
Las fallidas políticas de suma cero de EE.UU. y la UE hacia Cuba

The failed zero-sum EU and U.S. policies towards Cuba

SUSANNE GRATIUS

Universidad Autónoma de Madrid

Cómo citar/Citation

Gratius, S. (2023). Las fallidas políticas de suma cero de EE.UU. y la UE hacia Cuba. *Revista Española de Ciencia Política*, 63, 91-114. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.63.04>

Resumen

Desde la imposición del embargo de Estados Unidos (EE.UU.) hace más de sesenta años, Cuba ha sido un laboratorio de promoción de la democracia para fomentar un cambio de régimen por parte de Washington y una apertura política desde Bruselas. El mantenimiento del unipartidismo evidencia no solo el fracaso de estas políticas sino su contribución a la consolidación del régimen revolucionario que gobierna desde 1959. Este artículo se pregunta, desde un marco analítico cualitativo y comparado, por qué ambos actores mantienen sus respectivas políticas. A tal fin, explora la dinámica entre los instrumentos y resultados de las políticas de promoción democrática de EE.UU. y la Unión Europea (UE) hacia Cuba. Se fundamenta en los postulados teóricos de regímenes políticos, transiciones y promoción democrática vía compromiso constructivo por parte de la UE o desde la coerción vía sanciones de Estados Unidos.

Palabras clave: promoción de la democracia, política exterior, regímenes políticos, autoritarismo, Cuba, EE.UU., UE.

Abstract

Since the imposition of the US embargo, sixty years ago, Cuba became a laboratory for different strategies of democracy promotion implemented by Washington to change the regime and by Brussels to promote a reform from within. The maintenance of the one-party-system confirms not only the failure of these policies but their contribution to the consolidation of the revolutionary regime in place since 1959. The article asks why both actors maintain their policies towards Cuba. Through a qualitative and comparative analytical framework, it explores the dynamics between instruments and results of US and European Union (EU) strategies towards Cuba. It includes theoretical debates on political regimes, transitions and democracy promotion strategies through constructive engagement in case of the EU and through sanctions on behalf of the United States.

Keywords: democracy promotion, foreign policy, political regimes, authoritarianism, Cuba, EU, United States.

INTRODUCCIÓN

En su estudio comparativo, Lachapelle, Levitsky, Way y Casey (2020) explican la resistencia del régimen cubano con la durabilidad de gobiernos revolucionarios que gozan de mayor legitimidad y arraigo en la población. En el caso de Cuba, el régimen revolucionario continúa en el Postcastrismo, ya que desde 2018 comparten el poder el dúo Miguel Díaz-Canel, en la Presidencia, y Manuel Marrero como Primer Ministro, una figura rescatada por la Constitución de 2019 (Chofre, 2020). Contrario a los postulados del nepotismo o del carisma como formas tradicionales de gobernar que terminan con la muerte de los líderes, la desaparición de los hermanos Castro del escenario político apenas alteró las estructuras del poder, basadas, en este orden, en el Consejo de Estado como máximo órgano de decisión, las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) como poder fáctico y el Partido Comunista de Cuba (PCC) como justificación del unipartidismo y la centralización del poder (Sánchez, 2020).

Aunque el mito de la Revolución de 1959 es un elemento clave para explicar la durabilidad del régimen autoritario unipartidista, otro factor importante, muchas veces ignoradas en la literatura académica sobre regímenes políticos y transiciones, son las políticas de los actores externos clave, en este caso EE.UU. y la UE. Sus estrategias opuestas, de coerción o promoción democrática dura (PDD) desde Washington (López-Levy, 2020) y de compromiso por parte de Bruselas (Romero, 2020) que prefiere una política de promoción democrática blanda (PDB) contribuyen a bloquear una salida democrática en la Isla. Por tanto, el artículo explora por qué se mantienen estas políticas, a pesar de su resultado negativo y parte de tres postulados.

Primero, las políticas divergentes de EE.UU. y la UE para promover la democracia han tenido, en su conjunto, un efecto estabilizador para el régimen cubano. Como indica el título basado en la teoría de juegos, ambas políticas de promoción democrática se anulan entre sí y suman cero en cuanto a sus efectos en el régimen cubano.

En segundo lugar, parece que el uso de coerción y las sanciones por parte de EE.UU. o del compromiso de la UE depende de dos factores: de la constelación de poder entre actores internos y del proceso de reformas y contrarreformas en Cuba. Parece que no importan tanto los resultados de las políticas exteriores en términos de incentivar cambios políticos en Cuba, sino prevalece la satisfacción de los intereses de determinados actores en EE.UU. y la UE. y que explica también la variación de instrumentos que aplicaron en un momento u otro. Por tanto, la promoción democrática tiene fines domésticos y no tanto fomentar la democracia en Cuba.

El caso cubano indica que, en regímenes autoritarios sin una fuerte oposición radicada en el país (Drezner, 2011, Letzkian y Souva, 2007) y un sistema de represión que

califica cualquier tipo de disidencia de colaboración con EE.UU.¹, funciona mejor una PDB de presencia e influencia en la Isla que la coerción o la PDD que es utilizado por el régimen para justificar el cierre interno ante la amenaza externa.

La imagen de «David y Goliath» ilustra el conflicto sumamente asimétrico (Womack, 2015) entre Cuba y EE.UU., herencia de la Guerra Fría y de dos acontecimientos que condicionan la dinámica bilateral hasta hoy (Alzugaray, 2023): la fallida invasión de EE.UU. en la Bahía de los Cochinos en 1961 y la crisis de los misiles un año después (Allison, 2012). El resultado del contencioso bilateral eran las sanciones económicas y financieras unilaterales de EE.UU. que se mantienen en su esencia y adquieren un carácter extraterritorial en 1992 y 1996 por las Leyes Torricelli y Helms-Burton (Vidal, 2022; CRS 2022; Roy 2000). Las sanciones no sólo fallaron en su objetivo de derrocar el Castrismo (Leogrande, 2015a, 939), sino que siguen alimentando el argumento de la soberanía nacional amenazada del exterior que justifica la unidad política en torno al régimen revolucionario como garante de independencia.

El conflicto histórico con EE.UU., que durante la Guerra Fría no toleraba gobiernos revolucionarios en su vecindad (Alzugaray, 2023), ayuda al gobierno cubano a mantenerse en el poder, al permitir que la cúpula política se presente como único escudo ante la potencia hegemónica, una dinámica que comprueba el efecto de cohesión nacional o *rally around the flag* de sanciones (Hill, 2016). Además, el conflicto bilateral y la coerción colocaron a Cuba en el campo de los enemigos no democráticos de Washington. Al verse separado, desde el embargo impuesto en 1962, de su tradicional socio externo, el gobierno revolucionario se vio obligado a buscar aliados fuertes capaces de contrarrestar los intentos de Washington de desestabilizar la Revolución, primero mediante la invasión (Bahía de Cochinos) y luego a través de las sanciones, así como el financiamiento de la oposición y la disidencia interna (López-Levy, 2020; Roy, 2000; Leogrande 2015a y b). Estos aliados externos de Cuba eran, primero, la Unión Soviética, luego Venezuela y, desde 2016, la UE que fue en 2021 su principal socio comercial, donante y contraparte política.

La UE se distanció de las sanciones unilaterales de EE.UU. que condena cada año ante Naciones Unidas y persiguió una política propia hacia Cuba que osciló entre la condicionalidad democrática y el compromiso constructivo (Perera, 2017; Gratius, 2017; Romero, 2020). Desde 2016, cuando ambas partes firmaron el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, ADPC (Diario Oficial de la UE, 2016), la UE mantiene una política de compromiso constructivo con Cuba, contrarrestando los efectos negativos de las sanciones de EE.UU. mediante la cooperación al desarrollo, el diálogo político, el turismo, las inversiones y el intercambio comercial. Cabe resaltar la singularidad de Cuba en la política exterior de la UE: primero, por la aprobación, en 1996, de una Posición Común (Diario Oficial de la UE, 1996) propuesta por España que condicionaba un acuerdo de cooperación a una apertura democrática en

1. El artículo 4 de la Constitución cubana considera «la traición a la patria es el mayor de los crímenes».

la Isla, y, en segundo lugar, por la política de compromiso con el régimen cubano que contrasta con su estrategia hacia otros países con gobiernos autoritarios como Venezuela, donde la UE aplica sanciones, en consonancia con EE.UU. En Cuba, la UE ofrece al régimen reconocimiento político y la supervivencia económica.

Partiendo de la idea de *linkage* (dimensión material de interdependencia comercial, política, cultural y cooperación al desarrollo) y *leverage* (dimensión ideacional como influencia e intercambio de posiciones políticas), desarrollados por Levitsky y Way (2006) para «medir» los resultados de la promoción democrática, la interacción de las políticas de EE.UU. y la UE para contribuir a una apertura democrática en Cuba es negativa. Por dos razones: primero, porque fortalece la cohesión interna del régimen y, segundo, porque representa, como indica el título, una suma cero o competición entre ambos, al perder EE.UU. el *linkage* y que asume o gana la UE.

A continuación, se exploran los instrumentos, los resultados y las causas de la falta de consenso entre promotores de la democracia, singularizando el caso de Cuba que representa una anomalía en las políticas de EE.UU. y la UE por las divergencias en cuanto a objetivos (cambio de régimen versus reformas democráticas) e instrumentos (coerción versus compromiso). En una primera parte, se desarrollan los conceptos y enfoques teóricos, teniendo en cuenta la literatura sobre la promoción de la democracia basadas en políticas exteriores normativas y sus desarrollos, críticas y contestaciones. En el segundo apartado se presenta una tipología de tres instrumentos o modelos de fortalecer la democracia que usaron EE.UU. y la UE alternamente (coerción, condicionalidad y compromiso o *engagement*), destacando el papel de los respectivos actores internos. Un tercer bloque explora la dinámica entre las políticas de EE.UU. y la UE en diferentes momentos durante el período 1992-2023, que coincide e interactúa con el proceso de reformas y contrarreformas en Cuba desde la caída del bloque socialista. Las conclusiones retoman las tres hipótesis iniciales y exploran un acercamiento de posiciones de EE.UU. y la UE en torno a uno de los modelos.

PROMOCIÓN DEMOCRÁTICA: DEBATE, CRÍTICAS Y NUEVOS ENFOQUES

Escribir sobre la promoción de la democracia de la UE y Estados Unidos desde el fin de la Guerra Fría supone tres dilemas de entrada. Primero, incluye el riesgo de identificarse con la tesis de la paz liberal y la idea Kantiana de que las democracias no entran en guerra entre ellas que fundamenta, desde la Escuela Liberal de Relaciones Internacionales y autores como Doyle (1983) o Russett (1995), las políticas exteriores normativas de promoción de la democracia. Segundo, representa un dilema ético: al entrar en el debate sobre promoción democrática se acepta el cuestionado postulado de la exportación de la democracia de Occidente a los países del Sur Global, lo cual implica una posición de «supremacía moral» (Parmar, 2018: 155). Con ello se legitima este tipo de políticas en Occidente y el orden liberal vigente fundamentado en la economía de mercado y la democracia representativa. Un tercer problema representa

el concepto mismo de la democracia detrás de las políticas exteriores que la promueven y que ha sido objeto de críticas por las ausencias de enfoques alternativos o plurales más allá de su connotación liberal o representativa (Kurki, 2010).

Consciente de estas paradojas, el artículo se construye desde el enfoque normativo o ideacional de las políticas exteriores de EE.UU. y la UE, guiadas por la tesis de la paz democrática de que las democracias sean más pacíficas y, por tanto, habría que fomentar procesos de democratización (Doyle, 1993), pero desde una perspectiva crítica ante la interpretación liberal de la democracia y las asimetrías de poder (Womack, 2015), así como la escasa legitimidad de la promoción democrática que supone la exportación de un modelo político que, además, ha dejado de prevalecer en un escenario global de creciente autocratización (Leininger, 2022).

Al formar parte de los objetivos e instrumentos de política exterior (Hill, 2016), la promoción de la democracia es un concepto liberal controvertido y subjetivo al depender de la interpretación de los que lo aplican. En principio, representa «todas aquellas actividades de política exterior enfocados a fortalecer la transición, consolidación o mejoramiento de la democracia en otros estados y sus sociedades» (Huber, 2015: 23). Esta definición y las políticas en este ámbito reflejan una visión liberal de las Relaciones Internacionales y de los postulados de la paz democrática.

La promoción de la democracia ha generado un amplio campo de estudios académicos que buscan arrojar luz a los objetivos, instrumentos y resultados de este tipo de políticas. La abundante literatura sobre la promoción de la democracia (de autores como Carothers, Diamond, Leininger, Levitsky, Way, Wolff, Youngs, entre otros) se centra en las dinámicas internas y/o entre actores externos y locales, en las estrategias e instrumentos, la distribución de los recursos y los resultados, desde un enfoque de caso único o estudios comparados. Sobre todo en la post Guerra Fría, promover la democracia y los derechos humanos se había convertido en parte de la política exterior de la mayoría de países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y también en un ámbito importante de la cooperación al desarrollo, donde la UE y sus Estados miembro, Estados Unidos, Canadá y otros invierten recursos para crear o fortalecer democracias fuera de sus fronteras.

Particularmente durante los años noventa, la influencia estadounidense y europea fue tan grande que las potencias Occidentales se convirtieron en un sinónimo de la 'Comunidad Internacional' que velaron por la democracia y la economía de mercado. Esta hegemonía de poder (Parmar, 2018), y los recursos para promover la democracia, generaron fuertes incentivos para las élites gobernantes en todo el mundo de adoptar instituciones políticas al estilo Occidental y elevó los costes para regímenes autoritarios (Levitsky y Way, 2020: 52). Esta política, como constata la literatura, ha sido exitosa en algunos casos y en otros no. Cuba pertenece, sin duda, al segundo grupo de países.

Más recientemente, la promoción de la democracia ha entrado en crisis (Carothers, 2020; Levitsky y Way, 2020) y se buscan otros enfoques más novedosos y diferenciados para atender, sobre todo, el fenómeno reciente del retroceso democrático en numerosos países (Carothers y Press, 2022; Leininger, 2022). La crisis de las políticas de promoción democrática se debe a varios factores: el fracaso de casos emblemáticos

como Afganistán, Libia, Egipto o Túnez y, ligado a ello, el rechazo de la imposición democrática mediante la coerción y la fuerza, así como el auge de potencias como China o Rusia que contrarrestan la «hegemonía liberal» representada por EE.UU. y la UE (Levitsky y Way, 2020) a fin de ofrecer sus visiones del autoritarismo, la soberanía nacional y la no injerencia. Por tanto, el debate académico ha girado hacia la contestación de la promoción de la democracia por parte de autocracias como China o Rusia que presentan y exportan sus modelos como alternativa (Burnell, 2010).

La clásica literatura sobre promoción democrática se refiere esencialmente a las políticas de la UE y EE.UU. y se centran en a) los objetivos, b) los instrumentos, c) los resultados y d) su peso en las políticas exteriores de los países. Particularmente útil para contrastar instrumentos y resultados fue el concepto de *linkage y leverage* creado por Levitsky y Way (2006) que representó un importante avance al diferenciar entre la dimensión material (*linkage*), y la dimensión ideacional (*leverage*) como propuesta para «medir» los resultados de la promoción de la democracia. En el caso de Cuba, ambos conceptos son útiles para explicar el bloqueo que supusieron preferencias políticas diferentes (coerción versus compromiso) de EE.UU. y la UE frente a la Isla.

TABLA 1.

PDD Y PDB: PROMOCIÓN DURA Y BLANDA DE LA DEMOCRACIA

	PDD	PDB
Instrumentos	Sanciones (generales, selectivas, extraterritoriales), condicionalidad, presión diplomática, aislamiento, apoyo/reconocimiento oposición	Diálogo político, declaraciones, AOD, relaciones económicas, observación electoral, mediación, fortalecimiento institucional

Fuente: Elaboración propia.

Hay una gran variedad de **instrumentos** (ver tabla 1) para promover la democracia y, en términos generales, debido a un mayor uso de la coerción, EE.UU. tiende a ser un promotor duro de la democracia, mientras que la UE recurre menos a sanciones y prefiere el diálogo y la cooperación, perfilándose más bien como un promotor blando de la democracia. Dentro de la categoría de la PDD están las sanciones generales, selectivas y extrarregionales, la condicionalidad, a presión diplomática, el aislamiento y el apoyo o reconocimiento de la oposición. Por otra parte, la PDB abarca la asistencia oficial al desarrollo (AOD), el diálogo político, las relaciones económicas, la observación electoral, la mediación o las declaraciones políticas (ver tabla 2).

En cuanto a los **resultados** de la promoción democrática, cabe tener en cuenta las especificidades de cada caso y el tipo de régimen para evaluar los efectos positivos o negativos de las políticas de promoción democrática en el país destino. No obstante, la literatura académica apenas diferencia entre promover la democracia en países con regímenes híbridos que retroceden o avanzan hacia una apertura, dictaduras no competitivas o democracias en declive. En este sentido, las propuestas de Carothers y Press (2022) y de Leininger (2022) de ajustar los instrumentos y estrategias de

promotores de la democracia a las situaciones específicas, como el retroceso o la recesión democrática en determinados países donde no habría que promover sino proteger la democracia, suponen un avance en esta dirección. Particularmente útil es la distinción de seis fases de transición democrática y autocrática que ofrece Leininger (2022). Sin embargo, habría que tener en cuenta regímenes autoritarios cerrados como el caso cubano o países que inician un proceso de transición democrática y/o autoritaria y que serían híbridos. Dicho esto, el artículo propone establecer una correlación entre promoción democrática y tipo de régimen político: 1) dictadura cerrada sin fisuras en la cúpula y/o una oposición poderosa; 2) híbrido entre democracia y autoritarismo; 3) democracia que retrocede. En el caso de Cuba que corresponde al tipo 1), el compromiso o la PDB parece funcionar mejor que la coerción o la PDD. Viceversa, se entiende que la PDD sería más efectiva en democracias en retroceso y regímenes híbridos de tipo 2) y 3), donde existe una oposición fuerte. Sin embargo, ello requiere un estudio comparativo exhaustivo y comparado, y este artículo se limita a analizar el caso cubano.

TABLA 2.

INSTRUMENTOS Y RÉGIMEN POLÍTICO: ¿QUÉ FUNCIONA CUÁNDO?

	Autoritarismo cerrado	Régimen híbrido o en transición	Democracias en retroceso
PDD	Coerción y presión	X (condicionalidad, coerción, apoyo oposición)	X (condicionalidad)
PDB	X (diálogo político, cooperación, relaciones económicas)	X (diálogo, cooperación, observación electoral, mediación, fortalecimiento institucional)	X (diálogo, cooperación, fortalecimiento institucional)

Fuente: elaboración propia.

MODELOS Y ACTORES DE PROMOCIÓN DEMOCRÁTICA EN CUBA

A continuación, se explicarán los tres «modelos» o instrumentos de promoción democrática para sopesar después las convergencias y divergencias entre EE.UU. y la UE en sus políticas hacia Cuba.

El modelo 1 de la tabla 3 se fundamenta en la coerción y la presión para ahogar económicamente un régimen autoritario, aislarle diplomáticamente y forzarle a modificar su comportamiento y/o provocar su colapso y un cambio de régimen. Desde la imposición del embargo, las sanciones generales y extraterritoriales son una constante en la política de EE.UU. hacia Cuba, independientemente de si gobierna el partido Republicano o Demócrata. Desde la aprobación de la Ley Helms-Burton en 1996 sólo el Congreso de EE.UU. puede levantar el embargo, mientras que los presidentes pueden modificar otras leyes y reglamentos, entre ellas el envío de remesas, la comunicación o la política migratoria.

TABLA 3.
TRES «MODELOS» DE PROMOVER LA DEMOCRACIA

Tipo	Modelo 1: Coerción	Modelo 2: Compromiso condicionado	Modelo 3: Compromiso constructivo
Medidas	Sanciones (generales, selectivas, extraterritoriales), intervención militar, boicot o bloqueo, amenaza militar	Cláusulas democráticas en AOD, acuerdos de cooperación y Organizaciones Internacionales, Posiciones Comunes (UE), sistema de certificación (EE.UU.)	Acuerdos y convenios bilaterales, diálogo político, cooperación al desarrollo, inversión y comercio, intercambio cultural y tecnológico

Fuente: elaboración propia.

Según la literatura general sobre sanciones (Portela, 2016; Drezner, 2011, Letzian y Souva, 2007), desde una perspectiva jurídica y de Relaciones Internacionales, la coerción puede ser una estrategia viable, siempre y cuando sea limitado en el tiempo y tenga objetivos concretos. Por otra parte, algunos autores (Morgan, Syropoulos y Yotov, 2023: 21) concluyen su análisis comparativo de 1950 a 2019 diciendo que «sanciones generales no son considerados un instrumento político demasiado eficaz». El embargo de EE.UU. corresponde a este tipo de sanciones y, además, no cumple con ninguna de las dos condiciones mencionadas anteriormente. Por tanto, Zimbalist (2021) concluye que «el embargo y el esfuerzo de Estados Unidos para derrocar al gobierno de Castro han estado vigentes desde 1960 y han fracasado en todas las formas posibles. Obligaron a Cuba a arrojar en brazos de la URSS, proporcionaron una excusa para los fracasos económicos de su revolución y para su control político estricto de la población». Las sanciones se mantienen por dos razones: por inercia y tradición, cuya ruptura tendría costes políticos para cualquier gobierno de EE.UU., y por no enfrentarse a los Congresistas de origen cubano que defienden mano dura con Cuba como su principal misión política y razón de ser (Alzugaray, 2023; López-Levy, 2020; Dominguez y Barrera, 2020; Leogrande, 2015a).

En el caso de Cuba, la UE ha seguido los modelos 2 y 3 y no ha optado por una política de sanciones (modelo 1) sino que sus Estados miembro condenan el embargo de EE.UU. cada año ante Naciones Unidas, porque perjudica a la población y no es compatible con el derecho internacional. Además, la UE impuso, desde 1998 un estatuto de bloqueo contra las sanciones extraterritoriales de las Leyes Torricelli (1992) y Helms-Burton (1996) para proteger sus empresas que operan en Cuba. No obstante, la UE sanciona, similar a EE.UU., a unos treinta países en el mundo, y la coerción es un instrumento que aplican tanto Washington como Bruselas para modificar el comportamiento de terceros actores. En lo referente a Cuba, la UE impuso en 2003 tres restricciones en respuesta a una nueva ola de represión contra opositores: menor cooperación cultural, invitación de disidentes a celebraciones oficiales y congelación de la AOD. Cinco años después, en 2008, la UE levantó las medidas sin pedir condiciones previas al gobierno cubano (Romero, 2020).

El segundo «modelo», compromiso condicionado, se sitúa entre sanciones y cooperación, jugando con los dos elementos desde una posición asimétrica de poder. A partir del restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba en 1988 hasta 2014, la política de la UE hacia Cuba puede calificarse de «compromiso condicionado» y, particularmente a partir de la Posición Común de la UE, aprobada en diciembre de 1996 a iniciativa de España durante el gobierno de José María Aznar (Gratius, 2017; Roy, 2000). Hasta 2016, cuando se sustituyó la Posición Común por el ADPC, Cuba fue el único país latinoamericano que durante dos décadas figuró cada año en la agenda del Consejo de la UE por la revisión de la Posición Común y que no había firmado ningún acuerdo con Bruselas. Esta singularidad desapareció con el ADPC que supuso la plena normalización de relaciones entre La Habana y Bruselas y el fin de las disputas entre Estados miembro como España o Francia que optaron por un cambio político a favor del compromiso constructivo y otros como Polonia o la República Checa que prefirieron la condicionalidad o la coerción. Se pueden hacer dos lecturas de la decisión de eliminar la Posición Común: una, la UE reconoció el fracaso del compromiso condicionado que sólo alimentó el discurso victimista del Gobierno; dos, las reformas económicas e institucionales aprobadas en la Cuba de la Post Guerra Fría indicaron que la estrategia de la UE había funcionado (Berg-Rodríguez, 2022). A diferencia de la UE, EE.UU. no ha aplicado este segundo modelo de promoción democrática hacia Cuba, pero lo hizo de forma indirecta mediante el uso de la condicionalidad democrática en la Organización de Estados Americanos (OEA) que impide la participación de Cuba.

El tercer modelo de compromiso constructivo representa el ADPC, con el que la UE adoptó una relación bilateral sin condiciones previas. El acuerdo no renuncia a la promoción de los derechos humanos, sino que lo incluye a través de un diálogo bilateral regular (Gratius y Pellón, 2022). Este enfoque corresponde a las estrategias de todos los países europeos importantes que mantienen acuerdos de cooperación con la isla y los 17 Estados miembros que abrieron Embajadas en Cuba (Berg-Rodríguez, 2022). En este sentido, el ADCP subsuma una política ya habitual de los Estados miembros durante el período del compromiso condicionado por parte de Bruselas. EE.UU. se sumó a esta estrategia de compromiso constructivo durante el segundo mandato de Barack Obama quien reabrió, en 2014, relaciones diplomáticas con Cuba y visitó la Isla en 2015. En su anuncio del cambio de política, paralelo al pronunciamiento de Raúl Castro, Barack Obama (2014) destacó que «terminarán un enfoque anticuado (las sanciones) que durante décadas impidieron avanzar nuestros intereses y empezaremos a normalizar las relaciones entre nuestros dos países. Estoy convencido de que mediante una política de compromiso podemos representar mejor nuestros valores». Este breve período, entre 2014-2016 fue el único momento en el cual EE.UU. y la UE coincidieron en el modelo 3 de compromiso constructivo con Cuba, aunque sin coordinar sus políticas.

EE.UU. incluye también algunos elementos de cooperación con la Isla que interrumpen la lógica de las sanciones, tales como el restablecimiento de relaciones diplomáticas sin concesiones democráticas de las autoridades cubanas en 2014 (Alzugaray, 2023; Domínguez et al., 2017), el envío de remesas desde los años noventa, las ventas

de alimentos y medicinas pagados al contado desde 2000 cuando Bill Clinton levantó esta parte del embargo, el acuerdo bilateral de migración EE.UU.-Cuba de 1994 o el control de estupefacientes y fronteras (Domínguez et al. 2017). Como resultado, el intercambio económico (bienes, remesas y visitantes) entre Cuba y EE.UU. creció entre 2005-2020 y «representó el 8,3% del PIB cubano» (Vidal, 2022: 21). Sin embargo, la coerción con el objetivo declarado de cambiar el régimen cubano² ha sido la estrategia dominante de EE.UU. (Dominguez y Barrera, 2020) frente a otros instrumentos como la cooperación y el diálogo.

Aunque Bruselas y Washington aplican los tres modelos, en el primer caso predomina la PDB mediante el compromiso constructivo y en el segundo la coerción o la PDD. Estas preferencias son el resultado de constelaciones de poder internos y reflejan, en menor medida, consideraciones de política exterior como el proceso de reformas en Cuba. En el caso de la UE, el compromiso fue el mínimo denominador común aceptable para todos los Estados miembro, primero un compromiso condicionado (Posición Común) y veinte años después, un compromiso constructivo mediante el ADPC. Para una parte de la izquierda europea, Cuba sigue representando el mito de la Revolución y aquel Estado rebelde que desafía a 90 millas a la potencia hegemónica EE.UU. Hasta la crisis a partir de 2020, los logros sociales (educación y salud, menos desigualdad) y un Estado fuerte que provee bienes públicos era otro argumento a favor de dialogar y cooperar con el gobierno, máxime y cuando la oposición está fragmentada, reprimida y actúa principalmente fuera de la Isla, desde EE.UU. Otro motivo para implementar los modelos 2 y 3 de compromiso con Cuba, es la imagen de la UE como potencia civil normativa ideacional comprometida con el multilateralismo y el desarrollo de normas y principios internacionales (Manners, 2013).

Tener presencia y voz en Cuba garantiza a la UE y sus Estados miembro *linkage* y *leverage* para observar los cambios en la isla. Sin embargo, el ADPC aún no está ratificado por Lituania, y el Parlamento Europeo (PE) pide, en sus Resoluciones del 9 de junio de 2021 y del 12 de julio de 2023, su congelación por la represión de las protestas del 11 de julio de 2021 y la violación de derechos humanos (PE, 2021 y 2023). Si estos actores reacios con el diálogo y la cooperación con Cuba (Europa del Este, el PE, algunos países nórdicos) ganan poder frente a los defensores de la política de compromiso constructivo (la Comisión Europea, el Alto Representante de Política Exterior, España y Francia, principalmente), la UE podría transitar nuevamente del compromiso constructivo hacia el modelo 2 del compromiso condicionado y/o suspender el ADPC (Gratius, 2021b). La posición crítica que denuncia la situación de derechos humanos en Cuba y pide sanciones (PE, 2023) contrasta con la del Alto Representante que, en su visita a Cuba, en mayo de 2023, dijo que «La UE no tiene ni la capacidad ni la voluntad de imponer cambios en Cuba» (PE, 2023: 8). Los perdedores de

2. La Ley Helms-Burton de marzo de 1996 o el «Cuban Liberty and Solidarity Act» prevé un «gobierno de transición democráticamente electo» y no reconoce el gobierno de los hermanos Castro.

la actual política de compromiso son las organizaciones de derechos humanos y el lobby cubano representados en el PE. A diferencia de EE.UU., la diáspora cubana en Europa —unas 160.000 personas— apenas tiene influencia en la UE y, durante décadas, la política europea fue un espejo (Gratius, 2017) de la estrategia española. Siguiendo la idea del *uploading* y *downloading* de políticas exteriores en la UE (Müller et al. 2021), España determinó, mediante el *uploading*, la relación entre la UE y Cuba hasta que se produjo, con el ADPC, una «europeización» de la política hacia la Isla.

Aunque las sanciones han sido el instrumento principal de EE.UU., también ha habido períodos de distensión en las relaciones, y durante el último mandato de Barack Obama tuvo lugar una luna de miel excepcional en la historia bilateral (Alzugaray, 2023). Obama (2016), respaldado por la opinión pública en EE.UU. que rechaza el embargo y por la imposibilidad de ser reelecto, no sólo reconoció el fracaso de las sanciones al decir que «no es de interés para EE.UU. o los ciudadanos intentar empujar Cuba hacia el colapso» sino también de las estrategias de promoción de la democracia al prometer, en su discurso en La Habana que «no vamos a imponerles nuestro sistema político ni económico». El restablecimiento de relaciones diplomáticas, el levantamiento de algunas restricciones y el retiro de Cuba de la lista de países patrocinadores de terrorismo contribuyeron a los tres años (2014-2016) de intensa, pero efímera cooperación bilateral y la convergencia de políticas con la UE. La Presidencia de Donald Trump (2017-2021), que se alió con el sector más duro del exilio, representó un retorno a la política de hostigamiento y aislamiento, con nuevos paquetes de sanciones y un congelamiento de facto de las relaciones diplomáticas (Alzugaray, 2023; López-Levy, 2020, Dominguez y Barrera 2020). Esta política continuó durante el mandato de Joseph Biden que, aunque había sido el Vicepresidente de Obama, apenas modificó la política de Trump. Por tanto, Cuba sigue figurando en el listado de países patrocinadores de terrorismo y sólo se eliminaron algunas restricciones del envío de remesas y de los contactos entre las sociedades civiles (Bertot y Triana, 2022; Domingo y Barrera 2020).

TABLA 4.

INSTRUMENTOS O MODELOS DE PROMOCIÓN DEMOCRÁTICA EN EL CASO DE CUBA

Modelos	EE.UU.	UE
Coerción (sanciones)	Embargo 1962, Ley Torricelli 1992, Ley Helms-Burton 1996, restricciones D. Trump	Congelación de AOD en 2003 (levantada en 2008)
Compromiso condicionado	Indirecto (OEA-Cuba: ingreso depende de democracia)	Posición Común 1996-2016 (acuerdo a cambio de pluralismo democrático)
Compromiso constructivo	Acuerdo Migratorio 1994, diálogo fronteras/droga, turismo (limitado)	Acuerdos + ADPC, comercio, IED, turismo, AOD, cooperación regional
Resumen	Prevalcen sanciones	Prevalece compromiso

Fuente: elaboración propia.

¿Por qué EE.UU. no modifica su política de sanciones, a pesar de sus nulos resultados y el uso del compromiso constructivo en Vietnam o en el Golfo Pérsico? Similar al poderoso lobby israelí en la política exterior de EE.UU. (Paul y Anderson Paul, 2009), la principal razón es la diáspora cubanoamericana, entre 1981 y 2008 dominada por la conservadora y anti-Castrista *Cuban-American National Foundation* (CANF)³, que se opuso a cualquier apertura hacia la Isla y actuó como «un poder de veto» en la política de EE.UU. (Leogrande, 2015b; Domínguez, 2006) y cuenta con poderosos representantes en el Congreso. Ellos siguen definiendo la política dura de EE.UU. y de la OEA hacia Cuba. Cabe recordar que desde la Revolución emigraron 2,4 millones (un 15% de la población cubana) a EE.UU. Parecido a otros grupos étnicos o diásporas, pero con más recursos financieros, la diáspora cubana determinó la política cubana de EE.UU. A ellos se suman otros grupos o lobbies conservadores que, tanto en las filas del partido republicano como demócrata, ganan apoyos con su política hostil hacia Cuba y mantienen las sanciones por intereses propios (Nahrstedt, 2021; Dominguez y Barrera, 2020; López-Levy 2020).

Por otra parte, el voto en La Florida (casi siempre Republicano) es clave para ganar los comicios presidenciales que, por tanto, dependen, en una importante medida, del discurso a favor de mantener el embargo de EE.UU., tal y como lo desea el 57% de los cubanoamericanos en el Sur de la Florida, aunque un 68% de ellos piensen que no ha funcionado y un 92% apoyan la política de unificación familiar (FIU, 2022: 6, 12-13). Esta tendencia hacia una apertura de vínculos con Cuba refleja la gradual pérdida de influencia de grupos conservadores como la CANF ante lobbies moderados como el *Cuba Studies Group* del empresario Carlos Saladrigas y una mayor diversidad del exilio (González, 2023; Leogrande, 2015b). No obstante, estos grupos se encuentran con la resistencia de los *hardliner* cubanoamericanos en el Congreso. bama aprovechó una coyuntura más favorable hacia una apertura con la Isla, y su último mandato para realizar un cambio hacia el diálogo con el gobierno cubano, mientras que Trump prefirió respaldar la posición contraria de los *hardliner* del exilio.

El mantenimiento de la mayoría de las sanciones impuestas por Trump (Domínguez, Barreda, 2020; Vidal, 2022) durante el gobierno de Biden señala que la política hacia Cuba no responde a una dinámica partidista entre Demócratas y Republicanos sino del lugar que ocupa la promoción de la democracia en la política exterior y los objetivos que son, fundamentalmente, dos: conseguir un cambio de gobierno mediante más sanciones y un estallido social (Trump, Biden); o incentivar las reformas económicas y un sector empresarial en Cuba capaz de presionar a favor de la democracia (Obama).

Por sus respectivas agendas internas y la constelación de poder entre actores internos, EE.UU. y la UE mantienen el disenso en sus respectivas políticas de promoción democrática en Cuba que podría resumirse en la imagen de ruptura (Washington) versus reforma (UE), dentro de las leves oscilaciones entre los tres instrumentos o modelos.

3. Hasta la muerte de su Presidente, Jorge Mas Canosa, en 1997, la CANF promovió Radio y TV Martí y las leyes Torricelli y Helms-Burton (Leogrande, 2015b).

LAS RESPUESTAS DE EE.UU. Y LA UE A LAS REFORMAS EN CUBA

El proceso de reforma y contrarreforma en Cuba constituye la segunda variable para explicar el enfoque opuesto y los cambios en las políticas de EE.UU. y de la UE hacia la Isla que, en su conjunto, ha sido más reactivas que proactivas, pero contribuyeron a reconocer, incentivar o desincentivar el proceso de apertura.

Desde 1990, cuando desapareció el aliado estratégico de Cuba, la Unión Soviética, se llevaron a cabo tres olas de reformas, todas ellas bajo el liderazgo y control de la cúpula política cuya principal meta no es el desarrollo del país sino mantenerse en el poder sin fisuras y concesiones a la democracia representativa (Sánchez, 2020). Esta visión se refleja en la Constitución, aprobada por referéndum en febrero de 2019, que mantiene el socialismo, aunque introduce algunos cambios formales, como la figura del Primer Ministro, un mayor margen de maniobra de los municipios o el reconocimiento de diferentes formas de propiedad. Estos cambios señalan la gradual transformación de la economía estatal en un modelo mixto bajo la supervisión de la cúpula dirigente y los militares que se convirtieron en el principal pilar político y sector empresarial (Tedesco, 2018). Dentro de la conservación del modelo socialista cubano (Chofre, 2020) han ocurrido dos importantes traspasos de poder —en 2006, cuando Raúl sustituyó a su hermano Raúl en la Presidencia y en 2018, cuando éste fue sustituido por Miguel Díaz-Canel y Manuel Marrero— que enmarcaron las tres olas de reformas (Gratius, 2021a).

Primera ola de reformas y contrarreformas (1990-2006). La larga presidencia de Fidel Castro se basó en su liderazgo personalista y carismático, con un poder exacerbado del Ejecutivo y un estilo a veces errático y arbitrario (Hoffmann, 2009). Durante sus casi cincuenta años de gobierno, las reformas arrancaron en 1991 por la necesidad de adaptar la economía cubana a las condiciones de mercado capitalista y no por la voluntad política de Fidel Castro de introducir cambios en el modelo. Su «Rectificación» fue la alternativa conservadora al Glasnost y la Perestroika en la URSS y una fórmula para preservar el poder a cambio de pocas reformas que permitieran la supervivencia económica. Después de la fase de reformas (1990-1996) que incluía la apertura agrícola y una mayor iniciativa privada, los cuentapropistas, la libre tenencia del dólar o la compatibilidad entre creyentes y miembros del PCC, llegó una ola de contrarreformas que duró diez años (1996-2006) y fue posible por la alianza estratégica entre Cuba y Venezuela que intercambiaron recursos humanos por petróleo (Pedraza y Romero 2023). Dicha alianza permitió a Cuba revender los excesos del petróleo venezolano en el mercado internacional a cambio de divisas, reproduciendo el intercambio que mantuvo con la Unión Soviética, pero esta vez la Isla ofreció médicos y especialistas para apoyar la «Revolución Bolivariana». Ambos países llegaron a firmar más de 200 acuerdos (Pedraza y Romero, 2023) que frenaron la apertura cubana iniciada en 1991, junto a la «batalla de ideas» de Fidel Castro para reideologizar la Revolución.

En esta fase entre apertura y cierre, la UE mantuvo una política de compromiso más condicionado que constructivo, aunque ambos adjetivos estuvieron presentes en

una política que combinaba *linkage* y *leverage*. No obstante, la Posición Común reducía a partir de 1997 la presencia de la UE en Cuba, comparado con una fase anterior de diálogo fluido entre Bruselas y La Habana, cuando ambas Partes intentaban negociar un acuerdo de cooperación que fracasó en dos ocasiones: de forma bilateral entre 1990-1996, hasta una nueva ola de represión en la Isla y la Ley Helms-Burton en EE.UU. que motivaron la aprobación de la Posición Común; y multilateral entre 2000-2003, cuando negociaron la entrada de Cuba en el acuerdo de Cotonou con el grupo de países África, Caribe y Pacífico (ACP). Desde entonces, Cuba forma parte del Cariforum, pero no de los acuerdos UE-ACP. La política europea del modelo 2 no consiguió ninguna concesión del gobierno que utilizó la condicionalidad democrática como argumento para justificar la unidad frente a los «enemigos externos», incluidos la UE.

EE.UU. optó por ampliar sus sanciones (modelo 1) tras la represión de disidentes en 1996 y el derribo de dos avionetas civiles procedentes de EE. UU. La Ley Helms Burton completó las sanciones extraterritoriales de la Ley Torricelli (López-Levy, 2020) y perjudicó sobre todo a empresas canadienses y europeos presentes en la Isla provocando conflictos en la relación transatlántica (Roy, 2000). A partir de 2000, cuando el Presidente Clinton levantó algunas restricciones, por primera vez se introdujo un componente de compromiso en las relaciones que ayudó a crear limitados *linkages* entre ambos países mediante el intercambio entre sociedades civiles que permitieron el envío de remesas que son una principal fuente de divisas (Alonso y Vidal, 2019). El cambio de política —sanciones extraterritoriales, por un lado y cooperación, por el otro— respondía a las demandas del lobby cubanoamericano de mejorar las conexiones entre sociedades y a la presión empresarial (Roy, 2000). Esta etapa concluyó con nuevos presos políticos y una lucha contra académicos, disidentes internos y opositores acusados de ser cómplices de EE.UU. (Roy 2000) a lo que Washington respondió con el refuerzo de sanciones extraterritoriales de la Ley Helms-Burton que representó un desincentivo a una apertura democrática y conllevó un conflicto comercial con la UE.

Segunda ola de reformas (2006-2018). Carente de carisma y sin rasgos populistas, al haber liderado las FAR, Raúl Castro representó el sector castrense del régimen que durante su Presidencia ganó poder político y económico (Tedesco, 2018), igual que el PCC (Sánchez, 2020). En sus doce años de gobierno, Raúl Castro realizó un gradual y previsible proceso de apertura económica y político-institucional para perfeccionar el modelo socialista. Raúl Castro renunció a las olas de represión de su hermano Fidel y optó por el control de determinados grupos y/o disidentes mediante la amenaza y la detención temporal. En parte como concesión a las relaciones diplomáticas con EE.UU. y a la firma del ADPC con la UE, Raúl Castro liberó unos 300 presos políticos y se ampliaron las libertades de ciudadanos y disidentes que podían salir al exterior y hacer turismo en Cuba. Los «Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución» (V Congreso del PCC, 2011) y las más de 200 medidas conformaron el paquete de reformas más importante aprobado durante el Raulismo que, no obstante, evitó realizar las grandes reformas estructurales (Alonso, Vidal, 2019).

TABLA 5.
REFORMAS Y CONTRARREFORMAS EN CUBA ENTRE 1990-2023

Gobierno	Reformas	Contrarreformas
Fidel Castro (-2006)	Libre tenencia del dólar, cooperativas agrícolas, cuentapropistas, creyentes en PCC, espacio para la Iglesia Católica y visita del Papa en 1998	Cierre del Centro de Estudios sobre América (CEA), fortalecer el papel económico del Estado, frenar reformas desde 2000, cooperación con Venezuela, represión contra opositores
Raúl Castro (2006-2018)	Lineamientos y otros planes de reformas, deliberación sobre cambios, más poder para las FAR, liberación de presos políticos, libertad de viajar y alojarse en hoteles, internet y era digital, relaciones diplomáticas con EE.UU.	Más poder a los militares en la economía, represión selectiva
Miguel Díaz-Canel (2018-)	Constitución de 2019, reforma monetaria de 2021, aprobación por referéndum del Código de Familias el 26 de septiembre de 2022	Leyes restrictivas contra artistas y libre pensadores, cortes de internet, sentencias de prisión de manifestantes del 11/7/2021 de hasta veinte años de cárcel

Fuente: elaboración propia.

En este período de reformas, ambos, EE.UU. y la UE optaron por una política de compromiso constructivo sin previa condicionalidad democrática. La UE a través de la negociación de dos años (entre 2014-2016) del ADPC entre la Comisión Europea (Catherine Ashton y Federica Mogherini) y el gobierno cubano, y EE.UU. mediante el restablecimiento de relaciones diplomáticas y la visita de Barack Obama en Cuba (Mesa-Lago, 2020; Alzugaray, 2023). La reconciliación entre los dos enemigos históricos duró poco, pero fue acompañado por una apertura mutua y un mayor intercambio comercial, de personas y la ampliación de las conexiones físicas bilaterales. En estos años aumentó tanto el *leverage* como el *linkage* de EE.UU., y Washington incentivó, por primera vez, las reformas que, según el Barómetro de Reformas en Cuba (<https://www.cubareforma.com/barometro-de-reformas/>), avanzaron más con Raúl Castro que con Fidel Castro o Miguel Díaz-Canel.

La UE, por su parte, abandonó la vía de la condicionalidad de la Posición Común y la reemplazó por el ADPC. Esta fase entre 2014 y 2017 fue un período único y excepcional de convergencia de políticas transatlánticas en torno al compromiso constructivo sin condicionalidad o nuevas sanciones. En este período se realizaron varias reuniones, por separado, entre EE.UU. y Cuba y entre la UE y Cuba, y prevalecieron el diálogo y la cooperación con el gobierno correspondientes al modelo 3 de compromiso constructivo. La convergencia de políticas a favor del compromiso facilitó un proceso de reformas gradual con Raúl Castro, sin los altibajos que se habían producido durante el Fidelismo.

La tercera ola de reformas (2018-) se llevó a cabo durante el Postcastrismo, cuando asumió la presidencia el delfín de Raúl Castro, Miguel Díaz-Canel. La nueva Carta Magna de 2019, la reforma monetaria que unifica desde el 1 de enero de 2021 el peso y el CUC, las micro y pequeñas empresas (MIPYMES) y la aprobación de un Código de Familias más moderno y de acuerdo con algunos derechos LGBTQ+ en septiembre de 2022 (Voghon, 2023) eran reformas estructurales. Sin embargo, éstas no cumplieron con la expectativa de elevar la legitimidad del primer gobierno no Castrista desde 1959 sino que aumentaron las penurias de los ciudadanos (Welp, 2021) al realizarse en medio de una crisis económica sin precedentes por la pandemia Covid 19. La población sufrió los efectos de la escasez, la inflación por encima de tres dígitos, de la recesión del -8% del PIB en 2020 y de un bajo crecimiento en los dos años siguientes, ante todo por el hundimiento del turismo, sector clave de la economía cubana (Alonso y Vidal, 2019). La crisis social se manifestó en una bajada de diez puntos de Cuba en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) desde 2017, situándose en el lugar 83 en 2021.

A estos altos costes para la población había que añadir problemas de infraestructura para suministrar luz y agua que empeoraron en 2022 por las secuelas del huracán «Ian». Las dificultades económicas y la falta de libertad generaron más contestación ciudadana. Primero surgió el Movimiento de San Isidro, un grupo de artistas que reclamaron libertades, y ocurrieron algunas protestas puntuales en La Habana que el gobierno reprimió con detenciones temporales. Luego la situación culminó en las protestas ciudadanas del 11 de julio de 2021 (Welp, 2021) a las que el régimen reaccionó con detenciones masivas y sentencias de hasta veinte años de cárcel. Esta ola de represión limitó la opción de «voz» en Cuba e incentivó la opción «salida» (Hirschman, 1970): en 2022, unos 300.000 cubanos abandonaron la Isla para irse a EE.UU. La crisis multidimensional también redujo la «lealtad», algo que se manifestó en la baja participación electoral en los comicios municipales de noviembre de 2022, cuando más del 31,5% de los ciudadanos, casi un tercio, se abstuvo, en un país que tradicionalmente publicaba más del 90% votos a favor de los candidatos únicos (Vicent, 2022).

En este tercer período de reformas estructurales, pero también una mayor represión política, EE.UU. volvió a partir de 2018 a la política de castigo y coerción, y Donald Trump aprobó más de 200 medidas adicionales para fortalecer las sanciones (Alzugaray, 2023; López-Levy, 2020; Dominguez y Barrera, 2020). Ataques sónicos contra funcionarios de la Embajada de EE.UU. en Cuba tensaron las relaciones que llegaron a un punto cero a finales de la Presidencia de Trump. Su sucesor Joseph Biden mantuvo Cuba en la lista de países cooperantes con el terrorismo y apenas cambió las sanciones del Gobierno de Trump (FIU, 2022). EE.UU. impulsó, el 11 de julio de 2021, una declaración muy crítica que condenó la dura represión de las protestas en Cuba (<https://www.state.gov/joint-statement-on-cuba/>). Sin embargo, en octubre de 2022, EE.UU. donó un millón de dólares de ayuda humanitaria a Cuba tras el huracán Ian, y un mes después reanudó el dialogo bilateral sobre migración. que permite la salida regulada de 20.000 ciudadanos cubanos al año. Estas

medidas anuncian una gradual distensión, pero, según el analista cubano Carlos Alzugaray, se trata de «pasos básicamente cosméticos sin modificar en lo sustancial la política de Trump que incrementó el bloqueo con decenas de nuevas sanciones»⁴. Así, la política de EE.UU. mantuvo el modelo 1 que desincentiva reformas en Cuba y lo combinó con algunas medidas del modelo 3.

En el caso de la UE, las protestas en Cuba y la dura represión contra los manifestantes desataron una controversia interna entre los que prefieren mantener el compromiso constructivo del ADPC (el Alto Representante, España, Italia, Francia y la Comisión Europea) y los que sugieren condicionar la cooperación con Cuba (los países nórdicos, ONGs de Derechos Humanos y el Parlamento Europeo). En su resolución de 2021, el PE recomendó «congelar» el acuerdo ADPC con Cuba y sancionar a los responsables de la represión contra los manifestantes pacíficos». El Alto Representante Josep Borrell se limitó a expresar su «preocupación» por la represión de las legítimas protestas (Council of the EU, 2021), mientras que nueve Estados miembros (Austria, Grecia y siete países de Europa Central y del Este) se sumaron a la declaración impulsada por EE.UU. (Gratius, 2021b). En un futuro, dependiendo de la constelación de poder entre los actores internos, no se puede excluir un retorno al modelo 2 de compromiso condicionado.

Una política entre «palo y zanahoria» de EE.UU. y la UE podría ser un posible escenario, aunque ante los escasos resultados de esta política europea, sería deseable que EE.UU. abandonara su contraproducente política de sanciones (Diamint y Tedesco, 2022). El hecho de que tanto la UE como EE.UU. oscilan entre los tres modelos indica la fragmentación interna entre actores con diferentes preferencias que se van imponiendo según la coyuntura política en Cuba (apertura o cierre) y la capacidad de los actores doméstico de encontrar aliados en cada momento. En el caso de EE.UU. su enfoque en la coerción significó la pérdida de *linkage* y desde la Presidencia de Donald Trump en 2017 un retorno al aislamiento mutuo por su alianza con el sector más duro del exilio cubano, lo cual redujo también el *leverage*, ya que los canales de comunicaciones entre gobiernos se mantuvieron cerrados salvo en cuanto al control de fronteras. La llegada de Biden a la Presidencia resucitó la vieja tesis de la paz democrática que se plasmó en la exclusión de Cuba, Nicaragua y Venezuela de la Cumbre de las Américas, celebrada en junio de 2022 en Los Ángeles. Aparte del predominio de la PDD por parte de EE.UU., la posición ambigua de Cuba en la guerra en Ucrania, cuando evitó una condena de la invasión de Rusia (un estrecho aliado de la Isla), representa otro obstáculo a un acercamiento entre Cuba y EE.UU. (Whitehead y Hoffmann, 2022). En esta etapa, las diferentes políticas entre EE.UU. y la UE (tabla 6) no representaron un incentivo para una apertura democrática sino un juego de suma cero.

4. IPS, 3 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://www.ipscuba.net/archivo/declaraciones-del-analista-cubano-carlos-alzugaray-sobre-las-relaciones-cuba-ee-uu/>

TABLA 6.

LEVERAGE Y LINKAGE DE EE.UU. Y LA UE, SEGÚN REFORMAS EN CUBA (1990-2022)

Etapas	EE.UU.	UE
1990-2006	Leverage: prácticamente nulo, inicio diálogo bilateral 1994 Linkage: acuerdo de migración bilateral 1994, alimentos y medicinas pueden exportarse a EE.UU. (pagados al contado) desde 2000	Leverage: relaciones diplomáticas desde 1988, tres negociaciones fallidas sobre un acuerdo de cooperación, Posición Común limita la influencia y presencia de la UE en Cuba Linkage: relaciones plenas Cuba y Estados miembro de la UE, diálogo político irregular (interrumpido en 1996 y 2003-2008), Cumbres UE-CELAC con Cuba 1999, 2002, 2004, 2007, 2010, 2012, 2015 y Cumbres Iberoamericanas con Cuba
2006-2018	Leverage: relaciones diplomáticas desde 2014, Cumbre bilateral en 2015 en La Habana, fin de cláusula especial Cuba en la OEA, 2017-2018: congelación de diálogo y cooperación, nuevas sanciones Linkage: auge del turismo hasta 2017, más comercio e intercambio (correos, inversiones, vuelos, etc.)	Leverage: Diálogo regular desde ADPC a partir de 2016, negociación del acuerdo 2014-2016, diálogo derechos humanos y otros, Cumbres UE-ALC e Iberoamérica Linkage: comercio. IED, AOD, turismo, acuerdos bilaterales y ADPC, plena cooperación sin ningún tipo de restricción
2018-2023	Leverage: reanudación de diálogo sobre migración y frontera en noviembre de 2022, Linkage: se reanudan vuelos directos Cuba-EE.UU. y acuerdo migratorio, ayuda humanitaria de un millón de dólares	Leverage: diálogo de derechos humanos y diálogos sectoriales (anuales) Linkage: Cumbre UE-ALC 2023 e Iberoamérica,

Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

Primero, se puede afirmar que las políticas transatlánticas hacia Cuba han sido contraproducentes y confirmar la primera hipótesis de que éstas han fortalecido el régimen. Sesenta años desde la imposición del embargo de EE.UU., Cuba representa un ejemplo de una política fallida de promoción de la democracia vía coerción (Nahrstedt, 2021) que, además, es condenada cada año en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Las sanciones no funcionan por su unilateralidad, porque prácticamente todos los demás países siguen políticas no coercitivas hacia Cuba y compensan

la ausencia de EE.UU. Evidentemente, el embargo ha causado estragos en Cuba (Vidal, 2022; Domínguez y Barreda, 2020), pero ya representa un factor estructural, y el país ha sabido compensar sus efectos negativos mediante la cooperación con la UE y alianzas con países hostiles a Washington como Rusia, China o Venezuela. Por esta misma razón y por la falta de *linkage y leverage* de EE.UU. tampoco han funcionado las estrategias de compromiso condicionado (1996-2016) y de compromiso constructivo (2016-2022) por parte de la UE, que dieron oxígeno al régimen cubano. Así, la UE contribuye a la durabilidad de la Revolución Cubana, primero por compensar económicamente la ausencia de EE.UU., segundo por reconocer y dialogar con el régimen. A pesar de existir una cláusula democrática en todos los acuerdos externos de la UE, ésta no se aplica, tal y como había reivindicado el gobierno cubano que puede considerar el ADPC como un éxito diplomático al no haber hecho ningún tipo de concesión democrática a cambio de la plena cooperación con la UE.

Segundo, la relación entre diferentes actores internos en EE.UU. (Congreso y el lobby cubanoamericano) y en la UE (Estados miembro, PE y Comisión Europea) parece ser el principal factor explicativo o el más relevante para entender el bloqueo externo de sus respectivas políticas que en las últimas décadas han oscilado entre coerción, condicionalidad o compromiso, pero que solo en una ocasión coincidieron. Si esto es así, la principal función de las políticas de EE.UU. y la UE hacia Cuba no sería la promoción de la democracia sino responder a actores internos con intereses en la Isla y definir a) un consenso entre actores domésticos o b) adoptar la postura de un determinado actor interno, según las circunstancias y los perfiles de los mandatarios (los Presidentes de EE.UU. y los Altos Representantes de la UE). En ambos casos existen fragmentaciones internas entre actores con diferentes agendas que se van imponiendo temporalmente, según su capacidad de consenso y de formar alianzas. Por estas razones, se confirma la hipótesis 2 planteada al inicio de que no se trata tanto de promover la democracia sino de satisfacer a actores políticos internos.

Tercero, en relación a la hipótesis 3 de que la PDB funciona mejor en regímenes cerrados, porque fomenta la apertura, el caso cubano lo confirma. Para ganar en eficacia sería importante ajustar la promoción democrática al tipo de régimen político. En este caso, una PDB sin condicionalidad parece funcionar mejor, mientras que la PDD fortalece el carácter autoritario del régimen, desincentiva las reformas y pone en peligro los opositores tachados de amigos de Washington. Así, el único período de políticas convergentes a favor del modelo 3 (compromiso) fue entre 2014 y 2016 y que incentivó importantes reformas en Cuba, mientras que en todas las demás etapas estas retrocedieron o eran acompañadas por olas de represión. Fue durante la Presidencia de Raúl Castro en la segunda ola de reformas, cuando la convergencia de políticas transatlánticas facilitó o incentivó reformas en Cuba, entre ellos la liberación de presos políticos, mayores libertades individuales y la creación de MIPYMES. Su gobierno representó un proceso gradual de reformas sin retrocesos o contrarreformas. Por lo tanto, el modelo 3 (compromiso) sería más idóneo que los otros dos de coerción o condicionamiento para promover una apertura política y económica en un régimen autoritario cerrado. Además, el tercer modelo de compromiso constructivo podría

poner fin a un «bloqueo» autoinfligido. La UE optó por esta estrategia desde que abandonó su política de condicionalidad de la Posición Común.

A pesar del dilema moral que, desde una perspectiva normativa liberal de democracia y derechos humanos, puede suponer reconocer, negociar, cooperar y dialogar con un gobierno autoritario, en regímenes cerrados —a diferencia del PDD que corta *linkage y leverage*— la PDB permite mantener canales de comunicación, influencia y presencia imprescindibles para cualquier política exterior. Cabe destacar que la PDD o, en este caso, el embargo de EE.UU. es aún menos ético, por escenificar la asimetría de poder, mantener vivo el discurso victimista del régimen y servir de chivo expiatorio para errores propios y, además, castigar el pueblo cubano, víctima no sólo de la falta de libertades sino también de las penurias económicas que suponen las sanciones.

Los vaivenes en las estrategias de EE.UU. y la UE hacia Cuba indican juegos de poder entre actores domésticos, la falta de coordinación transatlántica y la despreocupación por el resultado de estas políticas en el país destino. Para no seguir con el juego de suma cero, sería deseable que EE.UU. adoptara la política de la UE de compromiso constructivo como única vía para apoyar reformas en la Isla, poner fin a las fallidas políticas europeas y estadounidenses y desbloquear una salida democrática del laberinto cubano.

Referencias

- Allison, Graham. 2012. «The Cuban Missile Crisis at 50: Lessons for U.S. Foreign Policy», *Foreign Affairs*, 91(4): 11-16.
- Alonso, José Antonio y Pavel Vidal. 2019. «La reforma económica en Cuba: atrapada en el medio», *Working Paper 1*, Jean Monnet Network Foro Europa-Cuba. Barcelona: CIDOB.
- Alzugaray, Carlos. 2023. «Entre la normalización y una nueva ‘Guerra Fría’: Las relaciones cubano-estadounidenses en tiempos postpandémicos», en: Susanne Gratius y Matías Mongan (coords.), *El futuro de la Cuba postrevolucionaria*. Madrid: Tecnos (pp. 269-292).
- Berg-Rodríguez, Alexis. 2022. *La UE y Cuba en el Siglo XXI: Cambios, logros y retos*. Peter Lang International Academic Publishers.
- Bertot Triana, Harold. 2022. «La política exterior de Biden hacia Cuba: el taciturno camino entre una promesa obamista y el statu quo Trumpista». *Documento Opinión*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
- Burnell, Peter. 2010. «Promoting Democracy and Promoting Autocracy: Towards a comparative Evaluation», *Journal of Politics and Law* 3(2): 3-14. DOI:10.5539/jpl.v3n2p3
- Carothers, Thomas. 2020. «Rejuvenating Democracy Promotion». *Journal of Democracy* 31(1): 114-123. DOI:10.1353/jod.2020.0009. Disponible en: <https://muse.jhu.edu/article/745958/pdf>

- Carothers, Thomas y Benjamin Press. 2022. Understanding and Responding to Global Democratic Backsliding. *Working Paper*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Congressional Research Service (CRS). 2022. *US-Cuba relations*. Washington DC: CRS.
- Council of the EU. 2021. *Cuba: Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on recent events*. Press Release, 29 July 2021. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/29/cuba-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-recent-events/>
- Chofre, José. 2020. «La Constitución de Cuba de 1919 y el Constitucionalismo Socialista: Realidades y Desafíos», *Working Paper* 20. Jean Monnet Network Foro Europa-Cuba. Barcelona: CIDOB.
- Cuban Liberty & Democratic Solidarity Act of 1996, Pub. L. No. 104-114, 110 Stat. 785 (1996), Washington DC.
- Diamint, Rut y Laura Tedesco. 2022. «¿Por qué debería el gobierno estadounidense cambiar su política hacia Cuba?», *Democracia Abierta Opinión, Open Democracy*, 19 agosto de 2022. Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/es/gobierno-estadounidense-cambiar-politica-cuba/>
- Diario Oficial de la UE (1996), Posición Común de 2 de diciembre de 1996 definida por el Consejo en virtud del artículo J.2. del Tratado de la Unión Europea, sobre Cuba, 12 de diciembre.
- Diario Oficial de la UE (2016), *Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y sus Estados miembros, por un lado, y la República de Cuba, por otro*, Bruselas, 13 de diciembre.
- Domingo, Ernesto y Seida Barrera. 2020. «La conformación de la política de Estados Unidos hacia Cuba: las sanciones como política pública», *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*: 172-198.
- Domínguez, Jorge. 2006. «Latinos and U.S. Foreign Policy», *Working Paper Series* 06-05, Harvard University, Cambridge: Weatherhead Center for International Affairs.
- Domínguez, Jorge et al. (eds.). 2017. *Debating U.S.-Cuban Relations: How Shall We Now Play Ball?* Nueva York: Routledge.
- Doyle, Michael. 1983. «Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs», *Philosophy and Public Affairs* 12(3): 205-235.
- Drezner, Daniel W. 2011. «Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and practice», *International Studies Review* 13: 96-108. DOI: 10.1111/j.
- Florida International University (FIU), 2022. *The 2022 FIU Cuba Poll. How Cuban Americans in South Florida view US policies towards Cuba, critical national issues and the upcoming election*. Miami: FIU.
- González Delgado, Dalia. 2023. «La Comunidad cubanoamericana y la política de Estados Unidos hacia Cuba: historia y presente», *Études Carabéennes* 54 (abril). <https://doi.org/10.4000/etudescaribeennes.26176>. Disponible en: <https://journals.openedition.org/etudescaribeennes//26176>
- Gratius, Susanne (2021a), ¿Un paso adelante, dos atrás? El proceso de reformas en Cuba y el papel de España. *Papeles*. Madrid: Fundación Felipe González.

- Gratius, Susanne (2021b), Can the EU adapt to Cuba's new wave of democratic activism? Carnegie Endowment for International Peace. Bruselas: Carnegie Europe.
- Gratius, Susanne. 2017. «El papel de la Unión Europea en el triángulo Cuba, EE. UU. y Venezuela», *IdeAs Idées d'Amérique* 10 (États-Unis / Cuba: une nouvelle donne?): 1-18. <https://doi.org/10.4000/ideas.2154>
- Gratius, Susanne y Raynier Pellón. 2022. «La relación UE-Cuba en el contexto internacional: Diagnóstico, Reto y Recomendaciones», *Policy Brief* 3. Foro Europa-Cuba Jean Monnet Network. Barcelona: CIDOB.
- Hill, Christopher. 2016 (2º). *Foreign Policy in the Twenty-First Century*. London: Palgrave MacMillan.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press.
- Hoffmann, Bert. 2009. «Charismatic Authority and Leadership Change: Lessons from Cuba's Post-Fidel Succession», *International Political Science Review* 30(3): 229-248.
- Huber, Daniela. 2015. «What is democracy promotion? The explanandum», en: Daniela Huber, *Democracy Promotion and Foreign Policy: Identity and Interests in US, EU and Non-Western Democracies*. New York: Springer (pp. 22-29).
- Kurki, Milja. 2010. «Democracy and Conceptual Contestability: Reconsidering Conceptions of Democracy in Democracy Promotion», *International Studies Review* 12: 362-386.
- Lachapelle, Jean, Levitsky, Steven, Way, Luncan y Adam E. Casey. 2020. «Social Revolution and Authoritarian Durability». *World Politics* (72:4): 557-600. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0043887120000106>
- Leininger, Julia. 2022. «International Democracy Promotion in Times of Autocratisation: from Supporting to Protecting Democracy», *IDOS Discussion Paper* 21. Bonn.
- Leogrande, William. 2015a. «A Policy Long Past its Exploration Date: US Economic Sanctions against Cuba», *Social Research* 82(4): 939-966. DOI: <https://doi.org/10.1353/sor.2015.0055>
- Leogrande, William. 2015b. «Normalizing US-Cuba Relations: escaping the shackles of the past», *International Affairs* 91(3): 473-488. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12282>
- Lektzian, David, y Mark Souva. 2007. «An institutional theory of sanctions onset and success», *Journal of Conflict Resolution* 51(6): 848-878. DOI: [10.1177/0022002707306811](https://doi.org/10.1177/0022002707306811)
- Levitsky, Steven y Luncan Way. 2006. «Linkage versus Leverage. Rethinking the International Dimension of Regime Change», *Comparative Politics* 38 (4): 379-400. <https://doi.org/10.2307/20434008>
- Levitsky, Steven y Luncan Way. 2020. «The New Competitive Authoritarianism», *Journal of Democracy* 31(1): 51-65.
- López-Levy, Arturo. 2020. «Sanciones secundarias en el triángulo Estados Unidos-Unión Europea-Cuba», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 9: 87-111. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.87

- Manners, Ian. 2013. «Assessing the decennial, reassessing the global: Understanding European Union normative power in global Politics», *Cooperation and Conflict* 48(2): 304-329.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2020. «La ventana de oportunidad que se abrió y se cerró: historia de la normalización de relaciones Estados Unidos-Cuba», en José Manuel Azcona Pastor y Antonio Santamaría García (eds.), *90 millas Relaciones económicas Cuba-Estados Unidos, 1898-2020*. Madrid: Dykinson.
- Morgan, T. Clifton; Syropoulos, Constantinos y Yoto V. Yotov (2023). «Economic Sanctions: Evolution, Consequences, and Challenges», *The Journal of Economic Perspectives* 37(1): 3-30.
- Müller, Patrick; Pomorska, Karolina y Ben Tonra. 2021. «The Domestic Challenge to EU Foreign Policy-Making: From Europeanisation to de-Europeanisation?», *Journal of European Integration*, 43(5): 519-534. <https://doi.org/10.1080/0703637.2021.1927015>
- Nahrstedt, Jan. 2021. «US Economic Sanctions on Cuba: An analysis for the reasons of their maintenance». *Working Paper* 162, Institute for International Political Economy Berlin.
- Obama, Barack. 2014. Statement by the President on Cuba Policy Changes», The White House, Office of the Press Secretary, 17 December 2014. Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes>
- Obama, Barack. 2016. Discurso del Presidente Obama al Pueblo Cubano, Gran Teatro de La Habana, 22 de marzo. Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/03/22/discurso-del-presidente-obama-al-pueblo-cubano>
- Parlamento Europeo (PE). 2023. *Resolución del Parlamento Europeo del 12 de julio de 2023 sobre el estado del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y Cuba a la luz de la reciente visita del alto representante a la isla (2023/2744(RSP))*.
- Parlamento Europeo (PE), 2021. *Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de septiembre de 2021, sobre la represión gubernamental de las protestas y de los ciudadanos en Cuba. (2021/2872(RSP) (2022/C 117/10))*.
- Parmar, Inderjeet. 2018. The US-led liberal order: imperialism by another name. *International Affairs*, 94(1): 151-172. doi: 10.1093/ia/iix240
- Paul, David M. y Rachel Anderson Paul. 2009. *Ethnic Lobbies and U.S. Foreign Policy*. Boulder/Colorado: Lynne Rienner.
- Pedraza, Silvia y Carlos A. Romero. 2023. *Revolutions in Cuba and Venezuela: One Hope, two Realities*. Miami: University of Florida Press.
- Perera, Eduardo. 2017. *La política de la Unión Europea hacia Cuba: Construcción, inmovilismo y cambio (1988-2017)*. Panamá: Ruth Casa Editorial.
- Portela, Carla. 2016. «Are European Sanctions Targeted?», *Cambridge Review of International Affairs* 29(3): 912-929. <https://doi.org/10.1080/09557571.2016.1231660>
- Romero, Antonio F. 2020. *El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación y las Relaciones entre la Unión Europea y Cuba*. Madrid: Fundación Carolina, Fundación EU-LAC.

- Roy, Joaquín, 2000. *Cuba, the United States and the Helms-Burton Doctrine: International Reactions*. Miami: University Press of Florida.
- Russett, Bruce et al. 1995. «Correspondence: the Democratic Peace», *International Security* 19(4): 164-184. <https://doi.org/10.2307/2539124>
- Sánchez, Francisco. 2020. «El cambio estable en Cuba después del Referéndum Constitucional». *Working Paper* 22, Jean Monnet Network Foro Cuba-Europa. Barcelona: CIDOB.
- Tedesco, Laura. 2018. «De militares a gerentes: las Fuerzas Armadas Revolucionarias en Cuba», *Nueva Sociedad* 278: 111-119.
- Vicent, Mauricio (2022), «La alta abstención marca un nuevo escenario político en Cuba», *El País*, La Habana, 28 de noviembre. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-11-28/la-alta-abstencion-marca-un-nuevo-escenario-politico-en-cuba.html>
- Vidal, Pavel (2022). «El impacto económico de las sanciones estadounidense a Cuba, 1994-2020». *Documento de Trabajo* 1, Madrid: Real Instituto Elcano.
- Voghon Hernández, Rosa M. 2023. «Las fracturas sociales y la organización en red de la sociedad cubana: el trasvase de las fronteras identitarias», en: Susanne Gratius y Matías Mongan (coords.), *La Cuba Postrevolucionaria*, Madrid: Tecnos, pp. 207-223.
- Welp, Yanina. 2021. Cuba en perspectiva latinoamericana: Estallidos, protestas y demandas de cambio. *Working Paper* 33. Jean Monnet Network Foro Europa-Cuba. Barcelona: CIDOB.
- Whitehead, Laurence y Bert Hoffmann. 2022. *After the protests and the pandemic: reassessing the international profile of Post-Castro Cuba*. Jean Monnet Network Foro Europa-Cuba. Working Paper 27. Barcelona: CIDOB.
- Womack, Brantley. 2015. *Asymmetry and International Relationships*. Cambridge University Press.
- Zimbalist, Andrew. 2021. «Failed on all counts: el embargo de Estados Unidos a Cuba», en Antonio Santamaría García y José M. Azcona (eds.): *0 millas: relaciones económicas Cuba-Estados Unidos, 1898-2020*. Madrid: Dykinson, pp. 215-245.

Presentado para evaluación: 22 de diciembre de 2022.

Aceptado para publicación: 10 de octubre de 2023

SUSANNE GRATIUS

ORCID: 0000-0001-7522-3610

Es Profesora en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Fue investigadora en varios think-tanks en España (FRIDE, IRELA) y Alemania (GIGA, SWP), y profesora asociada de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Imparte docencia en grado y postgrado de Relaciones Internacionales y Estudios de Área. Sus investigaciones se centran en América Latina y Europa.