

Cuba: el papel de EEUU, América Latina y la UE

Resumen:

Cincuenta años después del triunfo de la Revolución Cubana y el establecimiento de un régimen marxista-leninista, dos dimensiones fundamentales de este fenómeno histórico son la supervivencia del sistema creado por Fidel Castro y la política de Estados Unidos para eliminarlo. Aunque el vínculo con varios países latinoamericanos y caribeños ha sido sólida, menos conocida es la relación con otros actores internacionales: la Unión Europea (UE) y España. Este trabajo intenta ofrecer una síntesis de esa relación cuadrangular que abarca dos continentes. Además, el tema global ha cobrado nuevas dimensiones tras el anuncio de la enfermedad de Fidel y su eventual renuncia a la mágica magistratura del Estado.

Palabras clave:

Revolución Cubana, Unión Europea, embargo, Posición Común, España, relaciones con América Latina

Abstract:

Fifty years after the triumph of the Cuban Revolution and the establishment of a Marxist-Leninist regime in Cuba, the two fundamental dimensions of this historical phenomenon are the survival of the system created by Fidel Castro and the policy of the United States to terminate it. Less known is the relationship of Cuba with other international actors. Most especially there is a certain vacuum in the literature dedicated to the link between Cuba and Europe and most specifically with some prominent European states, Spain in the lead. And the same time, even less studied, is the

connection with the collective body known as the European Union (EU). In addition to this, the overall topic has incorporated novel dimensions, after the announcement of Fidel's illness and his resigning as head of the state.

Key words:

Cuban Revolution, European Union, US embargo, Common Position, Spain, relations with Latin America

Cuba: el papel de EE.UU., América Latina y la UE

I. Dos actitudes contrastivas

Pocas parcelas de las relaciones triangulares entre Europa (especialmente España), Estados Unidos y Cuba merecen tanto el calificativo de incomprensible como la insistencia con que Washington ha intentado durante medio siglo hacer colapsar el régimen cubano. Europa ha aplicado similar tenacidad en diferenciarse de la estrategia estadounidense, simultáneamente con el mantenimiento del vínculo con Cuba y la persuasión de reforma. Mientras Washington ha adoptado una actitud intransigente ante La Habana, Europa parece más pragmática y práctica ante la tozudez cubana. La UE, con España a la cabeza, ha mantenido las líneas de comunicación abiertas.

La estrategia europea, por otra parte, es comparable a la global de América Latina, aunque la relación cubano-latinoamericana

haya estado dividida en dos corrientes. Una ha mantenido el mismo trato que los europeos, en el sentido de dejar la puerta abierta para tratar con Cuba, una vez que se fueron desvaneciendo poco a poco los signos de enfrentamiento a raíz de la decisión de expulsar al régimen cubano de la Organización de Estados Americanos. Otra, concentrada en los últimos años (con la excepción del apoyo del Chile administrado por Salvador Allende), ha expresado un decidido apoyo al régimen cubano, mediante la confluencia de tácticas bilaterales (la más notoria es la existente con Venezuela bajo Chávez) o experimentos multilaterales como la Alianza Bolivariana o la recientemente anunciada Organización de Estados de América Latina y el Caribe.

Los principales gobiernos europeos y las instituciones de la Unión Europea (UE) han evaluado como errónea la política de Estados

Unidos hacia La Habana, sobre todo en cuanto al embargo, y muy especialmente en referencia al alcance extraterritorial de su legislación. La oposición unánimemente compartida, incluso por los gobiernos críticos, como se demuestra por las votaciones sistemáticas en el marco de las Naciones Unidas. No obstante, también se percibe una minoría (sobre todo en los nuevos miembros de la UE, y periódicamente en algunos de los socios más veteranos bajo gobiernos conservadores) alineada con las tesis de Washington. La estrategia positiva aplicada por la mayoría de gobiernos y la UE, sobre todo desde el final de la Guerra Fría, y especialmente la ejercida por una minoría crítica y obstaculizadora, han sido correspondidas por un alto grado de frustración, cuando no de irritación. La tenaz resistencia cubana ha frenado la presión ejercida por la persuasión, la sucesiva presentación de ofertas, la imposición de medidas especiales, y también el simple “compromiso constructivo” político y económico con el régimen cubano.

Esta actitud contrasta frontalmente con la consistente política de Washington. Las sucesivas administraciones de Estados Unidos, y más acusadamente bajo presidentes republicanos, han apostado por provocar el colapso del sistema castrista, casi desde el triunfo de la Revolución en 1959. La percepción europea todavía podía compartir con la norteamericana la defensa de los principios de la democracia liberal cimentada en el Estado de derecho de

corte occidental (pluripartidismo, alternancia en el poder mediante elecciones periódicas, libertad de expresión y movimiento de personas). Pero la estupefacción de los observadores y gobiernos prestaba también mucha atención a la naturaleza obviamente contraproducente de las medidas impuestas por Washington. Desde 1960 a 1998, y sobre todo en plena década de los noventa, la política estadounidense no conseguía más que reforzar la resistencia del régimen cubano.

Tras la desintegración de la Unión Soviética, no solamente no se produjo el colapso del sistema económico cubano, y mucho menos el político, sino que la primordial estrategia durante el llamado “periodo especial” dio un vuelco espectacular al proceder a ejecutar una apertura económica suficiente para atraer la inversión exterior. Esta fue acreditada erróneamente por Estados Unidos como la explicación única de la supervivencia del sistema. De ahí que los gobiernos de Washington, presionados por los intereses del núcleo duro del exilio, procedieran a la imposición de una serie de medidas y piezas legislativas encaradas a desincentivar y castigar la actividad económica exterior en Cuba, con especial atención a la europea.

Fue entonces cuando los diversos gobiernos europeos y la incipiente política exterior común de la UE decidieron encarar las nuevas circunstancias en un doble carril. Por un lado, se enfrentaron directamente a las medidas de

Estados Unidos que afectaban a sus intereses, reforzando las líneas básicas de oposición al embargo en todos los foros disponibles y mediante los mecanismos bilaterales propios. Por otro, decidieron también aclarar las condiciones de su implicación con el gobierno cubano. Se trataba de estar en contacto con la incipiente sociedad civil cubana y reiterar los requerimientos para la mejora de la relación oficial al nivel de la ya disfrutada por todos los países del entorno natural de Cuba, en el resto de América Latina y sobre todo en el Caribe.

En este contexto, dentro del amplio abanico de percepciones y actuaciones nacionales de los diversos actores europeos, se comprobó que no era fácil la construcción de un difícil, precario y mínimo consenso. Este implícito acuerdo debe desarrollarse en un multifacético terreno donde se mezcla la soberanía compartida de la UE, regentada por la Comisión, y las parcelas políticas y de orden interno (pilares II y III) que los Estados todavía se reservan y que solamente negocian en el seno del Consejo, sujetas a decisiones tomadas bajo la amenaza de veto. Ese frágil consenso se reflejaría en las diversas resoluciones, declaraciones, y sobre todo en una Posición Común específica sobre Cuba¹. Pero, al mismo tiempo, el panorama imperante también reveló de forma todavía más obvia el impresionante acuerdo básico, apenas sin fisuras, con respecto a las medidas de Estados Unidos que afectaban directamente los intereses europeos

y coartaban la actuación de los legítimos e históricos derechos de cada uno de los actores nacionales y estrategias colectivas amparadas por la cada vez más honda y amplia soberanía común en el seno de la UE.

II. Estados Unidos y Cuba

Al asentarse la Revolución, y sobre todo cuando se endureció y se proveyó del caparazón marxista-leninista, la precaria relación asimétrica entre los dos países, tan cercanos, se transformó en la más tempestuosa confrontación nunca vista en la historia de las relaciones interamericanas. Sus dimensiones incluso ahora sorprenden en Europa, donde no se entiende cómo Washington ha hecho las paces con antiguos enemigos como Vietnam y se resiste a acomodarse con Cuba. La supervivencia de esta tensa relación es causada, en primer lugar, en lo que se considera como lamentable política de Washington en tratar inicialmente con el “problema” cubano, luego dejarse dominar por la inercia de la Guerra Fría, y terminar atrapado en una impresionante explotación hecha por Castro de los errores norteamericanos.

La política de Washington ante Cuba facilitó tremendamente la construcción de un enemigo sobre el que cimentar un neo-nacionalismo cubano, necesitado de una fuerza cohesionante que no le legó la independen-

cia. Castro trocó lo que había sido curiosamente la argamasa de la construcción de la sociedad cubana en la primera parte del siglo XX. Cuba se había convertido, al rebasarse el primer tercio del siglo, en un ente “nacional” cuando, simultáneamente al integrar miles de inmigrantes españoles, incorporó numerosos aspectos del vivir estadounidense (Pérez, 1999). Después del triunfo de la Revolución, Castro explotó el acoso de Washington para presentar a Estados Unidos, sobre todo a su política exterior, como un ingrediente ajeno que debía ser extirpado por todos los medios.

La clave actual reside en si un nuevo sistema político, que podría asentarse tarde o temprano, sería capaz de desprenderse de esa animadversión estratégica y basarse positivamente en la buena disposición del pueblo cubano hacia la cultura estadounidense y su modo de vida, en un ejercicio supremo de distinguir entre el país “oficial” (que fue el enemigo) y el “real”, según la terminología orteguiana.

Ninguna otra actuación de Estados Unidos ha proporcionado mayores argumentos para cohesionar la actitud europea que la “codificación” del embargo norteamericano². De forma significativa, esta política ha sido considerada por el resto del mundo como emblemática de la relación entre Washington y La Habana. Durante el primer lustro de los años noventa, los intereses económicos europeos y latinoamericanos habían observado con preocupa-

ción y precaución, y luego con explícita irritación, los movimientos de Estados Unidos con respecto a las inversiones extranjeras y la ampliación de las actividades comerciales cubanas tras el final de la Guerra Fría.

El 12 de marzo de 1996, el presidente Bill Clinton firmó una controvertida legislación conocida oficialmente con el enrevesado título de “Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996 (22 U.S.C 6021 *et Seq.*), apelada universalmente como la “ley Helms-Burton” (en reconocimiento de la labor del senador de Carolina del Norte, Jesse Helms, y del congresista de Indiana, Dan Burton, en sus respectivas cámaras). De incierta aprobación en los meses anteriores, el derribo de las avionetas de “Hermanos al Rescate” el 24 de febrero anterior precipitó los acontecimientos (Roy, 2000: cap. 1 y 2). Significativamente, se echaba así al traste el incipiente acuerdo entre Washington y la UE para presentar un frente común ante Cuba en el terreno de los derechos humanos y la democratización (Nuccio, 1999).

En apariencia, pudiera considerarse simplemente como una pieza legislativa más que impone sanciones comerciales para ejercer una presión política y un daño económico, tanto sobre regímenes incómodos como ante colaboradores desaprensivos. Es también una continuación de la llamada “Ley Torricelli” de 1992 (bautizada así por su proponente el senador Robert Torricelli), que tiene como objetivo prohi-

bir los tratos comerciales de las subsidiarias estadounidenses con Cuba. La ley Helms-Burton venía a codificar el embargo estadounidense a Cuba que hasta entonces estaba regulado por decisiones básicamente de responsabilidad presidencial (Roy, 2000: cap. 1 y 2).

Una simple lectura detectaba correctamente que el documento era en realidad un conglomerado de varios proyectos, que responden a diversos intereses y metas, y que solamente una confluencia de factores hizo posible su ensamblaje. Básicamente, estos aspectos se reflejan en la propia subdivisión de la ley. Mientras su título I es meramente una exposición de principios, el II puede ser prescindible para las preocupaciones europeas, ya que está dirigido principalmente no sólo hacia el actual régimen cubano, sino sobre todo a un gobierno en transición. En contraste, el III y el IV están pensados exclusivamente para los intereses exteriores que han persistido no solamente en sus tratos comerciales, sino que en las dos últimas décadas (sobre todo desde el final de la Guerra Fría) han invertido en las propiedades previamente expropiadas por el régimen cubano.

Mediante el título II (proyectado originalmente como una ley aparte, bajo la inspiración del congresista de New Jersey, Bob Menéndez), el gobierno estadounidense impone una serie de condiciones a cualquier gobierno cubano en transición, se supone una vez que se confirme la desaparición de Fidel Castro

(la situación actual no reúne las condiciones), para que el embargo sea suspendido (Roy, 2000: 40-50). Además de exigir la implantación de un Estado de derecho pleno y una economía de mercado, prohíbe el nombramiento de cualquier alto funcionario que haya servido bajo Castro, y explícitamente pone veto a su hermano Raúl como sucesor. Este detalle se dramatizó ostensiblemente tras la temporal cesión de poder en agosto de 2006, debido a la enfermedad de Fidel.

Más concretamente, la ley exige la devolución (o la intención de hacerlo por medio de acciones explícitas) de todas las propiedades confiscadas tanto a los intereses norteamericanos como a sus originales dueños cubanos. Por lo tanto, ya señala indirectamente hacia los intereses europeos implicados en las empresas mixtas que operan en terrenos o inmuebles anteriormente bajo propiedad de ciudadanos norteamericanos. Nótese que mientras los gobiernos europeos y latinoamericanos comparten los anhelos fundamentales de las exigencias norteamericanas en lo que respecta a la protección del Estado de derecho y la defensa de los derechos humanos, estos requisitos no están sujetos a la terminación del régimen, sino simplemente se presentan como precondiciones para gozar de un acuerdo de cooperación pleno (Roy, 2000: cap. 5).

Ante el título III, los europeos ya se sintieron más aludidos directamente y los latinoamericanos se mantuvieron alerta (especialmente

México, que tenía notables inversiones en Cuba). Es esencialmente monográfico, ya que no solo amenaza con permitir que los ciudadanos y compañías víctimas de la expropiaciones de los años sesenta entablen demandas judiciales; también incentiva insólitamente a que antiguos ciudadanos cubanos puedan plantear procedimientos judiciales en tribunales norteamericanos por las expropiaciones ejecutadas cuando no eran todavía ciudadanos de Estados Unidos. Esta es una alternativa que viola la práctica del derecho internacional y que provocó un alud de comentarios legales tanto en Estados Unidos como en el resto del mundo (Roy, 2000: cap. 3).

Por otro lado, el título IV amenaza a los funcionarios de compañías extranjeras que “trafican” en propiedades ilegalmente expropiadas con la denegación de visados para visitar Estados Unidos. Ante las protestas generalizadas, por un acuerdo de 1997, ratificado en 1998, la UE y Estados Unidos resolvieron, respectivamente, abstenerse de invertir a partir de entonces en propiedades confiscadas ilegalmente en el futuro y consecuentemente congelar los posibles procedimientos judiciales. Mientras tanto, por una cláusula de escape introducida en la ley, los presidentes (Clinton y Bush) han estado suspendiendo sistemáticamente el título III cada semestre (Roy, 2000: 56-57). El título IV sigue vigente como una cimitarra sobre las cabezas de los inversores extranjeros, con un balance de

aplicación limitada a unos intereses canadienses y mexicanos, y los más que posibles pagos encubiertos efectuados por algunas compañías para evitar mayores problemas, además de los consabidos gastos legales. Existe evidencia de aplicación (o la amenaza de hacerlo), concreta y selectiva, de ciertos aspectos del título IV, y de sanciones impuestas a compañías europeas, o empresas mixtas de capital europeo y estadounidense, por actividades en Cuba con reverberaciones en territorio de Estados Unidos.

El balance global de la ley, sin embargo, se puede considerar como un claro beneficio político para el régimen castrista. Ha disfrutado del mantenimiento del embargo como una excusa para las dificultades económicas y como una justificación para el recrudescimiento de las medidas represivas. En las propias palabras de representantes de la jerarquía cubana consultados en años recientes, si el embargo benefició políticamente a Castro, la ley Helms-Burton fue un “regalo” (Roy, 2000: 170-173). Aunque perjudicados por la incertidumbre, a los gobiernos europeos y latinoamericanos les proporcionó también una oportunidad más de enfrentarse públicamente a Estados Unidos en una temática asumible a bajo costo, ya que se interpreta que Cuba tiene una baja prioridad en los intereses de seguridad para Washington, desde el final de la Guerra Fría, y sobre todo a la vista de las urgencias derivadas del 11 de Septiembre.

En suma, el embargo y las leyes adicionales restrictivas que lo codifican significan un sonoro fracaso de la política estadounidense, no solamente hacia Cuba (no han conseguido el objetivo central, el colapso del régimen), sino que han generado la protesta y la oposición de numerosos aliados tradicionales. Los intereses europeos y latinoamericanos, al igual que los canadienses, juzgan la evolución del embargo como unilateral, ideológicamente impelido, y carente de argumentos eficaces para resolver bilateralmente el desacuerdo inicial. En el curso de las tres largas décadas de alianza entre Cuba y la Unión Soviética, se observó que el cierto pragmatismo que Washington ejecutaba con países estrechamente relacionados con Moscú no se aplicaba a La Habana, para aparentemente evitar el derrame del experimento marxista en el territorio americano.

Más tarde, una vez desaparecida la Unión Soviética, el embargo comenzó a tener poco sentido. Una mayor relación comercial y un amplio intercambio social contribuirían a la evolución del sistema en la senda del ejemplo de los países del Este de Europa. Además, Estados Unidos ya había reanudado las relaciones plenas con China y se aprestaba a entablar vínculos normales con antiguos enemigos (como Vietnam), además de proporcionar ayuda y protección a regímenes (sobre todo en Oriente Medio, para no hablar de las dictaduras latinoamericanas toleradas o incluso promovidas durante buena parte de la Guerra

Fría) que carecían de las más elementales características de la democracia liberal que se pretendía abogar para Cuba.

El mantenimiento del embargo, cuando se hacía evidente su fracaso, se debía entonces a una tozudez por razones intrahistóricas y a la presión de la comunidad exiliada. El liderazgo estadounidense seguía sin encajar la afrenta moral que representó la implantación de un régimen marxista delante de Cayo Hueso. El exilio cubano convirtió el final del régimen cubano en objetivo único, sujeto a cualquier táctica, a cualquier precio, aunque fuera el mantenimiento de una política que una mayoría de la comunidad consideraba que había fallado.

El daño más considerable infligido a toda la causa del exilio cubano, y probablemente al propio proceso de la democratización progresiva de Cuba, ha sido el causado por la intrínseca contradicción que representan los argumentos aparentemente centrales y visionarios en la primera parte de la ley, en comparación con los objetivos cortoplacistas insertos en los títulos III y IV. Por un lado, la ley se introdujo en un terreno conflictivo de una ilegalidad flagrante al permitir que los actuales ciudadanos de Estados Unidos pudieran demandar a compañías extranjeras en tribunales estadounidenses por expropiaciones ejecutadas cuando eran ciudadanos cubanos. Aparte de la extraterritorialidad de la ley, el detalle central solamente se explica por el hecho de que unos concretos

intereses (Roy, 2000: 52-56) estuvieron detrás del cabildeo para conseguir lo que no tenía posibilidades de éxito, como lo prueba que el título III precisamente esté suspendido semestralmente mediante la aplicación de la cláusula presidencial, incluida precisamente para neutralizar una legislación lamentable. Entonces, ¿por qué se aprobó?

La respuesta es insólita y poco tiene que ver con la consecución de un régimen democrático en Cuba. Por el contrario, esta parte de la ley está diseñada para ejercer presión sobre algunas compañías que invirtieron en Cuba para que ofrecieran compensaciones a fin de evitar las demandas o la aplicación del título IV. De otra manera, no se entiende cómo simultáneamente se critique una política que se califica de "apartheid" y de salarios controlados por el régimen en los hoteles regentados por intereses extranjeros, pero se exija una compensación destinada a los anteriores propietarios, como una especie de "peaje" para continuar el sistema, aparentemente, política y socialmente discriminatorio, y laboralmente explotador. La selectiva aplicación del título IV no revela tampoco a cabalidad la complicada y costosa trama de asesoría legal para compañías con inversiones tanto en Estados Unidos como en Cuba, con el fin de evitar la denegación de visados o permisos de trabajo. El caso de la STET italiana puede ser solamente la punta del iceberg de otros pagos encubiertos (Roy, 2000: 112-114), pero que en ningún caso

justificarían el notable daño que todo el conglomerado de Helms-Burton ha producido a los intereses legítimos del exilio cubano. Esta ambivalencia sorprendió en el primer lustro de los noventa cuando se vislumbraba un posible acuerdo entre Europa y Estados Unidos para presentar un frente común ante el gobierno cubano (Nuccio, 1999).

En lugar de priorizar el tema de la defensa de los derechos humanos y la modesta apertura del sistema político, con el incentivo de un trato más favorable por parte de los intereses europeos y también de los norteamericanos (tan necesitados del respaldo de la UE), la inserción del espinoso y controvertido argumento de las inversiones y las expropiaciones enfrió la buena disposición europea. El gobierno cubano se encargó, por su parte, de torpedear por todos los medios a su alcance esa coalición en precaria formación. No solamente rechazó los ofrecimientos de la Comisión Europea en los primeros meses de 1996, sino que a renglón seguido detonó la grave crisis de las avionetas de "Hermanos al Rescate".

El ensamblaje de las dos columnas de la ley (los títulos I y II, y el tándem formado por el III y el IV) ya habían encendido las alarmas de los gobiernos europeos y la UE, presionados por los intereses de los inversionistas, los medios de comunicación, y el activismo de los partidos políticos tradicionalmente en busca de temas idóneos con los que enfrentarse a Estados Unidos. Tempranamente se detectó de

esta manera un terreno fértil para que los europeos coagularan un frente opositor ante Washington en una temática que cumplía a la percepción las condiciones básicas: tener un coste asumible, no afectar a un núcleo de la seguridad nacional norteamericana (Cuba había dejado de ser una amenaza estratégica dentro de la red soviética), y no tocar la fibra sensible de alguno de los Estados miembros (ni siquiera en el caso de la “relación especial” del Reino Unido).

III. El “compromiso constructivo”

El panorama general de las relaciones entre Europa y Cuba, en el contexto del diferendo entre Estados Unidos y el régimen surgido tras el triunfo de la Revolución, ofrece un rico friso de incidentes, vaivenes, confrontaciones, protestas, treguas, intentos de acuerdos y diversos *modus vivendi*. Algunos de los Estados de la UE han adquirido un protagonismo destacado en esta relación, tanto en su tarea para buscar soluciones (España, primordialmente), no siempre del agrado de todos, como por su iniciativa en crear obstáculos precisamente a esa iniciativa (la República Checa, especialmente). En realidad, tal variedad esconde también una coherencia y perfil común, que en sus líneas fundamentales han permanecido casi inalterables y tienen no pocos puntos de contacto con la experiencia estadounidense³.

Por ejemplo, como se ha aludido anteriormente, Estados Unidos y Europa coinciden en la mitad de la década de los noventa en proceder a lo que se ha llamado la “codificación” de una política llevada a cabo anteriormente mediante decisiones *ad hoc*. En el caso de Washington, éstas se tomaban por voluntad esencialmente presidencial, y en el caso europeo y de los países latinoamericanos eran exclusivamente puestas en práctica por cada uno de los países, según fuera la inclinación de su respectivo gobierno y la actitud correspondiente ante el cubano. Estados Unidos ejecutó su parte de esta operación dual mediante la aprobación de la ley Helms-Burton, mientras la UE lo hizo por la Posición Común. Ambos actores también compartirían una cierta normalización de su relación en la década que se extiende desde la apertura progresiva y plena de la relación de Cuba con América Latina en 1975 y el establecimiento de secciones de intereses (“embajadas”) en Washington y La Habana, hasta la apertura de relaciones directas entre Cuba y la Comisión Europea en 1988. Ese año precisamente la Comunidad Europea (predecesora de la UE) ponía en marcha su ambicioso plan de acción que iniciaría con el Acta Única y que culminaría con una serie de tratados aprobados en los años noventa, entre ellos Maastricht, que crearía la UE, y adoptaría el euro como moneda común.

Por un lado, se dejaba de lado el peligroso enfrentamiento del periodo álgido de la

Guerra Fría en la que Cuba jugó un papel preponderante como peón autónomo de la URSS. Pero, por otro lado, los parámetros básicos de enfrentamiento (por parte de Estados Unidos) y de prudente relación (por parte de la UE) se mantenían en su esencia incólumes. En ambos casos, naturalmente, el obstáculo primordial era la aparentemente inamovible naturaleza del régimen cubano que no cruzaba las fronteras básicas hacia una economía de mercado y un sistema democrático. De ahí que, mientras la relación con Estados Unidos se mantenía bloqueada, el progreso en el caso europeo era la combinación de la libertad de acción de cada uno de los Estados miembros y la cautela de las instituciones comunes de la UE. Mientras Washington se mantenía firme en no permitir concesión alguna a Cuba, más allá de la cooperación en terrenos concretos, como emigración y seguridad, la UE permanecía con las puertas abiertas para lograr un acuerdo de cooperación como el disfrutado por el resto de América Latina y el Caribe, pero condicionado a los mismos parámetros.

Si el diálogo con Estados Unidos se mantenía en los límites establecidos, y la vigencia del embargo proporcionaba una excusa al régimen cubano para su intransigencia política y le permitía justificar sus carencias, la relación con Europa siempre llegaba a un terreno en que las condiciones ofrecidas eran interpretadas como injerencia en los asuntos internos cubanos, y la transferencia de la acusación de

imperialismo de Washington a Bruselas. De ahí que nada extraña que el gobierno cubano alegara que en 1996 se impusieron dos “posiciones comunes” a Cuba, la ley Helms-Burton y la propia sucinta “legislación” de la UE. Esta, en la exagerada percepción radical cubana, era en realidad la “ley Helms-Burton” europea. En cualquier caso, ambas posiciones se podían aducir para ofrecer diagnósticos aparentemente opuestos. Por un lado, ambas perjudicarían en lo económico a Cuba y también la ayudarían con el acoso (el caso de Estados Unidos) y el soporte del comercio y de inversiones (el caso europeo).

Cualquiera que sea la justeza de este diagnóstico que paraleliza la agenda de Estados Unidos con la de la UE, lo cierto es que en ambos casos el gobierno cubano reaccionó en forma similar y aplicó semejantes mecanismos de confrontación, protesta y manipulación de cara a su propio pueblo, jugando con la notable ventaja del monopolio de los medios de comunicación. Naturalmente, recuérdese que las diferencias fundamentales entre ambas estrategias y legislaciones es que mientras la de Washington se centra en un embargo unilateral (llamado “bloqueo” por el régimen cubano y algunos medios de comunicación en América Latina) raramente esa conducta es ejecutada por las estructuras gubernamentales europeas. Persigue un objetivo único (el final del régimen) y prioriza el aislamiento. La europea simplemente condiciona la amplia-

ción de la ayuda al desarrollo y la cooperación política al cumplimiento de unos parámetros, insistiendo en primar la comunicación en lo que se llama “compromiso constructivo”.

De ahí que los aparentes vaivenes y altibajos en cada una de las estrategias sean simplemente ajustes temporales a las respectivas columnas vertebrales. En lo que respecta a la serie de decisiones fundamentales de la UE hacia Cuba desde la aprobación de la Posición Común, se destaca la evolución en una especie de movimiento de “montaña rusa”.

En primer lugar, a la vista de la dificultad para obtener el contexto positivo para la construcción de un acuerdo para Cuba similar al disfrutado por la totalidad de los países latinoamericanos, la UE centró su estrategia en insertar al país caribeño en el grupo de los países de África, Caribe y Pacífico (ACP). Este movimiento táctico se debió al interés de la Comisión (bajo la influencia del comisario belga Louis Michel) por anclar el tema de Cuba en el terreno de la cooperación al desarrollo y evitar así que se deslizara hacia el más intergubernamental y politizado dominio del Consejo, en la jurisdicción de Javier Solana. Para ello, la UE primero consiguió que los países ACP entusiastamente aceptaran modificar sus propios estatutos para que Cuba no tuviera que adherirse automáticamente al Acuerdo de Cotonou, hasta completar el procedimiento. Pero el gobierno cubano, en 2000, al sospechar que en el momento culminante algunos

Estados miembros vetarían su membresía, optó por retirarse, pero decidió permanecer en la organización. En el fondo, la oferta de la UE representaba “demasiado fastidio para tan poca plata”, en palabras textuales confesadas por el propio Castro a unos colegas caribeños (Roy, 2003b: 8).

En 2003, como resultado de los graves acontecimientos que desembocaron en el arresto de 75 disidentes y en la ejecución sumaria de tres secuestradores de un ferry en el puerto de La Habana, en medio de un clima tenso de generalizadas protestas, incluso de antiguos simpatizantes por la Revolución Cubana, la UE impuso una serie de medidas temporales, de corte diplomático y protocolario, como refuerzo de la condicionalidad de la Posición Común⁴. Por su parte, Estados Unidos acrecentó sus muestras de irritación y la administración del presidente George W. Bush apretó todavía más las clavijas a las oportunidades de viaje para los cubanoamericanos y el envío de fondos destinados a ayudar a sus familiares.

Básicamente, las medidas europeas consistían en una disminución de las visitas de alto nivel a Cuba, la reducción de la participación oficial en muestras culturales, la invitación de los representantes de la disidencia a las celebraciones nacionales en las sedes diplomáticas, y proceder a la evaluación periódica del cumplimiento de las condiciones de la Posición Común. Al mismo tiempo, reiterando

una exigencia incluida en las periódicas declaraciones, la UE insistía en su demanda para la liberación de todos los presos políticos. Aprovechando el discurso del 50 aniversario del ataque al Cuartel de Moncada en Santiago de Cuba el 26 de julio de 1953, Castro rechazó frontalmente con un lenguaje durísimo cualquier género de ayuda, tanto de la UE como de los Estados miembros, y la consecuente imposición de un boicot al acceso de las representaciones diplomáticas europeas, lo que casi equivalía a la ruptura colectiva, por la incomunicación resultante. La Habana equiparaba el enfrentamiento ante Bruselas a su oposición frente a Estados Unidos. Ahora David luchaba contra dos Goliat⁵.

Sin embargo, a fines de 2004, la UE (liderada por España, con nuevo gobierno en marzo de 2004), evaluó negativamente el impacto de estas medidas que habían resultado contraproducentes para los intereses europeos y no habían conseguido mejorar las condiciones de la disidencia. Este movimiento de explícita iniciativa española no fue bien recibido por ciertos gobiernos europeos (especialmente los que priorizan la temática de derechos humanos) que consideraron que no fueron consultados suficientemente. Algunos (sobre todo los gobiernos checo y polaco) se sintieron aislados y al final se plegaron al consenso, no sin expresar a regañadientes su oposición. Consecuentemente, el Consejo a principios de 2005, resolvió rescindir dichas

medidas y regresar a la actitud anterior, reafirmando la política del “compromiso constructivo”⁶. Aunque no lo dijera claramente, la administración de Bush expresó un sentimiento de espera, al tiempo que mantenía las medidas restrictivas.

Pero, a pesar de este considerable esfuerzo europeo, la falta de progreso sustantivo a detectarse en la actitud cubana generó una considerable resignación en los círculos europeos. Además, las expectativas ante la liberación de un puñado de disidentes antes del levantamiento de las medidas no se vieron confirmadas con posterioridad con otras señales de apertura cubana, con el consiguiente pase de factura a la posición española. Por su parte, el agotamiento de la capacidad del gobierno cubano para obtener mayores concesiones de Bruselas desembocó en contribuir a un escenario dominado por lo que se calificó en los pasillos de las instituciones europeas como “irrelevancia mutua” (Roy, 2006: 1). Ambas partes habían llegado a la conclusión de que no conseguirían influir en la otra y por lo tanto era mejor mantener el *statu quo*. Sin que se admitiera explícitamente, ambos actores se aprestaban a seguir la inercia de los acontecimientos, ya que solamente un cambio radical en la cúspide cubana haría posible la modificación de los lineamientos básicos de la política de La Habana. También sin aceptarla públicamente, ésa era la actitud general en Washington.

Durante el primer semestre de 2006 se respiraba ya un aire de expectación por la evolución de la situación política en Cuba. El entramado latinoamericano se animaba por las sucesivas elecciones que tenían lugar en una decena de países. Venezuela competía por el protagonismo al abandonar la Comunidad Andina e ingresar en MERCOSUR, pujando por un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, apuntalaba económicamente al régimen cubano a través del suministro de petróleo a precios de subsidio y como intercambio de los servicios sociales y de sanidad proporcionados por Cuba. La Habana había redescubierto América Latina y parecía permitirse el lujo de prescindir de los favores europeos. No en vano, Castro exclamó ante las protestas y las negativas europeas con una clásica expresión popular: “me importa un bledo” (Roy, 2006a: 34-36). En ese ambiente sobrevino la crisis de la enfermedad. Venezuela acogió con brazos abiertos la incorporación de Cuba al ALBA y acrecentó el acuerdo de “intercambio” de petróleo por personal sanitario.

El resultado inmediato fue que trastocó el consenso general del que disfrutaba el régimen castrista. Cuba no era ya una amenaza estratégica, todavía no constituía un competidor imponente en el entramado económico, y colaboraba con Estados Unidos en terrenos sensibles como la emigración y el control del narcotráfico. Era, comparativamente, el mejor

de los mundos que por lo menos no distraía las energías de Washington de la prioridad en los escenarios de Oriente Medio. El entorno caribeño ampliado (desde Cancún a Barbados, desde Miami hasta Cartagena de Indias) mal disimulaba su satisfacción ante el *impasse*, pues de esa manera Cuba se mantenía como un débil competidor en el turismo y las inversiones.

Las medidas de ajuste de las condiciones del embargo decretadas por la administración del presidente Bush se veían, una vez más, como parte de las campañas electorales, con la atención fijada en Florida. Solamente afectaban a un sector concreto de la población cubana que veía con frustración cómo se reducían las remesas procedentes de Miami, al tiempo que se castigaba a un colectivo del exilio necesitado o deseoso de visitar a sus familiares en Cuba. El beneficiario neto era el propio régimen cubano que podía reclamar ser víctima de un nuevo ciclo de acoso. En el fondo, todo el enfrentamiento novedoso quedaba reducido al terreno verbal y meramente testimonial mediante concretas medidas restrictivas. La réplica era el perfil del enfrentamiento básicamente también verbal que había presidido la disputa entre la UE y Cuba, a causa de lo que se conoció como la “guerra del canapé”, pero que tenía su importancia emblemática, tanto para los representantes de la disidencia como para los gobiernos europeos que favorecían esa estrategia.

En resumen, el obvio actor irremplazable en esta necesaria operación de “implicación constructiva” hacia la transición cubana es la UE como entidad colectiva y sus más destacados miembros, por virtud de sus correspondientes “relaciones especiales” con Cuba. Conviene tener en cuenta que la carencia de un consenso claro no se reduce a la presencia de un solo país con papel protagónico (España, que desea moverse en una determinada dirección por razones de sus vínculos históricos y las preocupaciones políticas y económicas) y el resto que no parecen tener un especial interés por Cuba, pero que individualmente se destacan en ciertos terrenos especiales.

En realidad, ha existido (con pequeños ajustes dependiendo del cambio de gobierno en algunos países) un abanico más amplio de actitudes, que no se reduce a los que presionan insistentemente por el respeto a los derechos humanos (los países nórdicos y Países Bajos) y los “duros” (la Europa del este, liderada por la República Checa y Polonia). Incluye, naturalmente también a los que han estado tradicionalmente inclinados a mantener la comunicación estrecha (España, Bélgica, Francia, Italia y Portugal, que han estado priorizando el contacto directo con gobierno y sociedad) y los proclives a conceder prelación en la relación con Estados Unidos, y así evitar hacerla peligrar por una excesiva implicación controvertida en Cuba. Aunque el protagonismo crítico checo, unido al polaco, puede

considerarse como un contrapeso a la posición española, no se considera que al final de las discusiones tenga un impacto perceptible en el consenso general.

IV. España y Cuba: una relación especial

Confirmando el tópico usado en los múltiples comentarios sobre la crisis cubana provocada por la enfermedad de Castro y su retirada del poder, desde una óptica española la percepción es que nada será igual tras la eventual desaparición del líder, con la excepción precisamente de la relación entre Cuba y España. La esencia de este vínculo no sufriría notables reajustes después, no solamente del cambio personal de liderazgo, sino incluso de un hipotético trueque de régimen.

La relación hispano-cubana ha mostrado una solidez impresionante durante más de un largo siglo, a pesar de los desacuerdos específicos y concretos entre sus líderes. Está destinada a pasar a los anales de la historia como un caso emblemático de la característica que se cree reservada entre Gran Bretaña y Estados Unidos: una “relación especial”. Precisamente, los incidentes iniciados o instigados por algunos de los dirigentes de España y Cuba no solamente no provocaron la ruptura, sino que paradójicamente consolidaron la íntima relación. La clave de este diagnóstico es que detrás

de la relación diplomática siempre estuvo una íntima comunicación social⁷.

Por mucho que se repitieran los roces desde el triunfo de la Revolución el 1 de enero de 1959, lo cierto es que las bases de la relación hispano-cubana seguían incólumes (Roy, 1999a). Esto se debe significativamente a que en su origen ambos Estados se sintieron víctimas de la misma intervención de Estados Unidos. La injerencia de Washington en lo que era una querrela de familia que estaba en vías de resolverse a favor de los mambises, creó un vínculo político de resentimiento compartido. Los sectores cubanos que en la década de los treinta quisieron acelerar los cambios de un sistema se sentían curiosamente impelidos por el mismo resquemor antinorteamericano que los militares derrotados en el 98.

Pero la España “real” hizo caso omiso de la derrota y emigró en masa a Cuba (con el propio padre de Castro incluido), mezclándose todavía más con el sustrato español de la colonia y los más de 200.000 soldados españoles (que no incluían al mismo padre de Castro, quien fue repatriado) que se difuminaron en la manigua durante las guerras que llevaron al desastre⁸. El trauma del 98 quedó permanentemente reflejado en una expresión de la sabiduría popular: “Más se perdió en Cuba”, se reclama como explicación de un percance personal. De ahí que la España “oficial” reconociera a la Cuba “oficial” a pesar de los cambios de gobierno en ambos países

(Roy, 1999: cap. II). Final de la regencia de María Cristina, monarquía de Alfonso XIII, dictadura de Primo de Rivera, Segunda República, Guerra Civil y franquismo no pudieron, ni quisieron, romper el vínculo con los sucesivos gobiernos y regímenes, desde la ocupación norteamericana hasta el actual capítulo del régimen revolucionario.

El tratamiento encomiástico con el que Castro se refirió en varias ocasiones a Franco contrasta con la frialdad demostrada al propio Felipe González y la inquina propinada a Aznar (Ramonet, 2006). Fidel interpretó que el *caudillo* español mantuvo el ligamen por un gesto de dignidad ante Washington. En realidad, Franco lo hizo para construirse una pátina de liberalismo en el contexto latinoamericano, y así evitar el efecto dominó de la ruptura diplomática de México, un modelo temido por el franquismo⁹.

De ahí que cuando el embajador Lojendio llamara a Castro mentiroso, televisivamente, en vivo y en directo, al regresar expulsado a Madrid, Franco lo destinara durante un año a los pasillos: “Con Cuba, cualquier cosa, excepto romper”. Fueron precisamente esos años, entre 1960 y 1974, con las relaciones diplomáticas mantenidas a nivel de encargado de negocios, cuando se demostró más palpablemente la solidez de la relación, incluso cuando ya la emigración española a Cuba había cesado tajantemente y se procedía al retorno tenaz de numerosos emigrantes.

El segundo *test* de la resistencia del vínculo se patentizó durante el siguiente lustro y medio en que coincidieron la renacida democracia española y la segunda mitad de la alianza cubano-soviética. Se temió por la desaparición de la huella cultural e histórica española, bajo un sistema educativo siguiendo el modelo de la Europa Oriental.

La tenacidad con que los sucesivos gobiernos españoles desde 1976 han reforzado el vínculo con la Cuba “oficial”, para paliar la desaparición de la España “real” emigratoria, han hecho el milagro, que ni siquiera peligró cuando la España “oficial” liderada por Aznar provocó la rotura de cartas de la Cuba “oficial” en 2003. Cuando se aclare el panorama, y la Cuba “real” pueda de verdad expresar su opinión, se verá si la política del “compromiso constructivo” fue eficaz. De lo anterior se deriva que, justamente mientras se vivían momentos delicados de la crisis y el *impasse* causados por la enfermedad de Castro, España continuara con una apuesta decidida y arriesgada, que ha incluido la diplomacia discreta, el mantenimiento de las líneas de comunicación abiertas con el régimen y una cuidadosa relación con la disidencia. Esta actitud y las demandas con respecto a los derechos humanos no fueron de agrado de gobierno cubano. Pero las aguas, como ha sido la norma en las relaciones hispano-cubanas, volvieron a su cauce.

V. América Latina, en un contexto globalizado

Una vez se haya esclarecido un tanto el esquema de poder en La Habana, ¿qué pueden hacer algunos actores internacionales, sobre todo latinoamericanos y europeos, en el panorama cubano? Lo cierto es que el papel a jugar por la comunidad internacional es notable y debiera ejecutarse con alta responsabilidad. En primer lugar, ya en plena crisis por la cesión temporal de poder se detectó un consenso generalizado, en medio de la precaución, hacia un refuerzo de la política de relación intensa y comunicación constante. Si bien la evolución del régimen es un asunto que compete a cubanos, son precisamente los países latinoamericanos los que un mayor papel pueden jugar, por su cercanía geográfica y la similitud del tejido social, en contraste con las diferencias económico-políticas con los países europeos, tanto los que vivieron durante la Guerra Fría bajo el control soviético, como los pertenecientes al núcleo occidental.

Esta fue la pauta de una mayoría de gobiernos en las Américas después de la expulsión de Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el inicio de la erosión (tenaz y colectiva) del embargo norteamericano tras la “normalización” de 1975. Recuérdese que, con la excepción de los períodos en que surgieron regímenes militares, cada uno

de los países latinoamericanos y caribeños, y sobre todo los vecinos de Estados Unidos, se aprestaron a reanudar o confirmar (según sus necesidades, conveniencias y capacidades) la relación con Cuba. En este apartado, por distintos motivos destacan en la actualidad tres actores cruciales en el entramado latinoamericano: México, Brasil, y Venezuela. En el amplio escenario sudamericano y centroamericano, el respaldo, ambigüedad y oposición al régimen cubano se han expresado según ha sido el propio perfil de los gobiernos, tras la superación de la generalizada norma de dictaduras militares. Los países que han sido administrados por gobiernos conservadores se han mostrado distantes de La Habana y algunos han tardado tiempo en reestablecer relaciones diplomáticas (caso de El Salvador). Por regla general, los países que se han inclinado por diversos grados de populismo, una buena relación con La Habana ha reforzado el apoyo de las masas. Los conservadores se han mostrado también pragmáticos, al disfrutar del papel prudente de Cuba en cuanto al abandono de la estrategia de apoyo a los movimientos subversivos de diverso grado (caso de Colombia). Cuando algunos gobiernos han adoptado una conducta que bordea el neo-socialismo (casos de Venezuela y Bolivia), el gobierno cubano ha priorizado una estrecha relación.

El nuevo gobierno mexicano de Felipe Calderón, por un lado, ha sentido la presión de

reforzar la relación con La Habana, que quedó dañada durante la administración de Vicente Fox. Combinando la insistencia en la dimensión de los derechos humanos con la necesidad de tener a Cuba estabilizada, la nueva administración tuvo la oportunidad de hacer todo lo posible a su alcance para que el gobierno cubano diera señales de poder contribuir a la tranquilidad en la zona, de forma que la seguridad nacional mexicana no quedara afectada. Pero la crisis de criminalidad en México despojó al gobierno de la prioridad del tema cubano.

Por otra parte, a México no le ha convenido aparecer ejerciendo una política hacia Cuba diferente del común denominador latinoamericano (mínimo y difícil, teniendo en cuenta la disparidad actual), sino que al contrario le conviene colocarse a la cabeza de las iniciativas moderadas del conjunto. La complejidad de la coyuntura actual de América Latina es lo suficientemente complicada como para constituir un reto en lo que respecta a la política hacia Cuba. De ahí que México debiera resultar el actor idóneo para situarse en el liderazgo de una tendencia centrista que soslaye los extremismos de alianzas incondicionales con La Habana, como es el caso notorio de Venezuela, y al mismo tiempo se distancie de las actitudes que presentan visos de seguidismo de las consignas de Estados Unidos. Así, por lo tanto, México puede, junto con Brasil, formar un sólido bloque con los escasos

gobiernos de tendencia socialdemócrata (Perú, y Chile con Bachelet).

Numerosos sectores del Caribe (sobre todo en la izquierda representada por los partidos laboristas e incluso en los conservadores) nunca han disimulado su respeto por la evolución del régimen cubano. Tras el final de Guerra Fría, a todos les ha convenido una cierta estabilidad en Cuba que les prive de competencia turística y al mismo tiempo les proporcione seguridad. Esta dimensión es compartida por Estados Unidos: por el momento, el *status quo* es lo más ventajoso para Washington. Aunque le concede a Cuba los beneficios de la estabilidad, por precaria que sea, representa la garantía de la seguridad para Washington. Cuba presenta una amenaza más allá de una convulsión interna que provoque un éxodo masivo, como el espectacular de 1980 a través del Mariel o las “crisis de los balseiros” de 1994. Pero estos mismos países caribeños no pueden interpretar la situación actual como permanente. Deberán adaptarse lentamente a la posibilidad de que Cuba sea, en un día ya no muy lejano, un competidor “normal” en lo referente a la captación de turismo e inversiones en la zona. Deberán estudiarse fórmulas para dinamizar lo que se podría interpretar como competencia imponente y forjar sinergias para convertir en triangular el atractivo que Cuba recibirá en el futuro. A largo plazo, el Caribe se convencerá de que la continuidad del régimen castrista no beneficiaría a la región y que las incertidumbres presentadas

por una apertura, primero económica y después política, son inevitables.

En este contexto, por lo tanto, el contraste entre la política europea (y de otros países en América Latina) y la de Estados Unidos no debe interpretarse como la causa exclusiva y única de la diferente política de la UE hacia Cuba. Paradójicamente, repetidas declaraciones de gobiernos y mandatarios a ambas orillas del Atlántico señalan que Europa y Estados Unidos comparten el anhelo de la recuperación de la democracia en Cuba, pero simplemente difieren explícitamente en cuanto a los métodos para sublimar este objetivo. En otras palabras, que la estrategia europea (y sobre todo la española) de mantenimiento de la relación con La Habana no debe juzgarse (tal como esporádicamente acusan algunos responsables políticos estadounidenses y figuras del exilio cubano) como una señal de distanciamiento de Washington. Responde a los lineamientos generales de la acción exterior de la UE (muy inspirada por los gobiernos españoles), que se basa en unos principios ajustables solo en los detalles.

Recuérdese que las líneas básicas de la relación de la UE con Cuba no ha variado en lo sustancial desde el desarrollo de la Posición Común de 1996, que en realidad no hizo más que sistematizar el moderado uso ya imperante hasta esa fecha. Pero nunca puede ser considerado como una imposición de sanciones (epíteto usado en el caso de las “medidas” de 2003). Básicamente, el contexto de la PC es

más amplio y comprende una triple dimensión, más allá de los parámetros de ese concreto documento.

En primer lugar, la UE considera que el tema de las expropiaciones impuestas a los intereses de Estados Unidos debe resolverse bilateralmente, y que el embargo es contraproducente. Segundo, que las leyes de alcance extraterritorial son contrarias al derecho internacional y en consecuencia los gobiernos europeos deben aplicar medidas protectoras de los intereses propios (European Union, 1996b). Tercero, que la UE “condena las repetidas violaciones de los derechos humanos” y que si Cuba desea disfrutar de un trato favorable pleno (derivado del acuerdo de Cotonou) de ayuda al desarrollo en el contexto de los países ACP (de los que forma parte formal, mediante un ajuste de sus estatutos), debe cumplir con una serie de condiciones económicas y políticas (European Union, 1994) que hasta la fecha el gobierno cubano no está dispuesto a aceptar. Castro ha rechazado explícita y repetidamente estos requerimientos. Por otra parte, la UE ha reiterado sus exigencias tanto a Estados Unidos como a Cuba, a través del sistema de Naciones Unidas. En su momento, Fidel Castro rechazó la oferta y su hermano Raúl no ha indicado lo contrario, más allá de exigir el levantamiento de la Posición Común, sobredimensionada tanto por Cuba como por los sectores que apoyan su continuidad en Europa.

En cuanto a las consecuencias para el futuro, la lógica indica que una vez que se produzca una transición adecuada, la legislación del embargo sería anulada y solamente constituirá un capítulo lamentable, olvidable, innecesario y contraproducente. Hasta entonces, la UE y los gobiernos europeos más significativos y con mayor tradición de relación con Cuba (como es el caso notorio de España) harían bien en mantener las líneas generales de la política aplicada hasta la fecha, incluida la oferta condicionada a Cuba. Al mismo tiempo, debería mantenerse la posición firme de oposición a las medidas contraproducentes impuestas por los Estados Unidos, sobre todo si cruzan la línea fronteriza de violación del acuerdo de 1998 y se infiltran en el terreno movedizo del título IV, lo que por otra parte no es probable, teniendo en cuenta las prioridades internacionales.

Rebasado el medio siglo de supervivencia del régimen castrista, el ejército cubano está reducido a ejercer como una fuerza de vigilancia local del territorio y represión interna. En lugar de mantener regimientos bien equipados luchando en las guerras postcoloniales de África como aliados de la Unión Soviética, hoy Cuba hace uso de un curioso “poder blando” con la exportación de millares de médicos y maestros en Venezuela, Bolivia y otros países. En lugar de constituir una posible causa de guerra nuclear, como durante el enfrentamiento de los misiles en

octubre de 1963, Cuba representa hoy un riesgo especial y diferente, causado por una explosión social interna, el consiguiente descontento y un éxodo masivo hacia Estados Unidos. El peor de los escenarios es el surgimiento de un “Estado fallido”, incapaz de controlar las fuerzas sociales antagónicas, tanto en el contexto del inmovilismo, como durante la transición hacia un Estado democrático.

En lugar de presentar una amenaza estratégica, las fuerzas armadas cubanas están consideradas como la única garantía para evitar la desintegración del tejido social de un país a apenas cien millas de Cayo Hueso. En lugar de incitar a la invasión de la base de Guantánamo, Cuba ha garantizado su seguridad en el periodo delicado posterior al 11 de septiembre. Cuba y Estados Unidos, en lugar de enfrentarse, colaboran en la construcción de las llamadas “medidas de confianza mutua”.

En suma, en Washington la estabilidad se traduce en seguridad. En el Pentágono ya tienen suficientes problemas en Afganistán. Es el escenario estratégico que ocupa el trasfondo de la liberación en 2010 de los disidentes presos desde 2003 (gracias a la mediación del Vaticano y España) y a la reaparición de Fidel Castro en numerosas intervenciones públicas, entre las que destacan el discurso pronunciado en las escalinatas de la Universidad de La Habana.

VI. Conclusión

Si en los meses anteriores a la crisis de la enfermedad de Castro se podría haber caído en la tentación del abandono de una estrategia que, como se ha visto, era rechazada por el propio régimen castrista (desdén por la ayuda al desarrollo, resistencia a las condiciones, insultos personales), esta alternativa quedaría descartada al anunciarse la cesión de poderes temporal, y debiera con posterioridad permanecer neutralizada por completo. Más que nunca, se debiera readoptar una agenda que mantenga la oferta sobre la mesa. Habría llegado el momento de que España “moviera ficha” de una forma más arriesgada y eficaz, revertiendo el reto hecho por Aznar a Castro. Por parte europea, los movimientos liderados por España tendrían una nueva oportunidad para demostrar su liderazgo. Una evaluación seria y pragmática de la Posición Común debiera desembocar en la conclusión de su ineficacia, y por lo tanto a su levantamiento, a la vista de que el único beneficiado ha sido el régimen cubano, que se ha aprovechado de su existencia para justificar (igual que con el embargo) las carencias socioeconómicas del sistema. En cualquier caso, ese plan no ha de ser fácil, en primer lugar, por el ambiente de enfrentamiento sistemático con la oposición del Partido Popular (PP).

Si Washington yerra una vez más en su análisis y conducta con Cuba, se habrá abierto una

oportunidad dorada para la alternativa internacional que deberá complementar las tentaciones lógicas del régimen cubano de optar por la llamada “vía china”. El plan de la UE de insertar a Cuba en el entramado de los países ACP será más válido que nunca. Aunque modesto geográficamente, es una plataforma para complementar la agenda iniciada hacia los diversos sub-bloques de integración regional latinoamericana, de MERCOSUR a Centroamérica, incluyendo la Comunidad Andina y los tratos individuales con México y Chile.

En ese contexto novedoso, también cobraría una nueva dimensión la diferente estrategia dentro de la Comunidad Iberoamericana, cuyo esquema muestra ahora un perfil innovador tras la instalación de la Secretaría General en Madrid bajo el liderazgo de Enrique Iglesias. Habría llegado, por lo tanto, el momento de contribuir al refuerzo de la inserción efectiva de Cuba en su medio natural: caribeño, latinoamericano e iberoamericano.

Se debiera leer con corrección que el formato temporal del *impasse* ofrece una estructura con cierto perfil colectivo, coordinado por la figura de Raúl Castro. Pero lo que no pueden arriesgar España ni la Unión Europea es enviar señales contradictorias de que la política a seguir con Cuba depende, ostensible y exclusivamente, de los movimientos que se noten en La Habana. La bondad de la estrategia seguida hasta ahora es la que se juzgará en el futuro. Debido a que se trataba siempre de una

apuesta de futuro, habrá llegado el momento de comprobar su efectividad.

Los cambios, si debiera haberlos, serían de matices y de ajuste, tanto en lo que atañe a las relaciones con el gobierno en un periodo de post-sucesión o de pre-transición, o con la sociedad civil incipiente, sobre todo con la disidencia organizada que ha acaparado la atención pública hasta ahora. Con prudencia y cautela, pero con firmeza, las líneas abiertas hacia los disidentes debieran acrecentarse. Con oportunismo, la mano tendida hacia el gobierno debiera mostrar señales inequívocas que convencieran a las autoridades cubanas de la conveniencia de mantener la comunicación. Una vez que el sistema se revele como decididamente en la senda de la transición, las ofertas debieran convertirse en acciones efectivas.

De ahí que la apuesta decidida del gobierno español, durante el ejercicio de la presidencia rotatoria de la UE en el primer semestre de 2010, en levantar el condicionamiento de la Posición Común, deba valorarse como arriesgada y al mismo tiempo comprensible. La simultánea liberación de un buen número de prisioneros políticos por parte del gobierno de Raúl Castro indicaría la idoneidad de ciertos movimientos. Pero siempre habrá que aguardar a la reacción del gobierno cubano en un contexto mundial cambiante y confuso.

Referencias bibliográficas

- DE PAZ SÁNCHEZ, Manuel (1997): *Zona Rebelde: la diplomacia española ante la Revolución Cubana (1957-1960)*. Tenerife, Centro de la Cultura Popular Canaria, pp. 301-317.
- DE PAZ SÁNCHEZ, Manuel (2006): "Franco y Cuba", ponencia presentada en el Coloquio Internacional de la Universidad de Nantes, 7-9 diciembre 2006.
- DOMÍNGUEZ, Jorge (1988): "Cuba in the International Arena," *Latin American Research Review*, vol. XXIII, no. 1, pp. 196-206.
- DOMÍNGUEZ, Jorge (1997): "U.S.-Cuban Relations: From the Cold War to the Colder War", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 39, 3, pp. 49-73.
- DOMÍNGUEZ, Jorge (1997): "Cuba and Pax Americana", en Brenner, Philip, et al.: *Reinventing the Revolution: a contemporary Cuba reader*. Lahman, MD, Rowman, pp. 203-211.
- ERISMAN, Michael y John Kirk (eds.) (2006): *Redefining Cuba Foreign Policy: The Impact of the "Special period"*, Gainesville, University of Florida Press, pp. 98-120.
- EUROPEAN UNION (1994): *Explanation of Vote*, UN General Assembly, Octubre 26, 1994.
- EUROPEAN UNION (1996a): *Common Position*, 1996.
- EUROPEAN UNION (1996ba): *Regulation*, Noviembre 1996.
- EUROPEAN UNION (2003a): *Council. General Comment before taking action on the Draft Resolution "Human Rights Situation in Cuba"* Abril 16, 2003 (Apéndice VIII de Roy, "Perception").
- EUROPEAN UNION (2003b): Abril 14. Apéndice VII de Roy, "The EU Perception".
- EUROPEAN UNION (2003c): *European Parliament, Resolution on Human Rights in Cuba*, Abril 10, 2003 (ver Anexo VI de Roy, *ibid*).
- EUROPEAN UNION (2003d): *Presidency. Declaration by the Presidency, on behalf of the European Union, on Cuba*, 5 de Junio, 2003 (Apéndice X de Roy, "Perception").
- EUROPEAN UNION (2005a): *Council of the EU, External Relations Council Meeting*, 13 de Junio.
- EUROPEAN UNION (2005b): *Council of the EU, Press Release*, 31 de Enero, Conclusion, Cuba.
- GRANMA (2003): "Calumniar y sancionar a Cuba, además de injusto y cobarde, es ridículo," *Granma*, 27 julio. www.granma.cubaweb.cu/2003/07/27/nacional/articulo24.html.
- GRANMA (2003): "The European Union capitulates to the USA," *Granma Internacional*, 11 de junio.
- HANEY, Patrick J. y Walt Vanderbush (2005): *The Cuban embargo: the domestic politics of American foreign policy*. Pittsburgh, PA, University of Pittsburgh Press.
- LEOGRANDE, William (1997): "Enemies evermore: U.S. policy towards Cuba after Helms-Burton," *Journal of Latin American Affairs*, Vol. 29, No. 1, pp. 211-221.
- LEOGRANDE, William (1998): "From Havana to Miami: U.S. Cuba policy as a Two-Level Game," *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, Vol. 40, No. 1 (primavera), pp. 67-86.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CUBA (MINREX) (2003a): Declaración, 19 mayo.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CUBA (MINREX) (2003b): "Declaración de Ministerio de Asuntos Exteriores," *Granma*, 12 junio.
- MORENO FRAGINALS, Manuel (1995): *Cuba/España, España/Cuba*. Barcelona, Grijalbo, pp. 228-292.
- MORLEY, Thomas, y Chris McGillion (2002): *Unfinished Business: America and Cuba after the Cold War, 1989-2001*. NY, Cambridge University Press.
- NUCCIO, Richard. (1999): "Cuba: A U.S. Perspective", en Richard N. Haass (ed.), *Transatlantic Tensions: The United States, Europe, and Problem Countries*. Washington, D.C., Brookings Institution, pp. 29-47.
- PERERA, Eduardo (2000): "Condicionalidad y condicionamientos previos en la cooperación al de-

- sarrollo de la Unión Europea” en *Revista de Estudios Europeos*, La Habana, núm. 53|54, pp. 3-33.
- PÉREZ, Louis A. (1999): *On becoming Cuban: identity, nationality and culture*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- RAMONET, Ignacio (2006): *Fidel Castro: biografía a dos voces*. Madrid, Debate.
- ROY, Joaquín (1987): “Las relaciones actuales entre Cuba y España”, *Política Exterior*, Vol. I, No. 3, verano, pp. 282-286.
- ROY, Joaquín (1988): “Las relaciones Madrid-La Habana”, *Política Exterior*, Vol. II, 6, primavera, pp. 275-279.
- ROY, Joaquín (1996a): “España y Cuba: Una relación muy especial”; “Posdata”; en: *El espacio iberoamericano: dimensiones y percepciones de la relación especial entre España y América Latina*. Edición de Joaquín Roy y Juan Antonio March. Miami/Barcelona: Instituto de Estudios Ibéricos/Centro de Estudios Internacionales.
- ROY, Joaquín (1996b): “España y Cuba: una relación muy especial”. *Revista Afers Internacionals*. Barcelona, No. 31, pp. 147-166.
- ROY, Joaquín (1997a): “La ley Helms-Burton: origen, desarrollo y consecuencias para las relaciones internacionales”, *Revista de Derecho Comunitario*, Universidad de Salamanca, Vol. I, 2, julio-diciembre, pp. 487-510.
- ROY, Joaquín (1997b): “The Helms-Burton Law: Development, Consequences, and Legacy for Inter-American and European-US Relations”, *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, Otoño, pp. 77-108.
- ROY, Joaquín (1998): “Lawyers Meet the Law: Critical U.S. Voices of Helms-Burton,” *The University of Miami Yearbook of International Law*, Vol. 6, 1997-1998, pp. 39-95.
- ROY, Joaquín (1999a): “Europe: Cuba, the U.S. Embargo, and the Helms-Burton Law,” *Transatlantic Tension: The United States, Europe, and Problem Countries*. Richard N. Haass (ed). Washington, D.C., Brookings Institution, pp. 29-47.
- ROY, Joaquín (1999b): *La siempre fiel: un siglo de relaciones hispanocubanas* (1898-1998). Madrid, Los Libros de la Catarata/Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense.
- ROY, Joaquín (2000): *Cuba, the United States and the Helms-Burton Doctrine: International Reactions*, Gainesville, FL, University Press of Florida (capítulos 1 y 2).
- ROY, Joaquín (2002a): “Cuba: motivaciones y perspectivas de una extrema tensión”, Real Instituto Elcano. Análisis. Abril. <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/274.asp>.
- ROY, Joaquín (2002b): “The European Anchoring of Cuba: from Persuasion and Good Intentions to Contradiction and Frustration”. Miami European Union Center/Jean Monnet Chair, Vol. 2, No. 6, Mayo, http://www.miami.edu/EUCenter/royworkingpaper_cuba.pdf.
- ROY, Joaquín (2003a): “Cuba: motivaciones y perspectivas de una extrema tensión,” Real Instituto Elcano. Análisis. Abril. <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/274.asp>.
- ROY, Joaquín (2003b): Apéndice I de Roy, “The European Union Perception of Cuba: from Frustration to Irritation”. Occasional Paper. Miami European Union Center/Jean Monnet Chair, Vol. 3, No. 2, agosto 2003. <http://www.miami.edu/eucenter/royfinal.pdf>.
- ROY, Joaquín (2004a): “Confrontación, irritación y desilusión: balance de las relaciones entre la Unión Europea y Cuba.” Análisis del Real Instituto Elcano. No. 65. 2 noviembre. <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/605.asp>.
- ROY, Joaquín (2004b): “The European Union and Cuba in the aftermath of Castro’s ‘fall’”. Occasional paper. Miami European Union Center/Jean Monnet Chair, Vol. 10, No. 14 octubre. <http://www.miami.edu/eucenter/roycubafinal.pdf>
- ROY, Joaquín (2006a): “From stubbornness and mutual irrelevancy to stillness and vigil on Castro’s crisis: The current state of European Union-Spain-Cuba relations”. Occasional Paper.

- Jean Monnet Chair/European Union Center. Special August/September. Reproducido por Real Instituto Elcano <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/253.asp>.
- ROY, Joaquín (2006b): "Cuba and the European Union: Chronicle of a Dead Agreement Foretold", *Redifining Cuban Foreign Policy: the Impact of the "Special Period"*, Michael Erisman y John Kirk (eds.) Gainesville, University of Florida Press, 2006, pp. 98-120.
- ROY, Joaquín (2007): "The European Union Perception of Cuba: from Frustration to Irritation", *Reinventing the Revolution. Cuba in the Special Period: A Reader*. Philip Brenner, Marguerite Rose Jiménez, John M. Kirk, y William M. LeoGrande (eds.). Maryland, Rowman & Littlefield Publishers.
- ROY, Joaquín (2009): *The Cuban Revolution (1959-2009): its relationship with Spain, the European Union and the United States*. Nueva York, Palgrave/McMillan.

Notas

- ¹ Véase el apéndice I de Roy, 2003b. Con perspectiva de Cuba: Perera, 2000: 3-33.
- ² Para una selección de obras sobre la política de Estados Unidos hacia Cuba, véanse: Domínguez, 1988, 1997, 2008; Haney, 2005; Leo-Grande, 1997, 1998; Morley, 2002; Nuccio, 1999; y Roy, 2000.
- ³ Sobre las dimensiones específicas de la relación entre UE y Cuba, véanse: Roy, 2002a, 2003b, 2004a,b, 2006a,b, y 2009.
- ⁴ European Union, 1996. Véase apéndice en: Roy, 2003c; European Union, 2003a, 2003c; Roy, 2003b; y MINREX, 2003.
- ⁵ Para una selección de la información: Granma, 2003; Roy, 2003b; y Granma Internacional, 2003b.
- ⁶ European Union (2005a,b).
- ⁷ Para una selección de artículos sobre la relación entre Cuba y España, véanse Roy, 1987, 1988, 1996a, b.
- ⁸ Moreno Friginals, 1995: 228-292.
- ⁹ De Paz Sánchez, 1997: 301-317; 2006.

