolución o reconocimiento?*

Las actividades de empresas europeas en Cuba han provocado un conflicto con EE UU que reclama, a través de la Ley Helms-Burton, la legalidad de sus bienes nacionalizados por la Revolución cubana. Los títulos III y IV de la Ley prohíben la visita a EE UU a empresarios que inviertan en Cuba y prevén indemnizaciones o la devolución de las antiguas propiedades⁵⁸. En varias declaraciones, la UE ha rechazado la Ley Helms-Burton y en 1997 presentó una denuncia

⁵⁷ La Ley Helms Burton menciona el “derecho de autodeterminación del pueblo cubano”, el Informe Powell no.

⁵⁸ En base a un registro de propiedad antes de la Revolución cubana se permiten juicios en tribunales de EE UU contra empresas que invierten en bienes nacionalizados por Castro. Más adelante, todos los cubano-americanos pueden registrar posteriormente sus anteriores propiedades en Cuba.

ante la Organización Mundial de Comercio (OMC). Un año después, el 18 de mayo de 1998, la UE y EE UU firmaron el denominado “Entendimiento” para evitar un conflicto en la OMC. Según este pacto, la UE se comprometió a limitar las inversiones en Cuba y a retirar su queja ante la OMC. EE UU prometió usar el veto del Presidente contra el título III, y llegar a un consenso con el Congreso para no aplicar el título IV. La UE y EE UU cumplieron sólo con una parte del acuerdo; la UE retiró su demanda ante la OMC y los Presidentes de EE UU vetaron el título III. Según Jorge Domínguez, los resultados del pacto transatlántico “killed Helms-Burton de facto”⁵⁹. No obstante, en el futuro, la cuestión de las propiedades y de la legalidad de las inversiones europeas en Cuba será uno de los puntos más controvertidos⁶⁰.

Salvando las distancias – elementos en común

Pese a estas diferencias de fondo, las políticas de EE UU y la UE tienen más elementos en común de lo que se desprende del debate “sanciones versus compromiso”. En primer lugar, la UE y EE UU aplican una serie de instrumentos políticos similares hacia Cuba:

- *Condicionamiento democrático.* Aunque sus finalidades son distintas, ambos aplican un condicionamiento político a Cuba: EE UU por los capítulos I y II de la Ley Helms-Burton que definen las condiciones para reconocer una futura transición en Cuba; la UE por la Posición Común sobre Cuba (punto 4), según la cual la plena normalización sólo se produce “a medida que las autoridades cubanas avancen hacia la democracia”.
- *Monitoreo de derechos humanos.* Tanto EE UU como los países de la UE condenan cada año la situación de Cuba en el marco de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU votando a favor de la correspondiente Resolución⁶¹. Además, a través de Declaraciones oficiales, tanto el Consejo de la UE como el Gobierno de EE UU denuncian la

violación de los derechos humanos en Cuba y piden la liberación de los presos políticos⁶².

- *Relaciones comerciales:* Si los Estados miembros de la UE intensificaron en los años noventa sus relaciones comerciales y de inversión con Cuba, EE UU mantiene desde 2001 un intenso intercambio con la isla en los sectores alimenticio y medicamentos. Según la Cámara de Comercio, con un volumen total de 800 millones de dólares, EE UU se ha convertido en el principal exportador de alimentos de la isla, y Cuba en su 25º destino para bienes agrícolas⁶³.
- *Cooperación humanitaria:* la UE (desde 1993) y EE UU (desde 2000) ofrecen ayuda humanitaria a Cuba, particularmente en compensación a los efectos de los frecuentes huracanes que afectan el país. Desde 2003, ambos han dejado de enviar ayuda a Cuba, porque el Gobierno cubano rechaza tanto los recursos oficiales de EE UU como de la UE, por considerar que implican inaceptables condiciones políticas.
- *Diálogo con el Gobierno cubano.* El Gobierno de EE UU mantiene un diálogo regular con las autoridades de La Habana en el sector de migración (desde 1995) e intercambios puntuales en materia de lucha contra la droga y protección de fronteras⁶⁴. La UE retomó en 2001 el diálogo político con el Gobierno de Fidel Castro. Además, representantes de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros mantienen contactos regulares con funcionarios cubanos.
- *Apoyo a la oposición:* Tanto EE UU como la UE apoyan a diferentes grupos disidentes y dialogan con ellos. Una de las iniciativas apoyadas por ambos es el Proyecto Varela presidido por el cristianodemócrata Oswaldo Payá –en octubre de 2002 recibió el Premio Sajarov por parte del Parlamento Europeo–, que propone convocar una consulta popular sobre el régimen en los términos previstos por la Constitución cubana.

⁵⁹ Jorge Domínguez, *Cuba and the Pax Americana: U.S.-Cuban Relations Post-1990*, en: Jorge Domínguez/Byung-Kook Kim (eds.): *Between Compliance and Conflict. East Asia, Latin America, and the “New” Pax Americana*, Routledge, New York/London 2005, p. 193-217, p. 201.

⁶⁰ Véase Joaquín Roy, *Cuba, the United States, and the Helms-Burton Doctrine*, Miami 2000.

⁶¹ La última Resolución fue aprobada en abril de 2004 por 22 votos a favor y 21 en contra.

⁶² En su informe 2005, Amnesty International estimó que en Cuba hay “por lo menos 70 presos políticos”. Según la oposición cubana son unas 300 personas.

⁶³ Chamber of Commerce of the U.S.A., Letter of Bruce Josten to John W. Snow, 21/3/ 2005.

⁶⁴ Según William Leogrande, “almost every U.S. administration has engaged in some dialogue with Cuba, regarding specific issues of mutual interest (e.g. international hijacking and migration)”, in: Marifeli Pérez-Stable (Coord.), *Transition Reader*, próxima publicación.

- *Contactos diplomáticos*: EE UU, la Comisión Europea y 11 Estados miembros de la UE tienen representaciones diplomáticas en Cuba. Aunque no es una embajada, la U.S. Interest Section en La Habana es una de las sedes diplomáticas más grandes. Algo similar pasa con la oficina de la Comisión Europea en La Habana, que es importante, pero no es una Embajada, puesto que la política hacia Cuba se lleva a cabo desde la República Dominicana.
- *Visitas oficiales*: si representantes de la UE realizan frecuentes visitas a Cuba, también se han incrementado los viajes de ciudadanos estadounidenses al país caribeño. Con anterioridad al Informe Powell, numerosos representantes de EE UU viajaron a la isla en misión oficial, entre ellos el Presidente de la Cámara de Comercio, Thomas Donohue (en julio de 1999) y delegaciones del Congreso de EE UU (en junio de 2000 y en marzo de 2003).

En segundo lugar, cabe advertir que ni en EE UU ni en la UE existe una sola estrategia hacia Cuba, sino múltiples políticas. Si EE UU no aplica solamente sanciones hacia Cuba, la UE tampoco ejerce realmente una política de “compromiso constructivo”. En la última década han surgido dos principales grupos que representan distintas alianzas de intereses a nivel transatlántico:

1. Los “halcones” pro-castigo. Se creó una alianza entre actores de la UE y EE UU que favorecen una política de presión y de apoyo a determinados grupos de oposición. En EE UU, los mayores defensores de las sanciones son los halcones del exilio y el Gobierno, que actualmente dominan la política hacia Cuba. En la UE, este grupo lo integran representantes de partidos políticos de orientación cristianodemócrata y determinados Gobiernos. El resultado de esta alianza, a nivel de la UE, ha sido la imposición de la Posición Común siguiendo una iniciativa de España. Otro ejemplo fue la aprobación de leves sanciones, en verano de 2003, propuestas, junto con otros Estados miembros, por el entonces Gobierno de José María Aznar. Un tercer ejemplo fue la conferencia organizada por el Comité Internacional para Democracia en septiembre del 2004 en Praga⁶⁵, que contó con el apoyo del ex Presidente checo, Vaclav Havel.

⁶⁵ Towards Democracy in Cuba, 17-19 September 2004, Praga.

2. Los “moderados” pro-incentivo. A diferencia del primer grupo, aún no ha surgido una alianza entre los actores que favorecen una política de compromiso con Cuba. En EE UU, el sector privado, representado por la Cámara de Comercio, USA * Engage y la U.S. Cuba Trade Association⁶⁶, es el principal motor de un cambio político en EE UU. Otro grupo pro compromiso en EE UU son los sectores de izquierda y los que consideran las sanciones contrarias al objetivo de la democracia. En la UE, países como Bélgica, Francia o Portugal están tradicionalmente a favor del compromiso e, igual que en EE UU, los empresarios europeos. En EE UU, el levantamiento de las restricciones a la exportación de alimentos y medicamentos, así como la reanudación de contactos con la sociedad civil bajo el Gobierno de Clinton fueron ejemplos para una política de compromiso. En la UE, el compromiso es la línea política habitual, que fue reforzada por la reanudación del diálogo político –durante la Presidencia belga del Consejo– y, recientemente, por el levantamiento de las “sanciones” a iniciativa del Gobierno de Rodríguez Zapatero que favorece una política de diálogo con Castro.

Actualmente, hay algunas señales que indican un acercamiento de posiciones entre los moderados en EE UU y los halcones en la UE.

En EE UU se debilita el embargo y crece la oposición a la política de sanciones. En primer lugar, se han levantado algunas sanciones económicas, puesto que el Congreso autorizó en 2000 la exportación de medicinas y alimentos a Cuba bajo algunas condiciones (entre otras, las empresas estatales cubanas tienen que pagar los envíos al contado). En segundo lugar, crece la oposición contra el embargo. Por un lado, han surgido grupos políticos moderados del exilio que quieren suavizar o abolirlo; por otro, el embargo afecta a los intereses económicos de EE UU, por lo cual crece el *lobby* empresarial (industria y turismo) para levantar las sanciones⁶⁷. Además, ni los propios defensores del embargo, los cubano-americanos en Miami, creen que es una medida eficaz: un 45,9% afirmó que no ha servido para nada aunque, una abrumadora mayoría del 65% se

⁶⁶ Organización creada en abril de 2005 para promover la plena normalización de relaciones comerciales entre EE UU y Cuba (www.uscuba.org).

⁶⁷ La autorización de exportar alimentos y medicinas a Cuba fue el resultado de presiones por parte del influyente *lobby* agrícola y farmacéutico en EE UU.

pronunció a favor de mantenerlo⁶⁸. En EE UU se percibe una creciente división entre una opinión pública y una parte del Congreso a favor de levantar algunas sanciones, y un Gobierno que defiende los intereses de los sectores más duros del exilio cubano. Muestra de un cierto empate entre ambos grupos ha sido la reñida votación en el Congreso, el 30 de junio de 2005, sobre una enmienda que pretendía elevar el número de viajes de familiares a Cuba.

En la UE crece el escepticismo en cuanto a una normalización de las relaciones con Cuba durante el Gobierno de Castro. Las negociaciones de un acuerdo de cooperación entre la UE y Cuba ya duran casi quince años, sin que se hayan producido resultados visibles. Tanto los intentos de normalizar las relaciones a través de un acuerdo bilateral como, a partir de 1998, en el marco del grupo de países ACP fallaron por diferencias políticas insuperables. En este momento, no parece probable que ninguna de las partes retome las negociaciones. A ello cabe añadir la frustración que han creado en la UE las reiteradas olas de represión contra opositores y las limitaciones a la libertad de expresión por parte de las autoridades de La Habana que –paralelamente a la Posición Común y la Ley Helms-Burton– endurecieron a partir de 1996 las condiciones políticas internas. Sobre todo los Estados miembro de la UE tradicionalmente comprometidos con la promoción de los derechos humanos, tales como Dinamarca, Suecia y Países Bajos, apoyados por aquellos más cercanos a la posición de EE UU (Reino Unido, Polonia, República Checa), están a favor de implementar la condicionalidad democrática y de mantener la Posición Común sobre Cuba.

Partiendo de estas tendencias, ¿cuáles son las perspectivas para una política más coordinada entre EE UU y la UE? La primera opción sería una “victoria” del sector de los moderados en EE UU que facilitaría la creación de una agenda transatlántica con la UE. El posible resultado de esta constelación sería una política de “compromiso constructivo condicionado”, es decir una apertura en lo económico y un condicionamiento en lo político. No obstante, el principal obstáculo para este escenario es la política de sanciones de EE UU. Aunque parece que refleja más una tradición que una convicción, no es de esperar que el Gobierno actual llegue a eliminar el embargo, primero por su alianza con los sectores más duros del exilio y, segundo,

porque significaría reconocer que EE UU ha aplicado durante más de 40 años una estrategia equivocada.

Una plataforma transatlántica alternativa sería un escenario basado en un endurecimiento de la política de la UE promovido por los “halcones pro-castigo”. En este caso, la UE continuaría con la política de sanciones económicas y de aislamiento internacional del régimen cubano aplicada por EE UU. No obstante, también este escenario queda prácticamente descartado al tener muy pocos seguidores dentro de la UE y al contar con la oposición de la mayoría de los Estados miembros y de las instituciones comunitarias. Parecido al primer escenario significaría que la UE tendría que reconocer que su política de compromiso condicional con el régimen cubano ha sido un fracaso.

Ante este panorama, lo más seguro es que EE UU y la UE mantengan sus diferencias habituales en la cuestión cubana. Aún así, se podría definir una agenda de cooperación en los ámbitos mencionados, donde tanto la UE como EE UU aplican los mismos instrumentos. Dentro de un marco político pragmático podrían identificarse una serie de medidas comunes, entre ellas el seguimiento y la denuncia internacional de la situación política en Cuba, la coordinación del apoyo a sectores de la sociedad civil en Cuba, la definición del papel de la UE y de EE UU en un escenario post-castrista, visitas conjuntas de representantes europeos y estadounidenses a Cuba, la coordinación de la (futura) ayuda humanitaria, así como la definición de un acuerdo más allá del “Entendimiento” en la cuestión de las propiedades.

⁶⁸ Cuban Research Institute (CRI), Institute for Public Opinion Research, 2004 Cuba Poll. Miami.

Anticipando el futuro: Perspectivas y recomendaciones

El caso de Cuba demuestra no sólo el fracaso de las políticas de promoción de la democracia, sino también que la elección de distintas políticas por parte de la UE y EE UU puede producir el efecto contrario, contribuyendo al mantenimiento de un régimen autoritario. Teniendo en cuenta que las diferentes políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba son contrarias al objetivo de promover un cambio político, ambas partes deberían revisar los objetivos, contenidos e instrumentos de sus respectivas estrategias, así como identificar posibles mecanismos para hacer sus políticas más complementarias. Para la UE, esto significaría revisar su política hacia Cuba y hacerla más coherente. Para EE UU significaría emprender un debate nacional sobre la utilidad del embargo y la política de sanciones reforzadas.

Considerando las contradicciones y divisiones que provoca el tema Cuba tanto en la UE como en EE UU, así como las distintas agendas que persiguen los “halcones” y los “moderados”, parece poco probable que en un futuro próximo se pueda llegar a definir una política conjunta apoyada por la mayoría de los actores en ambas partes. Aún teniendo en cuenta que las posiciones de EE UU y la UE en cuanto al tema cubano no son tan adversas como comúnmente se plantea, los cambios más recientes en la política de la UE y de EE UU –el levantamiento de las “sanciones” europeas, por un lado, el Informe Powell y el nombramiento del Coordinador de la Transición Cubana, por el otro– han cerrado aún más los canales oficiales de diálogo sobre el tema cubano.

Una vez que haya señales para un cambio político en Cuba, se abren nuevas ventanas de oportunidad para una coordinación de políticas. Un escenario post-castrista obligaría tanto a la UE como a EE UU a redefinir sus posturas. A diferencia de EE UU, la política de la UE hacia Cuba –incluyendo su Posición Común– no está orientada hacia un escenario político sin el régimen castrista. Así, la UE parte del estatus quo político actual y ajusta su estrategia conforme al comportamiento de las autoridades en La Habana. Todo lo contrario ocurre con la política de EE UU, que ignora el régimen actual y está orientada hacia un futuro (e incierto) escenario de transición en Cuba con nuevos protagonistas políticos dentro del círculo de la oposición a Castro.

En el fondo, tanto la política de la UE como la de EE UU carecen de visiones de futuro. Si se puede criticar la estrategia de la UE por ser demasiado reactiva, orientada a las condiciones políticas

actuales y no anticipar un escenario político sin el “líder máximo”, la estrategia de EE UU no tiene en cuenta las condiciones políticas reales en la isla y se basa en una Cuba de ficción diseñada en el imaginario de la primera generación del exilio cubano, que es la más activa políticamente y que, en su gran mayoría, no ha pisado suelo cubano en décadas. Sería conveniente que tanto las instituciones de la UE como el Gobierno de EE UU revisen sus políticas en este sentido.

Sugerencias para un mayor protagonismo de la UE

Pese a su Posición Común y a ser un socio económico clave, como promotor de la democracia en Cuba, la UE ha tenido un perfil bajo comparado con el protagonismo negativo de EE UU. Su política de compromiso y condicionalidad no ha servido para fomentar una apertura en la isla, ni tampoco ofrece un contrapeso a la posición de EE UU. Para convertirse en un actor coherente y creíble con vistas a una futura transición en Cuba, la UE debería definir una política común, en vez de permitir que cada institución y cada gobierno apliquen su estrategia individual dentro del amplio margen que ofrece la Posición Común.

Esto implicaría en primer lugar decidirse por la vía de la condicionalidad democrática (aplicándola también a nivel de Estados miembros) o por el camino del compromiso sin condiciones políticas previas (cambiando la estrategia de la Comisión Europea). La opción de la condicionalidad significaría mantener la Posición Común y aplicarla. Esto sería posible a través de dos vías: o incentivar o sancionar el régimen cubano. La opción del compromiso significaría abolir la Posición Común y firmar un acuerdo de cooperación con Cuba dentro del marco de las relaciones ACP-UE. La opción de sancionar podría significar excluir a Cuba de las Cumbres europeo-latinoamericanas y demás foros políticos y congelar la ayuda y un acuerdo hasta que se produzcan cambios políticos.

En segundo lugar, con vistas a una futura transición post-castrista en Cuba, la UE debería tomar una decisión más consciente con respecto a sus interlocutores, tanto en el Gobierno como en la oposición. Esto requiere diseñar una estrategia para la Cuba del futuro basada en una reflexión previa en torno a cuáles podrían ser las figuras políticas de peso una vez que Castro desaparezca del escenario cubano. Puesto que la UE apoya una transición pacífica y gradual, lo lógico sería favorecer a los sectores más moderados y

conciliadores dentro del bloque gubernamental y opositor. Sería una política proactiva de promoción de la democracia, pero a diferencia de EE UU orientada a la mediación cautelosa entre los grupos más dispuesto al diálogo, buscando una transición pacífica y la reconciliación nacional entre Gobierno y oposición.

En tercer lugar, habría que crear una entidad que revisara la política cubana de la UE. Ante las actuales contradicciones de la política de la UE hacia Cuba y a fin de lanzar nuevas propuestas orientadas hacia el futuro de la isla y sus relaciones con Europa, en el marco de la PESC (y preferentemente coordinado por la Secretaría General encabezada por Javier Solana) debería constituirse un grupo de trabajo inter-institucional e interdisciplinario –involucrando a las embajadas y la sociedad civil– que revisara la estrategia europea de promoción de la democracia en Cuba. Finalmente, la UE debería fomentar un debate con EE UU y determinados países latinoamericanos con vistas a la posibilidad de definir una estrategia común hacia Cuba.

¿Construyendo una plataforma transatlántica?

Esta última iniciativa significaría abandonar la política reactiva de la UE y sustituirla por una estrategia activa a favor de un enfoque multilateral de promoción de la democracia en Cuba. Por sus propios intereses económicos, tarde o temprano, tanto EE UU, Canadá, la UE y algunos países latinoamericanos que invierten en la isla (Brasil, Argentina, Venezuela) tendrán que llegar a un acuerdo en la cuestión cubana, porque la Ley Helms-Burton afecta a los intereses de todos y requiere una solución a largo plazo, una vez que se inicie una transformación en Cuba.

El actual inmovilismo de los principales actores externos no hace otra cosa que promover el estancamiento político en Cuba y retrasar una transición democrática. Si cada uno de los implicados continúa con el mismo ritual –EE UU con su política de reforzar las sanciones; la UE con el condicionamiento democrático; América

Latina y la UE con la condena del embargo y el compromiso–, su actuación se seguirá reflejando en el inmovilismo político en Cuba. Recordando las palabras del entonces Presidente de Gobierno español, José María Aznar, alguien tendría que “mover ficha” en la cuestión cubana. Si América Latina, EE UU y la UE siguen por caminos separados, no están promoviendo una transición democrática en Cuba sino que bloquean esta vía.

Cabe pensar en varias iniciativas concretas para avanzar en una política común hacia Cuba. Una primera propuesta sería incluir el tema en la agenda de las Cumbres Transatlánticas entre la UE y EE UU y/o creando un grupo común de seguimiento al tema. Paralelamente, y aprovechando los múltiples foros de diálogo político existentes a nivel inter-regional, la UE debería promover una agenda común con América Latina en la cuestión cubana. Las Cumbres Transatlánticas y las Cumbres Europeo-Latinoamericanas podrían ser los dos foros más idóneos para discutir la cuestión cubana por separado, antes de pensar en construir una agenda trilateral.

Sólo una acción concertada podrá servir para promover una transición pacífica hacia la democracia y una apertura económica en Cuba. Las políticas diferenciadas de la UE, EE UU y determinados países de América Latina no hacen más que contribuir a la longevidad del régimen cubano. Aunque puede ser ingenuo perseguir una plataforma común, valdría la pena reflexionar sobre la posibilidad de promover la democracia en Cuba por la vía multilateral en vez de crear agendas competitivas. El denominador mínimo común entre las partes sería el interés en una Cuba democrática y el compromiso económico. Una condición *sine qua non* para ello sería sustituir el viejo debate ideológico sobre la Revolución cubana con líneas divisorias dentro de cada partido político por una agenda pragmática dirigida hacia el objetivo común de una Cuba más democrática y mejor insertada en la Comunidad Internacional.

WORKING PAPERS

-
- 1 **A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli withdrawal**
CITPax, a iniciativa de *Shlomo Ben-Ami*
Noviembre de 2004
 - 2 **El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?**
Richard Youngs
Enero de 2005
 - 3 **El Islam político: ¿está listo para comprometerse?**
Emad El-Din Shahin
Febrero de 2005
 - 4 **Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España**
Carlos Espósito
Febrero de 2005
 - 5 **¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?**
Jessica Almqvist
Marzo de 2005
 - 6 **España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?**
Richard Gillespie
Abril de 2005
 - 7 **Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción**
Luis Peral
Abril de 2005
 - 8 **Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos**
Javier Niño Pérez
Abril de 2005
 - 9 **España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional**
Laura Feliú
Mayo de 2005
 - 10 **Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo**
Antonio Remiro Brotóns
Junio de 2005
 - 11 **Reforma política y perspectivas para una transición democrática en el Golfo Pérsico**
Jill Crystal
Julio de 2005
 - 12 **Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect**
Carlos Espósito and Jessica Almqvist
September 2005
 - 13 **Alliance of Civilizations: International Security and Cosmopolitan Democracy**
Kristina Kausch and Isaías Barreñada
October 2005
 - 14 **¿Ayudando a Castro?
Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba**
Susanne Gratius
Octubre de 2005

INFORMES

-
- 1 **Europa e Irak: ¿Hacia una política más constructiva?**
Richard Youngs
Noviembre de 2004
 - 2 **Hacia una nueva cooperación española**
Silvia Hidalgo y Fernando Espada
Diciembre de 2004
 - 3 **Uso de la fuerza y responsabilidad de proteger. El debate sobre la reforma de la ONU**
Carlos Espósito
Junio de 2005
 - 4 **Una Comisión de Consolidación de la Paz para las Naciones Unidas**
Jessica Almqvist
Junio de 2005

Pedidos de publicaciones a:

Felipe IV, 9 1º Dcha. 28014 Madrid - SPAIN
Tel.: +34 915 22 25 12 – Fax: +34 915 22 73 01
Correo electrónico: biblioteca@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están en el sitio web de FRIDE: www.fride.org