



Cuba y la Unión Europea

Cooperación Interregional e Inserción Global

Susanne Gratius y Raynier Pellón Azopardo (eds.)

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS



FORO
EUROPA-CUBA
Jean Monnet Network

Cofinanciado por el
programa Erasmus+
de la Unión Europea



Cuba y la Unión Europea

Cooperación Interregional e Inserción Global

Susanne Gratius y Raynier Pellón Azopardo (eds.)

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS



FORO
EUROPA-CUBA
Jean Monnet Network

Cofinanciado por el
programa Erasmus+
de la Unión Europea



©2022 CIDOB

CIDOB edicions
Elisabets, 12
08001 Barcelona
Tel.: 933 026 495
www.cidob.org
cidob@cidob.org

Impresión: Prodigitalk
ISBN: 978-84-18977-00-8
Depósito legal: B 6634-2022

Barcelona, marzo 2022

Fotografía de la cubierta: Jeremy Bezanger. Vedado Mercados-Cuba. Febrero 2021

Este proyecto ha sido financiado con el apoyo de la Comisión Europea (número de proyecto 600478-EPP-1-2018-1-ES-EPPJMO-NETWORK). El apoyo de la Comisión Europea recibido por la producción de esta publicación no constituye un respaldo a su contenido, reflejando solamente las visiones de sus autores, no siendo la Comisión responsable de ningún uso que se pueda hacer de la información contenida en esta publicación.



SUMARIO

RESÚMENES	5
INTRODUCCIÓN Y PRESENTACIÓN DEL LIBRO	9
Susanne Gratius y Raynier Pellón Azopardo	
CAPÍTULO I: COOPERACIÓN INTERREGIONAL CUBA-UE	15
Raynier Pellón Azopardo	17
Cuba - UE - España: el camino loable hacia una relación respetuosa, estable y a largo plazo	
Katarzyna Dembicz y Tomasz Rudowski	37
Cuba en el Caribe: escenarios post-Cotonú	
Eduardo Perera Gómez	69
La relación bilateral UE-Cuba: desafíos y oportunidades	
Claudia Sánchez Savín	89
Las relaciones bilaterales Cuba-Italia en el contexto de la política euroatlántica en tiempos de Covid-19. Perspectivas en el marco del ADPC	
CAPÍTULO II: INSERCIÓN REGIONAL Y GLOBAL	107
Anna Ayuso y Susanne Gratius	109
Cuba entre América Latina y el Caribe: un modelo de inserción internacional <i>sui generis</i>	
Marie Laure Geoffray	131
La OEA y la repolitización del asunto cubano en las Américas	
Bert Hoffmann y Laurence Whitehead	159
Tras las protestas y la pandemia: reevaluación del perfil internacional de la Cuba poscastrista	
SOBRE LOS AUTORES	179

Cuba-UE-España: El camino loable hacia una relación respetuosa, estable y a largo plazo

Raynier Pellón Azopardo

En el artículo se ofrece una valoración sobre los retos y las potencialidades que afrontan Cuba, la UE y sus miembros para desarrollar una relación respetuosa, de mutuo beneficio, estable y a largo plazo, capaz de contribuir a la inserción internacional de la isla, y de acompañar la actualización económica, política e institucional del sistema socialista cubano. En este análisis se identifican variables y actores claves que inciden en la evolución de las relaciones Cuba-UE, y en las percepciones que predominan en las instituciones europeas, y su contribución a una evolución constructiva u opuesta a esta tendencia.

Cuba en el Caribe: Escenarios Pos-Cotonú

Dra. hab. Katarzyna Dembicz, Dr. Tomasz Rudowski

El objetivo del presente artículo es marcar los posibles escenarios de la inclusión de Cuba en la agenda caribeña a partir de los acuerdos pos-Cotonú. Para poder lograrlo se tomó en cuenta la especificidad socio-cultural y político-geográfica de las partes del nuevo Acuerdo, sus relaciones internacionales y el legado histórico. El análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas) es el principal método aplicado, que permitirá indicar las condiciones individuales de una posible decisión del Gobierno cubano de formar parte del nuevo Acuerdo, y que incluye las fortalezas y debilidades de Cuba así como las posibles oportunidades y amenazas para ella.

La cooperación bilateral UE-Cuba: desafíos y oportunidades

Eduardo Perera Gómez

La cooperación UE-Cuba, terreno permanente de conflicto desde el establecimiento de las relaciones bilaterales, ha logrado superar parte de los riesgos que eran previsibles tras la firma del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC). No obstante, sobre ella se ciernen varias amenazas y no pocos desafíos: un contexto internacional desfavorable; la situación interna de Cuba, agudizada por la COVID-19; las reacciones de las instituciones de la Unión Europea (UE), en particular del Parlamento Europeo (PE). Aunque también hay oportunidades: el aumento de la cooperación, las necesidades de Cuba y el compromiso de la UE. Al final, la cooperación, que ha coexistido a lo largo de las relaciones entre Cuba y la UE con el conflicto, debe prevalecer sobre este.

Las relaciones bilaterales Cuba-Italia en el contexto de la política Euroatlántica en tiempos de COVID-19. Perspectivas en el marco del ADPC.

Claudia Sánchez Savín

Dentro de la importancia que revisten para Cuba sus relaciones con la Unión Europea, la isla caribeña ha concedido alta prioridad a sus lazos con Italia, por el rol desempeñado por esta en los distintos órdenes del desarrollo social cubano. El presente trabajo tiene como objetivo explicar las expresiones de los vínculos bilaterales Cuba-Italia en los marcos de la pandemia mundial de la COVID-19 y de los cambios en el contexto internacional, la correlación de fuerzas, y el escenario posterior al Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación.

Cuba, entre América Latina y el Caribe: un modelo de inserción internacional sui géneris

Susanne Gratius, Anna Ayuso

La relación entre Cuba y la Unión Europea (UE) se inserta en un contexto birregional particular. Por su sistema unipartidista y el conflicto con Estados Unidos (EE. UU.), la isla sigue teniendo un estatus sui géneris en América Latina y el Caribe, que, a su vez, condiciona su relación con Europa. Aparte de haber sido un país entre el «segundo» y «tercer» mundo durante la Guerra Fría, Cuba tiene *una* identidad dual caribeña y latinoamericana. Esta le ha permitido participar en iniciativas de ambas zonas geográficas, pese a su conflicto bilateral con Estados Unidos y su exclusión de gran parte del sistema interamericano. Este trabajo indaga sobre las características particulares de la inserción regional de Cuba, que explican, en parte, sus dificultades de inclusión en los procesos de integración de América Latina y el Caribe, y los avances parciales hacia su retorno al sistema interamericano. Se analiza cómo su modelo de inserción sin Estados Unidos ha condicionado la relación con los países vecinos y qué costes o beneficios ha conllevado. Asimismo, se estudia cómo ha influido la relación de Cuba con América Latina y el Caribe (ALC) durante y después de la Guerra Fría en su vinculación con la Unión Europea. Finalmente, se explora cuáles son las perspectivas para su plena inserción continental en un contexto de crisis y revisión del regionalismo latinoamericano.

La OEA y la repolitización del asunto cubano en las Américas

Marie Laure Geoffray

Este capítulo aborda la manera en que la Secretaría General de la OEA trata el asunto cubano. De hecho, a partir de la elección de Luis Almagro como secretario general en 2015, los académicos y los expertos han señalado que su papel ha cambiado, puesto que las políticas de Almagro han pasado a estar muy en sintonía con las de la Casa Blanca y el Departamento de Estado bajo la presidencia de Donald Trump, lo que no era de esperar, puesto que su candidatura había sido en gran medida promovida por el expresidente de Uruguay e incluso respaldada por el presidente venezolano Nicolás Maduro. El objetivo de este capítulo es intentar entender la nueva política del secretario general, que analizaré como forma de repolitización de la institución y de las funciones del propio secretario general.

Tras las protestas y la pandemia: reevaluación del perfil internacional de la Cuba poscastrista

Bert Hoffmann, Laurence Whitehead

Cuando Cuba entra en el año 2022, se avecinan crisis económicas y tensiones sociales. Este capítulo hace un recorrido por las dificultades externas que interactúan con los asuntos domésticos de la isla y los refuerzan. Más allá de la situación inmediata, reflexiona sobre las restricciones y las presiones internacionales subyacentes que configurarán las opciones para la nación cubana durante la próxima década. El análisis abarca las relaciones de Cuba con los Estados Unidos y con la Unión Europea, así como con Venezuela, México, China, Rusia y Canadá, y plantea en qué medida las vacunas contra la COVID-19 fabricadas en Cuba pueden relanzar la proyección del poder blando del país. Desde una perspectiva comparada, el régimen isleño y su perfil internacional siguen siendo en muchos sentidos diferentes de cualquier otro, y los esquemas predictivos basados en analogías falsas corren el riesgo de inducir a errores.

INTRODUCCIÓN Y PRESENTACIÓN DEL LIBRO

Susanne Gratius y Raynier Pellón Azopardo

Foro Europa-Cuba, Red Jean Monnet

Desde el establecimiento de relaciones oficiales entre la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) y Cuba, poco antes de finalizar la Guerra Fría en septiembre de 1988, las relaciones entre ambos actores han estado condicionadas por importantes cambios en su entorno regional y en el contexto global.

Después de la caída del muro de Berlín, la proyección de la CEE hacia Cuba pasó por diversas etapas de acercamiento y distanciamiento, al tiempo que los intentos por negociar un acuerdo bilateral fracasaron en diversas ocasiones, impidiendo el desarrollo de una relación estable, de mutuo beneficio y a largo plazo. La disolución de la Unión Soviética (URSS), que durante décadas había sido el principal aliado internacional de Cuba, incidió en la apertura de nuevos espacios para la cooperación entre la isla y la Unión Europea (UE), que a partir de los años noventa se perfiló como un importante socio comercial y el principal donante de cooperación para Cuba. Rusia perdió su peso en el intercambio comercial de la isla, pasando del 68% en 1990 a tan solo un 6,1% en 2020, mientras que la UE, atendiendo a la sumatoria de sus estados miembros, ascendió al 36% del intercambio cubano, seguida de China con un 11%.

El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación que Cuba (ADPC), la UE y sus estados miembros firmaron en diciembre de 2016, abrió una nueva etapa de compromiso constructivo. Este instrumento sustituyó formalmente a la Posición Común que la UE había aprobado en 1996, quedando superada una política que resultó ineficiente para el desarrollo de las relaciones bilaterales, y para la consecución de los objetivos que las partes se plantearon en ese marco. Como resultado, la política de la UE también alcanzó una mejor correspondencia con el nivel de vínculos que sus estados miembros habían mantenido con la isla en los ámbitos económico, político y de cooperación. Para diciembre de 2016, cuando las partes firmaron el ADPC, veintidós miembros de la UE ya tenían acuerdos de cooperación bilateral oficial con Cuba, y se realizaban consultas políticas intercancillerías con veinticuatro.

En estos treinta y tres años de relaciones oficiales entre Cuba y la UE, ambos actores cambiaron conforme a su entorno regional e internacio-

nal. La UE afrontó diversos procesos a nivel regional. Entre ellos destacó el desafío de la ampliación e integración de los países postsocialistas de Europa Central y Oriental, la vecindad con Rusia, los problemas de desarrollo en su frontera sur con África, y el Brexit.

El proceso de integración continuó su desarrollo, pese al auge de gobiernos populistas y de derechas en la postrimerías de la crisis económica y financiera de 2008, la llegada masiva de migrantes en 2014 y los impactos multifactoriales de la pandemia de coronavirus a partir de 2020, que condujo a redimensionar prioridades institucionales, la ejecución de programas para la recuperación económica, un enfoque más solidario que favorece a corto plazo la expansión fiscal, el endeudamiento común, y una «Europa verde y digital».

Por otro lado, Cuba realizó importantes reformas políticas, económicas y sociales en los marcos de un sistema socialista con características propias, y en favor de su inserción internacional. Los cambios iniciados en los años noventa adquirieron mayor profundidad con los Lineamientos Económicos y Sociales del Partido en el 2011, y la nueva Constitución de la República en 2019, impactando en el conjunto de las relaciones sociales, los vínculos interinstitucionales, las relaciones de propiedad, y en la propia cultura cívica de la sociedad cubana. En el orden político también se produjo un cambio generacional en la máxima dirección del Gobierno y el Partido.

Entre los cambios económicos más observados desde Europa se encuentra el reconocimiento a la propiedad privada, y entre las formas que se promueven, las vinculadas a la inversión extranjera directa, los contratos de asociación internacional y las empresas de propiedad mixta o totalmente extranjera. La unificación monetaria y cambiaria, implementada en Cuba desde el 1 de enero de 2021, fue otro paso decisivo en el ordenamiento financiero del país, que incluyó una mayor flexibilización en el mercado laboral cubano, con la liberación del trabajo por cuenta propia y mayor autonomía en la empresa estatal, que sigue siendo el actor principal del sistema económico isleño. Surgieron las primeras micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME) cubanas con personalidad jurídica propia, entre las cuales han predominado las privadas.

Hoy Cuba es plenamente aceptada en parte importante de las organizaciones y los foros de América Latina y el Caribe, evidenciando el fracaso de EE. UU. en su política aislacionista y de coacción económica durante más de sesenta años. La política de Washington enfrentó una creciente oposición desde los años setenta, e incluso durante las administraciones de Ford y Carter existieron indicios de negociaciones conducentes a normalizar las relaciones con Cuba. La Resolución I sobre libertad de acción, apoyada por el Gobierno de Gerald Ford y aprobada en julio de 1975 en la XVI Reunión de consulta de la Organización de Estados Americanos (OEA), dejó a discreción de cada país el establecimiento de relaciones con la isla. Chile, Perú, Ecuador, Panamá, Argentina, Venezuela y Colombia establecieron relaciones diplomáticas con Cuba desde la primera mitad de los setenta; mientras que Guyana, Jamaica, Barbados y Trinidad y Tobago tomaron la decisión colectiva de restablecer relaciones en 1972¹.

Cuba ha logrado su inserción regional a través de su activa aportación en el ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), desde 2004, y su alianza con Venezuela; la incorporación primero en el Grupo de

1. La Resolución VI de Punta del Este, utilizada en 1962 para expulsar al Gobierno de Cuba de la OEA, alegando una referida incongruencia de su ideología con el sistema interamericano, así como las relaciones que la isla sostenía con la URSS y China, permaneció vigente hasta 2009, mucho después de la desaparición del bloque socialista y de que China ocupara un lugar importante en las relaciones comerciales, financieras y de cooperación en la región.

Río, en 2008, y luego en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC); su participación en la Asociación de Estados del Caribe (AEC), en las Cumbres de las Américas, en el Cariforum (Foro del Caribe), y la celebración de cumbres bilaterales con la Comunidad del Caribe (CARICOM) desde el 2002. La isla también es miembro de organismos con un contenido económico como el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), desde 1996, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), desde 1998, y, como socio extrarregional, ingresó en el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en el 2017.

Fuera del contexto regional, Cuba ha logrado diversificar sus relaciones económicas, políticas y de cooperación. La Comunidad iberoamericana reconoció a la isla como estado miembro de pleno derecho en 1991. En ese marco se reafirmaron los principios de soberanía y no intervención, reconociéndose el derecho de cada pueblo a construir libremente, en la paz, estabilidad y justicia, su sistema político e institucional. Asimismo, Cuba, al ser miembro pleno de la CELAC, participa también en todas las cumbres y reuniones ministeriales entre la UE, América Latina y el Caribe.

En la cooperación sur-sur, la isla ha desempeñado un papel destacado dentro del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL), que agrupa a 118 países, y en 2021 comenzó su inserción efectiva en la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda, así como en la Comunidad Económica Euroasiática, en esta última en condición de estado observador. El prestigio internacional de la isla creció cuando, en momentos en que el mundo exhibía picos de contagio por COVID-19, envió 57 brigadas médicas al exterior, destinadas, entre otros territorios, a Italia, el principado de Andorra, y a varios de los llamados *territorios europeos de ultramar*, situados en el mar Caribe. Asimismo, Cuba fue el primer país de América Latina en tener una vacuna propia, y el primero a nivel mundial en desarrollar un programa de vacunación contra la COVID-19 para su población pediátrica, con probados niveles de eficacia.

La presidencia de Barack Obama reconoció el fracaso de la política aislacionista estadounidense contra Cuba y, en diciembre de 2014, las partes iniciaron un nuevo marco para las relaciones bilaterales, influyendo en los rediseños de otros actores internacionales hacia la isla. El deshielo alcanzado incluyó el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre EE. UU. y Cuba, abriendo el camino para que firmasen veintitrés acuerdos en diversas áreas, como política migratoria, aplicación y cumplimiento de la ley, enfrentamiento al narcotráfico, protección del medio ambiente, salud, agricultura, enfrentamiento ante situaciones de derrames de hidrocarburos, entre otras².

La Resolución presentada anualmente por Cuba en la Asamblea General de Naciones Unidas, «Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba», y que hace más de veinte años es aprobada por una abrumadora mayoría de la Asamblea, en el año 2016 contó con la abstención de EE. UU., acumulándose 191 votos a favor, ninguno en contra y solo dos abstenciones. Sin embargo, la aplicación de la Ley Helms Burton (LHB), de 1996, por su carácter extraterritorial, continuó obstaculizando la inserción internacional de Cuba y sus propias relaciones con la UE. Cabe señalar que, durante el mandato de Obama, fueron aplicadas varias sanciones al amparo de la LHB, que afectaron a varias instituciones europeas; entre ellas estuvieron las multas al banco holandés ING, en 2012; al italiano Intesa Sanpaolo, en

2. En este contexto fueron restablecidos los servicios de correo postal, los vuelos directos, y se firmaron acuerdos con compañías de telecomunicaciones, de cruceros, administración de hoteles y con autoridades portuarias de cuatro estados.

2013, y en mayo de 2014, al banco francés BNP Paribas (este último sancionado con una multa récord de 8.970 millones de dólares).

La Administración Trump (2017-2021) retomó un discurso anclado en la Guerra Fría, que se expresó en un paquete de medidas coercitivas sin precedentes contra Cuba. La continuidad de esta política por el presidente Joe Biden sigue obstaculizando la inserción internacional de la isla, y coloca al sector empresarial y financiero europeo en el blanco de sanciones que violan normas básicas del derecho internacional. La activación del Título III de la LHB, que implosiona el acuerdo adoptado por la UE y EE. UU. en 1998; el regreso de la isla a la lista de estados patrocinadores del terrorismo, que crea dificultades adicionales para comprar o recibir bienes desde Cuba; las restricciones a las remesas familiares; el cierre unilateral de los servicios consulares, y las medidas que restringen los viajes desde EE. UU. a la isla son algunas de las medidas que el ejecutivo estadounidense ha mantenido, y actualmente agravan la situación socioeconómica derivada de la pandemia por COVID-19 en Cuba.

El endurecimiento del bloqueo/embargo, los impactos multifactoriales de la pandemia de covid, y los efectos de las propias reformas que experimenta el sistema cubano impusieron condiciones excepcionales a su sociedad. La economía perdió un 13% de su PIB entre 2020 y 2021, en un contexto internacional marcado por el crecimiento de los precios en varios productos y servicios, entre ellos, el combustible, los alimentos y los fletes.

En ese complejo escenario se produjeron las manifestaciones del 11 de julio en Cuba, cuyo desenlace volvió a enrarecer el ambiente político entre Bruselas y La Habana. Fuerzas conservadoras del Parlamento Europeo (PE) cuestionaron la eficacia del ADPC y pretendieron convencer al Consejo de socavar el marco existente con la isla, abandonar el acompañamiento constructivo en medio de los cambios económicos, políticos e institucionales que afronta el país, y regresar a las infructuosas políticas unilaterales y de presión.

La relación entre Cuba y la UE sigue condicionada por las propias asimetrías existentes entre ambos actores, y el relativo peso económico de la isla frente al bloque comunitario, las limitaciones que imponen los impactos de la crisis global (agravada por la pandemia de COVID-19), la distinta naturaleza de los sistemas políticos y económicos, y el costoso cálculo estratégico que impone la política estadounidense contra Cuba.

Asuntos domésticos y propios del escenario regional e internacional también parecen alejar a América Latina y el Caribe (ALC) de las prioridades externas de la UE y, al mismo tiempo, la posición relativa de la Unión tiende a ceder terreno frente a la pujanza china en la región. No obstante, la UE mantiene un poder relacional muy estructurado, a través, entre otros, de una densa red de acuerdos de asociación, comerciales, políticos y de cooperación con veintitrés de los treinta y tres países de la región, aspecto en el cual tiene cierta ventaja sobre China. En este sentido, la UE es el tercer socio comercial y el primer inversor de la región atendiendo al *stock* de inversión extranjera directa (IED).

En medio de este maremagno de cambios internos, regionales e internacionales, Cuba y la UE lograron profundizar y ampliar sus vínculos políticos, sociales y económicos. La Unión Europea se consolida como el

principal donante de la ayuda para el desarrollo que Cuba recibe. Además, constituye un importante socio comercial y el espacio geográfico de donde proviene el principal flujo de inversión extranjera hacia la isla; dicha inversión se concentra en sectores como el turismo, la industria, el transporte, la energía, la industria alimentaria, y la minería. Entre los ejes transversales y estratégicos de la cooperación, aparecen el desarrollo sostenible, la dimensión de género, la creación de capacidades nacionales, la buena gobernanza, los derechos humanos y la gestión del conocimiento.

El Foro Europa Cuba Jean Monnet Network, desde una perspectiva académica, se ha propuesto dinamizar la etapa de compromiso constructivo e, inspirados en los principios del ADPC, acompañar a Cuba en los procesos de cambio económicos, políticos e institucionales que podrían propiciar su inserción global, regional e interregional.

El presente libro refleja y analiza los factores regionales e internacionales de la relación bilateral, vistos durante varias décadas y desde una perspectiva interregional. En ese sentido, se destacan los desafíos que enfrenta la isla para transformar su patrón de inserción externa, componente indispensable para la superación de las trabas estructurales que obstaculizan el logro de una sociedad próspera y sostenible.

La publicación se divide en dos grandes capítulos, uno sobre la relación bilateral en el contexto interregional, que incluye cuatro artículos, y el segundo sobre la inserción regional y global, que contiene tres contribuciones de autores cubanos y europeos.

Raynier Pellón Azopardo, del Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI), con sede en La Habana, Cuba, ofrece una valoración sobre las variables y los actores que propician u obstaculizan, en el escenario interno e internacional actual, el desarrollo de una relación bilateral estable, a largo plazo y de mutuo beneficio entre Cuba, la UE y sus estados miembros. Empleando los métodos de investigación histórico-lógico, analítico-sintético y el análisis documental, el autor evidencia las potencialidades existentes para que la UE acompañe la actualización del modelo económico, político e institucional cubano, así como su inserción regional y global, desde una posición constructiva y relativamente autónoma de la política estadounidense.

Katarzyna Dembicz y Tomasz Rudowski, de la Universidad de Varsovia, Instituto de Estudios Ibéricos e Iberoamericanos, marcan los posibles escenarios de la inclusión de Cuba en la agenda caribeña a partir de los acuerdos pos-Cotonú. Para poder lograrlo toman en cuenta la especificidad socio-cultural y político-geográfica de las partes del nuevo Acuerdo, sus relaciones internacionales y el legado histórico. El análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas) fue el principal método aplicado, que permitió indicar las condiciones individuales de una posible decisión del Gobierno cubano de formar parte del nuevo Acuerdo, y que incluye las fortalezas y debilidades de Cuba así como las posibles oportunidades y amenazas para ella.

Eduardo Perera Gómez, de la Universidad de La Habana, destaca los riesgos que Cuba y la UE lograron superar tras la firma del ADPC, y avizora tanto las amenazas como los desafíos existentes para el desarrollo de las relaciones bilaterales, destacando entre ellos un contexto internacional

desfavorable; la situación interna de Cuba, agudizada por la COVID-19, y las reacciones de las instituciones de la UE, en particular del Parlamento Europeo. Sin embargo, también vislumbra oportunidades como el aumento de la cooperación, las necesidades de Cuba y el compromiso de la UE.

Claudia Sánchez Savín, investigadora junior y colaboradora en el Proyecto Europa del CIPI, nos presenta un balance de las relaciones bilaterales Cuba-Italia, vistas desde su evolución histórica y considerando los ámbitos de la cooperación, la solidaridad, y los vínculos económicos y políticos. Desde una perspectiva crítica de las relaciones internacionales, la autora destaca sucesos extraordinarios, como la llegada de dos brigadas médicas cubanas a Italia, en marzo de 2020, respondiendo a una solicitud de las autoridades locales en Lombardía y Turín, cuando la crisis por COVID-19 vivía sus peores momentos, y Cuba respondió con un genuino acto de solidaridad internacional.

Como parte del capítulo dos, **Anna Ayuso** (CIDOB) y **Susanne Gratius** (UAM) indagan sobre las características particulares de la inserción regional de Cuba, que explican, en parte, sus dificultades de inclusión en los procesos de integración de América Latina y el Caribe, y los avances parciales hacia su retorno al sistema interamericano. Se analiza cómo su modelo de inserción sin Estados Unidos ha condicionado la relación con los países vecinos y qué costes o beneficios ha conllevado. Asimismo, se estudia cómo ha influido la relación de Cuba con América Latina y el Caribe durante y después de la Guerra Fría en su vinculación con la Unión Europea. Finalmente, se explora cuáles son las perspectivas para su plena inserción continental en un contexto de crisis y revisión del regionalismo latinoamericano.

Marie Laure Geoffroy ofrece, desde el enfoque teórico de la *politicization* —un término de la ciencia política que se refiere a la polarización o politización de determinados asuntos y temas— un análisis del papel del secretario general de la OEA, Luis Almagro, en el debate de dicha organización sobre Cuba. La autora sostiene que, a través de sus discursos y acciones, el secretario general recolocó el asunto cubano en la agenda del organismo, y contribuyó a una división o polarización de los estados miembros en torno al sistema político y los derechos humanos en la isla. Llega a la conclusión de que el mandato de Luis Almagro significó un importante cambio de un multilateralismo pragmático hacia la reapertura del debate sobre el Gobierno cubano y un mayor acercamiento a la sociedad civil y a la comunidad del exilio en EE. UU. A su juicio, la OEA debería explorar los espacios para un multilateralismo de bajo perfil, un compromiso político, el diálogo y la negociación, y *depoliticize* el debate sobre Cuba.

Laurence Whitehead, investigador sénior del Nuffield College de la Universidad de Oxford, y **Bert Hoffmann**, del GIGA de Hamburgo, se centran en los agudos desafíos de gobernanza interna que enfrenta ahora el sistema cubano, y las dificultades externas que interactúan y refuerzan dichos problemas internos. Los autores identifican riesgos a corto plazo asociados a ambas dinámicas, pero también destacan una estructura subyacente en Cuba que ha persistido durante varias décadas y que bien puede continuar generando estancamiento y disfuncionalidad en los próximos años. En el escrito se mira más allá de los retos inmediatos, para reflexionar sobre las presiones y limitaciones internacionales subyacentes que darán forma a las opciones para la nación cubana durante la próxima década.

CAPÍTULO I: COOPERACIÓN INTERREGIONAL CUBA-UE

- CUBA - UE - ESPAÑA: EL CAMINO LOABLE HACIA UNA RELACIÓN RESPETUOSA, ESTABLE Y A LARGO PLAZO

Raynier Pellón Azopardo

- CUBA EN EL CARIBE: ESCENARIOS POST-COTONÚ

Katarzyna Dembicz y Tomasz Rudowski

- LA RELACIÓN BILATERAL UE-CUBA: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

Eduardo Perera Gómez

- LAS RELACIONES BILATERALES CUBA-ITALIA EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA EUROATLÁNTICA EN TIEMPOS DE COVID-19. PERSPECTIVAS EN EL MARCO DEL ADPC.

Claudia Sánchez Savín

Raynier Pellón Azopardo

Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPi)

1. Introducción

El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) entre Cuba, la Unión Europea (UE) y sus estados miembros, en vigor desde 2017, estableció las condiciones para el desarrollo de vínculos estables y a largo plazo entre las partes.

El nuevo instrumento sustituyó formalmente a la Posición Común de 1996, quedando superada una política de condicionamientos unilaterales ineficientes para el desarrollo de las relaciones bilaterales, y para la consecución de los objetivos que las partes se plantearon en ese marco. Como resultado del ADPC, la política de la UE alcanzó una mejor correspondencia con el nivel de relaciones que sus estados miembros han mantenido, en los ámbitos económicos, políticos y de cooperación con la isla.

Sin embargo, la inserción externa cubana se desarrolla en un contexto político internacional sumamente complejo, determinado por el incremento de las sanciones de Estados Unidos de América (EE.UU.) contra la isla, que agravaron los severos impactos resultantes de la pandemia de COVID-19. Al mismo tiempo, fuerzas conservadoras del Parlamento Europeo (PE) cuestionan la eficacia del ADPC y pretenden colocar al Consejo frente a otra disyuntiva: acompañar la actualización del modelo económico, político, e institucional cubano y su inserción internacional desde un *compromiso constructivo*, o socavar el acuerdo marco para regresar a las infructuosas políticas unilaterales y de presión¹.

En el artículo se ofrece una valoración sobre los retos y las potencialidades que afrontan Cuba, la UE y sus miembros para desarrollar una relación respetuosa, de mutuo beneficio, estable y a largo plazo, capaz de contribuir a la inserción internacional de la isla, y de acompañar la actualización del modelo económico, político e institucional que lideran la sociedad cubana y sus autoridades. En este análisis se identifican algunas de las variables y los actores claves que inciden en la evolución de las relaciones Cuba-UE, y en las percepciones que predominan en las instituciones europeas, y su contribución a una evolución constructiva u opuesta a esta tendencia.

1. Compromiso constructivo: entendido como una cooperación sin condicionamientos previos. En: Ayuso y Gratius, (2020:104).

La implementación del ADPC se produce en medio de un contexto social, político y económico particularmente dinámico en Cuba.

2. Actualización del modelo económico, político e institucional: una variable clave para la inserción internacional de Cuba

La implementación del ADPC se produce en medio de un contexto social, político y económico particularmente dinámico en Cuba, cuya evolución lideran de manera autónoma la sociedad y sus autoridades gubernamentales.

Aun cuando el proceso de reformas comenzó en el año 2007, según argumenta Triana (2017: 11), existieron dos momentos claves como parte de su génesis: el primero, cuando fueron aprobados los Lineamientos Económicos y Sociales en 2011², que presentaban un diagnóstico de los principales problemas y un programa de transformaciones, y el segundo, en el año 2016, cuando fueron discutidos otros dos documentos que definieron la visión y los ejes estratégicos de desarrollo: la conceptualización del modelo económico y social de desarrollo y las bases para la conformación del Plan de Desarrollo hasta el año 2030, que fue aprobado en 2017 (Partido Comunista de Cuba, 2017).

Los cambios iniciados con los lineamientos del Partido Comunista de Cuba (PCC) en 2011 tuvieron su expresión en la aprobación de una nueva Constitución en 2019³, y continuaron con una dinámica legislativa que viene evidenciando la profundidad y el carácter irreversible de los cambios que se están produciendo en el modelo socialista cubano. Los debates populares suscitados alrededor de una nueva Carta magna, aprobada posteriormente en referéndum nacional con el 86,85% de los votos, también evidenció que las transformaciones en Cuba son expresión de una voluntad popular y que no responden a una coyuntura, sino a una estrategia a largo plazo.

Entre los cambios socioeconómicos y políticos más observados desde Europa se encuentra el reconocimiento a la propiedad privada, y entre las formas que promueve la economía cubana resaltan las vinculadas a la inversión extranjera directa, los contratos de asociación económica internacional, y las empresas de propiedad mixta o totalmente extranjera (PCC, 2017: 20). La unificación monetaria y cambiaria, implementada desde el 1 de enero de 2021, fue otro paso decisivo en el ordenamiento financiero del país, que incluyó una mayor flexibilización en el mercado laboral cubano, con la liberación del trabajo por cuenta propia y una mayor autonomía en la empresa estatal socialista (Consejo de Ministros– Banco Nacional de Cuba, 2021).

Otras novedades en los órganos de gobierno implicaron una mayor descentralización y autonomía en la gestión gubernamental, con lo cual se pretende incentivar el dinamismo, y el uso de nuevas competencias a nivel provincial y municipal (cap. IV de la Constitución, 2019). La nueva Ley electoral, aprobada por el Parlamento cubano en julio de 2019, fue un paso clave en esa dirección. (*Gaceta Oficial*, 2019).⁴ El octavo Congreso del Partido Comunista de Cuba, efectuado el 18 y 19 de abril, culminó con una transición del liderazgo histórico hacia nuevas generaciones, en un marco de estabilidad política (PCC, 2021). Así quedaron desmentidas las elucubraciones que surgieron en medios de EE.UU., sobre una posible sucesión familiar en las estructuras del poder político cubano.

2. <https://www.tsp.gob.cu/sites/default/files/documentos/1%20lineamientos-politica-partido-cuba.pdf>

3. <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/constitucion-de-la-republica-de-cuba-proclamada-el-10-de-abril-de-2019>

4. La ley estipula la elección para gobernadores y vicegobernadores provinciales. El intendente es una de las figuras nuevas que integran esta última estructura de gobierno.

Aún en el contexto de la pandemia de COVID-19, cuyos severos impactos se vieron agravados por el incremento de las sanciones estadounidenses contra la sociedad cubana, el poder legislativo no detuvo los procesos derivados de la nueva Constitución cubana.

En septiembre de 2021 fueron aprobadas las primeras 35 micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME) con personalidad jurídica propia, y de las cuales 32 fueron privadas y 3 estatales. Para el 21 de octubre ya se habían aprobado 217, de ellas siete estatales, y siete cooperativas no agropecuarias. El resto de las solicitudes se encuentran en procesamiento y hasta el momento ninguna ha sido denegada. Según el Ministerio de Economía y Planificación de Cuba (2021), la creación de MiPyME forma parte de un proceso encaminado a desatar el potencial de todas las formas de gestión que reconoce el modelo cubano, lo cual debe contribuir al desarrollo socioeconómico del país.

También se dio otro paso para que Cuba se acerque a su emigración, esta vez desde las relaciones económicas. En el II Foro Empresarial Cuba 2021, que sesionó los días 1 y 2 de diciembre, se desarrolló el panel Oportunidades para Cubanos Residentes en el Exterior.⁵ Entre las opciones de inversión expuestas figuró la posibilidad de proveer bienes y servicios a entidades cubanas, ya sea por contratos en consignación, operaciones de *leasing*, operativos para pequeñas maquinarias o minindustrias, o también como clientes de exportaciones cubanas. En el caso de los ciudadanos cubanos residentes en el exterior que conserven su residencia en Cuba, se suma la posibilidad de participar en la creación de MiPyME. Esos proyectos de inversión extranjera pueden ser realizados en las modalidades de empresa mixta, de capital totalmente extranjero o contrato de asociación económica internacional (Prensa Latina, 2021).

Como parte de la dinámica legislativa expuesta, en octubre de 2021 el Parlamento cubano aprobó una nueva Ley del Proceso Penal que reforzó las garantías del sistema acusatorio, también de los derechos de las víctimas, y ofreció respuesta a requerimientos constitucionales. Según afirmó Toledo Santander, presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos, el Proyecto de Ley del Proceso Penal⁶, al igual que los proyectos de leyes de los Tribunales de Justicia, del Proceso Administrativo, y del Código de Procesos, recogen lo más moderno en la práctica judicial e investigativa a nivel internacional, están atemperados a la realidad cubana y fueron elaborados sobre la base de principios constitucionales y garantías a la población cubana (Granma, 2021).

En el Proyecto de Ley del Proceso Penal (2021:3-4), a tono con los tratados internacionales⁷, consta una declaración expresa a la prohibición de someter a desapariciones forzadas, torturas, tratos y penas crueles, inhumanas o degradantes; así como privar de libertad fuera de los casos y con las formalidades establecidas en la ley. Se refuerza el principio de presunción de inocencia, con la obligación de la carga de la prueba para la parte acusadora. El proyecto declara, expresamente, el respeto a la dignidad, la integridad física, psíquica y moral del procesado, y el derecho a que no sea víctima de coacción o violencia para obligarlo a declarar.

Una de las legislaciones esperadas y que más debate suscita en la sociedad cubana es la referida al nuevo Código de las Familias. El anteproyecto se está sometiendo a consultas de especialistas, previo al

5. Este panel tuvo el objetivo de promover su participación en negocios y explicar cómo gozan de todos los privilegios y garantías que establece la Ley de inversión.

6. Proyecto de Ley del Proceso Penal, de 14 de mayo de 2021 [fecha de consulta: 3.12.2021]. <https://www.tsp.gob.cu/noticias/descargue-los-4-proyectos-de-leyes-entregados-por-el-tribunal-supremo-popular-al>

7. Cuba es estado parte de 44 instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. En 2020, y por quinta ocasión, ocupó un escaño en el Consejo de Derechos Humanos, obteniendo 170 votos de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU).

El contexto social, político y económico cubano evidencia un dinamismo significativo durante la última década.

debate en la Asamblea Nacional del Poder Popular, y en el 2022 será llevado a referendo popular. En el documento se consideran los resultados de la ciencia del derecho de familia, de la práctica judicial en Cuba y los avances en la legislación de otros países. En su artículo 2 se reconocen las distintas formas de organización familiar, sobre la base de relaciones afectivas entre parientes, cualquiera que sea su naturaleza y entre cónyuges o parejas de hecho afectivas (Anteproyecto de Código de Las Familias, 2021:2).

En el análisis sobre la actualización del modelo económico, político e institucional cubano y de su posible incidencia en la inserción internacional de Cuba, resulta imprescindible referirse a los obstáculos –internos y externos– que afronta el modelo en esta nueva etapa de su desarrollo. De cara a las relaciones económicas figura el retraso en los pagos a proveedores; la burocracia que impide ser proactivos en la concreción de negocios; la insuficiente capacitación de empresarios y miembros del sector financiero cubano para decidir oportunamente de cara al capital y en el marco de las distintas modalidades aprobadas para la inversión extranjera directa (IED) (MINREX, 2018). Al respecto, el presidente Díaz-Canel retomó las consideraciones de Raúl Castro, quien instó a acabar con las dilaciones excesivas en los procesos negociadores, y a despojarse de falsos temores hacia el capital externo, con el objetivo de acelerar los procesos de aprobación de los negocios y lograr mayor flexibilidad en los mecanismos. Como resultado, fueron actualizadas las normas para la inversión extranjera en función de alcanzar mayor transparencia sobre los niveles de aprobación y menor tiempo para emitir una respuesta a las propuestas inversionistas, de cooperación o comercial (Pellón, 2020: 120).

Aun cuando no se han alcanzado los objetivos de inversión directa propuestos –un tema que también convoca al análisis interno–, vale destacar que el proceso de inversión extranjera en Cuba no se detuvo frente a las medidas restrictivas que aplicó la Administración Trump. Entre 2018 y 2019 se aprobaron negocios con compromisos de inversión por más de 4.500 millones de dólares, y en el primer semestre de 2019 se firmaron asociaciones por más de 1.300 millones (Malmierca, 2019).

Sin desconocer los análisis de expertos cubanos y foráneos, asociados a la eficacia práctica de los cambios económicos, políticos e institucionales mencionados (Triana, 2017; Bacaria y Serrano, 2020; Botella, 2020; Hoffmann, 2021; Sánchez, 2021; Chofre, 2021; Alonso y Vidal, 2020; Anaya y García, 2021) se puede concluir que el contexto social, político y económico cubano evidencia un dinamismo significativo durante la última década. Entre sus resultados destacan el cambio generacional en la máxima dirección política del país, una mayor pluralidad económica y descentralización en la gestión gubernamental, que se encuentra dotada de garantías jurídicas para su desarrollo. Al mismo tiempo, se observa un robustecimiento en los derechos y las garantías a los ciudadanos, que encuentran amparo en la nueva Constitución de la República, y se expresan en múltiples actos legislativos, entre los que destacan, solo por ser recientes, la nueva Ley electoral, la Ley del Proceso Penal, las leyes de los Tribunales de Justicia, del Proceso Administrativo, y del Código de Procesos, el Decreto Ley de Bienestar Animal, el nuevo Código de las Familias, y la Ley migratoria, entre otros.

El escenario descrito abre nuevas posibilidades para la cooperación y relaciones económicas entre Cuba, la UE y sus estados miembros. El surgimiento de nuevos actores económicos en el escenario cubano, y el desarrollo de nuevas competencias gubernamentales a nivel municipal y provincial diversifican las contrapartes que en la isla podrían ser objeto de una mayor interacción con la UE y sus estados miembros. El propio ADPC contempla la participación de instituciones gubernamentales, autoridades locales, organizaciones internacionales, agencias de desarrollo de los estados miembros y de la propia sociedad civil en las relaciones de cooperación y su gestión con Cuba.

3. La relación transatlántica y su incidencia en la cooperación Cuba-UE

Las agresiones estadounidenses contra la isla destacan como el principal obstáculo que afronta el modelo cubano para su inserción internacional, y ponen a prueba la determinación europea de mantener una relativa autonomía en su política hacia Cuba.

La Administración Trump retomó un discurso anclado en la Guerra Fría, que se expresó en un paquete de medidas coercitivas sin precedentes contra Cuba. La continuidad de esa política en la gestión de Biden, no solo contradice sus promesas de campaña referidas a Cuba, también vulnera la pretendida recomposición de la alianza transatlántica.

Joe Biden aseguró en la Conferencia de Múnich de 2021, tras años de tensiones: «La alianza transatlántica ha vuelto» (Biden, 2021). En esa dirección y esperando abrir un nuevo capítulo de sus relaciones con la UE, Washington regresó al Acuerdo climático de París, y está dispuesto a retomar las negociaciones con Irán, pactos que Trump abandonó dando la espalda a sus aliados. Entre las fisuras transatlánticas que aún evidencian inconsistencia se añaden la aplicación del Título III de la Ley Helms-Burton (LHB), que engrosó las contradicciones tácticas entre los EE.UU. y la UE referidas a Cuba, y desconoció el acuerdo que estos rubricaron en 1998⁸.

La aplicación del Título III de la LHB, las 243 medidas coercitivas que la Administración Trump implementó contra el pueblo cubano, y que el presidente Biden ha mantenido, siguen colocando al sector empresarial y financiero europeo en el blanco de sanciones que no tienen base en las leyes europeas ni en las cubanas, y que violan normas básicas del derecho internacional (López-Levy, 2019; Pellón, 2021a)

En septiembre de 2020, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) solicitó al secretario que, en consulta con los órganos y organismos pertinentes del sistema, preparara un informe sobre el cumplimiento de la Resolución 74/7, titulada Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba. La UE respondió a la consulta realizada por el secretario general y lamentó la decisión del Gobierno de Donald Trump de activar el título III y de reanudar la aplicación del título IV. «Creemos que esto viola claramente el Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de 1998» (Informe del secretario general de la ONU, 2020).

Las agresiones estadounidenses contra la isla destacan como el principal obstáculo que afronta el modelo cubano para su inserción internacional.

8. En la Cumbre de la UE y los EE.UU., celebrada en Londres el 18 de mayo de 1998, se acordó un conjunto de medidas que comprendían la suspensión de la aplicación de los títulos III y IV de la Ley Helms-Burton, el compromiso de EE.UU. de no promulgar leyes extraterritoriales de ese tipo en el futuro y un entendimiento relativo a las disciplinas para fortalecer la protección de las inversiones en su conjunto; todo ello se conoce como el *Acuerdo de 1998*. El presidente Trump activó el mencionado título a partir de 2019, y el presidente Biden lo mantiene.

La pretensión estadounidense de involucrar a la UE y a sus estados miembros en la imposición de medidas coercitivas y unilaterales contra Cuba, es tan recurrente en la historia que deja de ser casual.

La UE también recordó que ha cumplido, y sigue cumpliendo, los compromisos que asumió en ese Acuerdo, y exhortó a los EE.UU. a que hagan lo mismo. En vista de la activación de los títulos III y IV de la Ley Helms-Burton, el informe subraya la intención de emplear todos los instrumentos y las opciones disponibles para proteger las actividades económicas de los nacionales y las empresas de la UE, incluidas sus inversiones. Estas cuestiones se contemplan en el Reglamento (CE) n.º 2271/96, cuyas disposiciones pueden ser invocadas por los operadores de la UE que se vean afectados negativamente por los efectos extraterritoriales de la Ley Helms-Burton (Informe del secretario general de la ONU, 2020).

Desde 1962, varias disposiciones definieron la extraterritorialidad de esa política hostil. El 24 de marzo de ese año, el Departamento del Tesoro estableció la prohibición de entrada a territorio norteamericano de cualquier producto elaborado total o parcialmente con materia prima o producciones cubanas, aunque vinieran de un tercer país. La medida tuvo gran impacto para el intercambio con importantes socios comerciales de La Habana, en particular, las naciones de Europa Occidental. A partir de entonces, estas no podrían usar el azúcar o el níquel que adquirieran para sus producciones de exportación al gran mercado de Estados Unidos, lo que resultó en la práctica una de las primeras medidas extraterritoriales del bloqueo.

La disposición se sumó a la larga lista de sanciones de Washington contra Cuba que incluyó la prohibición a empresas subsidiarias de Estados Unidos comerciar con la nación caribeña desde cualquier otro territorio. La política, además, limitó la exportación de equipos, productos o cualquier tecnología con más del 10% de componentes estadounidenses y prohibió la entrada en puertos de ese país de naves que comerciasen con Cuba. Asimismo, se adoptaron medidas punitivas contra instituciones y nacionales de otros territorios involucrados en sus relaciones comerciales. En octubre de 2020, el canciller cubano, Bruno Rodríguez, aseguró que los daños acumulados durante casi seis décadas de bloqueo ascienden a más de 144.413 millones de dólares.

Bajo el estandarte de la Doctrina Monroe (1823),⁹ Trump no solo persiguió socavar el sistema cubano, también pretendió que la UE acompañase tanto en contenido como en sus formas, las directrices de Washington. Ciudadanos y empresas norteamericanas han presentado, desde 2019, decenas de demandas contra varias empresas europeas, incluyendo la cadena de hoteles Sol Meliá. Esta proyección entró en franca contradicción con el ADPC que Cuba, la UE y sus estados miembros implementan exitosamente desde 2017.

La pretensión estadounidense de involucrar a la UE y a sus estados miembros en la imposición de medidas coercitivas y unilaterales contra Cuba, es tan recurrente en la historia que deja de ser casual. Al menos tres hechos fueron inequívocos en ese aspecto, y evidenciaron que EE.UU. ha construido escenarios de confrontación con Cuba, para luego exigir una reacción de su aliado, y frustrarlos caminos de la concertación. Como daño colateral, han limitado la autonomía de la política exterior europea.

El primero, la denominada *crisis de las embajadas*, en julio de 1990. Las primeras iniciativas que se dirigieron a firmar un acuerdo marco entre la CE y Cuba, entre mayo de 1989 y junio de 1990, fracasaron debido a la crisis de las embajadas (Perera, 2017: 63 -64). La Sección de Intereses

9. Establecía que cualquier intervención de los europeos para expandir su sistema en América sería vista como un acto peligroso para la seguridad de EE.UU.

estadounidense en Cuba organizó un complot que inició el 9 de julio en La Habana, cuando cinco cubanos ingresaron en la embajada de la República Checa y Eslovaca, para solicitar asilo (Nota del Ministerio de Relaciones Exteriores, MINREX, a la Embajada de España, 1990). El objetivo fue crear una imagen de inestabilidad, persecución e irrespeto a los derechos humanos en Cuba. Como resultado devino la suspensión temporal de la cooperación española y, a solicitud de la Moncloa, el 20 de julio la Comunidad Económica Europea (CEE) también suspendió las acciones de cooperación con la isla.¹⁰

El segundo hecho explica que la Comisión Europea informara, el 8 de mayo de 1996, de la decisión de no presentar un mandato para la negociación de un acuerdo con la isla. Se trata del derribo de las avionetas de Hermanos al Rescate, el 24 de febrero, después de que violaran el espacio aéreo cubano en diversas ocasiones, suceso que fue utilizado como argumento por sectores opuestos a la negociación en la UE. Finalmente, en tercer lugar, la Posición Común propuesta por Aznar, en noviembre de 1996, también tuvo en sus orígenes un importante componente estadounidense. Según consta en el periódico *El País*, del 13 de noviembre de 1996¹¹, el enviado especial de EE.UU. prometió que, de apoyar el enfoque norteamericano sobre Cuba, Washington otorgaría sucesivos aplazamientos semestrales a la aplicación de la Ley Helms-Burton, que endurece el embargo a Cuba y persigue las inversiones europeas en la isla. Eisenstadt se refería a la aplicación del Título III de la mencionada ley (Pellón, 2015: 125). Las sanciones unilaterales aplicadas por la UE contra Cuba en el 2003, fueron más de lo mismo.

La firma del ADPC entre Cuba, la UE y sus estados miembros, rompió la cadena de sucesos que frustraron una y otra vez el camino de la concertación —abriendo la posibilidad de que la UE acompañase a Cuba—, basado en una relación de mutuo beneficio, estable y a largo plazo, en la actualización de su modelo económico, político e institucional.

Sin embargo, y para no variar, las manifestaciones del 11 de julio de 2021 en Cuba, cuya génesis y evolución estuvo inducida en importante medida desde EE.UU., vuelven a enrarecer el ambiente político entre la UE y Cuba. En primer lugar, Estados Unidos cortó el flujo migratorio regular entre ambos países; después persiguió cada suministrador extranjero de Cuba para suspender la llegada de mercancías al país; fue tras los productores de combustibles para cortar la energía; se aprovechó del impacto de la pandemia, y finalmente desde la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), la National Endowment for Democracy (NED), con el uso de las plataformas digitales, organizó una operación comunicacional con supuestos «líderes de opinión», que entrenó durante años en varias capitales, incluidas algunas europeas (Cabañas, 2021).

El endurecimiento del bloqueo y la pandemia impusieron condiciones excepcionales a Cuba y, en ese contexto, se produjeron los sucesos del 11 de julio. Entre 2019 y 2020 Washington aprobó 243 medidas de recrudescimiento del bloqueo contra la isla, 55 de ellas ya iniciada la pandemia de la COVID-19, haciendo más evidente el propósito de rendir por hambre y necesidades a 11 millones de cubanos (Cabañas, 2021). El cierre de los canales oficiales para el envío de remesas provenientes de EE.UU. constituyó un agravante sensible para la familia cubana, en un entorno socioeconómico que ya era complejo por los efectos de la pandemia.

La firma del ADPC entre Cuba, la UE y sus estados miembros, rompió la cadena de sucesos que frustraron una y otra vez el camino de la concertación.

10. Sobre el tema resultaron ilustrativas las declaraciones ofrecidas por miembros de grupos contrarrevolucionarios, que participaron en los orígenes de dicho complot, cuando cinco ciudadanos ingresaron en la Embajada checa y eslovaca el 9 de julio. En una entrevista, televisada el 19 de julio en Cuba, estos describieron la participación de funcionarios estadounidenses y la complicidad de diplomáticos europeos en los acontecimientos. En: Discurso del Cmte. Jefe. Fidel Castro en el acto por el 26 de julio de 1990, donde explicó en detalle los acontecimientos asociados a la crisis de las embajadas (<http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1990/esp/f260790e.html>).

11. Xavier Vidal-Folch: «España propone a la Unión Europea cortar el crédito y la cooperación con La Habana», *elpais.com/diario/1996/11/13/internacional/847839617_850215.html*.

Se comienza a evidenciar un incremento de las abstenciones y de los votos en contra de las resoluciones aprobadas; señal de que los ánimos contrarios a la concertación con Cuba podrían ir desinflándose en el Parlamento Europeo.

Según informó Alejandro Gil (ministro de Economía y Planificación) ante la Asamblea Nacional del Poder Popular, la economía cubana perdió el 13% de su PIB entre el 2020 y en lo que va de 2021. Se prevé que se capten unos 700 millones de dólares menos que lo planificado en el cierre de 2021, en lo que inciden los ingresos de la actividad turística. El titular especificó que 1.348 millones de dólares se han invertido para comprar alimentos, «muy por debajo de la demanda», en un contexto internacional marcado por el crecimiento de los precios en varios productos, como por ejemplo el combustible, los alimentos e incluso los fletes (Gil, 2021).

Las fuerzas que en el Parlamento Europeo apoyaban las condenas unilaterales contra Cuba se incrementaron como resultado de las manifestaciones ocurridas el 11 de julio. El Grupo del Partido Popular Europeo (GPPE), la primera fuerza del PE, con 187 escaños actualmente, ha cuestionado la propia eficacia del ADPC, y ha obstaculizado, con cierta regularidad, las tendencias constructivas. En su evaluación sobre el contexto interno cubano y el marco bilateral Cuba-UE, el componente ideológico sigue desempeñando un papel fundamental. Bajo este sesgo, se simplifican o tergiversan las concepciones sobre el ejercicio del poder político en Cuba, la legitimidad real del sistema existente, y la apuesta consciente de la sociedad por construir un modelo socialista con características propias.

Sin embargo, un análisis comparado del voto en las últimas votaciones referidas a la situación de los derechos humanos en Cuba comienza a evidenciar un incremento de las abstenciones y de los votos en contra de las resoluciones aprobadas; señal de que los ánimos contrarios a la concertación con Cuba podrían ir desinflándose en el Parlamento Europeo en la medida que se consolide el control de la pandemia en la isla, se restablezcan una parte de los servicios, y se inicie una senda de crecimiento económico a partir de la apertura de las fronteras en un contexto de estabilidad política que ya se puede observar. Esta tendencia no impediría que se aprueben nuevas resoluciones a corto plazo, lo cual responde al predominio de fuerzas conservadoras en esa institución y a un habitual doble rasero en el tratamiento de los derechos humanos (Carrillo, 2021).

La Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2018, sobre la situación de los derechos humanos en Cuba evidenciaba las divisiones que este enfoque generaba, antes del 11 de julio de 2021, entre los grupos políticos representados en el PE: fue aprobada por 325 votos a favor, 240 en contra y 44 abstenciones (Parlamento Europeo, 2018). La mayor polarización se evidenció entre el PPE, con 167 votos a favor, y el Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas S&D, con 146 en contra. En el 2018, se apreciaban otros grupos con mayor disgregación interna, como el de los Verdes/Alianza Libre Europea (VERTS/ALE), con 22 votos a favor, 14 en contra y 11 abstenciones. La Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de junio de 2021, sobre los derechos humanos y la situación política en Cuba (2021/2745(RSP)) se aprobó por 386 votos a favor, 236 en contra y 59 abstenciones. Aún no se apreciaba una variación sensible en el comportamiento de los votos¹².

Esta correlación se modificó considerablemente, como resultado de las manifestaciones del 11 de julio en Cuba. En la Resolución del 16 de septiembre de 2021 se observó un incremento de los votos a favor de la resolución, en comparación con la del 10 de junio, con 426 votos a favor, 146 en contra y 115 abstenciones¹³.

12. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2021-0341_ES.html

13. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0389_ES.html

Sin embargo, ya en la Resolución que fue aprobada el 16 de diciembre de 2021, se observa un incremento en las abstenciones y los votos en contra, (RC9-0589/2021) con 393 votos a favor, 150 en contra y 119 abstenciones, señal de una tendencia que podría incrementarse a corto y medio plazo¹⁴.

La Resolución aprobada por el Parlamento Europeo el 16 de diciembre de 2021—quizás sin proponérselo—llega a objetar una importante tendencia que cristalizó el mismo día en el Congreso de los EE.UU., la cual favorece la normalización de las relaciones entre Washington y Cuba. La Administración Biden fue cuestionada desde el propio Congreso estadounidense por copiar la política de la Administración Trump, y no desarrollar una agenda propia hacia Cuba. Así, el mismo 16 de diciembre de 2021, los representantes James P. Mc Govern (D-MA), Barbara Lee (D-CA), Gregory Meeks (D-NY) y Bobby Rush (D-IL) presentaron al Gobierno de Biden-Harris una carta firmada por 114 miembros del Congreso de EE.UU., donde aparecían las demandas siguientes:

- suspender las regulaciones estadounidenses que impiden que alimentos, medicinas y otras ayudas humanitarias lleguen al pueblo cubano;
- eliminar todas las restricciones a las remesas familiares y no familiares;
- volver a dotar de personal a la Embajada de Estados Unidos en La Habana, con las medidas necesarias para garantizar la seguridad del personal estadounidense;
- reanudar los servicios consulares en Cuba y revocar las medidas del Gobierno de Trump que restringen los viajes a la misma, ya que dificultan la visita y el reencuentro de los cubano-americanos con sus familiares en la isla, en particular para aquellos que tienen familia fuera de La Habana;
- retirar a Cuba de la lista de estados patrocinadores del terrorismo, ya que esta designación pone otro obstáculo en el camino hacia la mejora de las relaciones y crea dificultades adicionales para comprar o recibir bienes humanitarios (WOLA, 2021).

La participación de una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil también fue crucial para aumentar los esfuerzos de normalización y acercamiento en el Congreso. Organizaciones y redes como la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), el Center for Democracy in the Americas (CDA), el Latin America Working Group (LAWG), la Alianza para el Compromiso y el Respeto de Cuba (ACERE), la Massachusetts PeaceAction, grupos de cubano-americanos incluyendo a Cuban-AmericansforEngagement (CAFE) y grupos religiosos como la Oficina de Testimonio Público de la Iglesia Presbiteriana de los Estados Unidos, entre muchas otras, llevaron a cabo actividades de divulgación entre los miembros del Congreso para proporcionar información clave que demuestre el valor de restablecer una política estadounidense hacia Cuba basada en el diálogo. La subdirectora de WOLA para Cuba, Mariakarla Nodarse, destacó: «Poner en pausa la revisión de la política hacia Cuba en nombre de la democracia y los derechos humanos no ha logrado ninguna de las dos cosas. Por el contrario, está prolongando el sufrimiento del pueblo cubano cuando es evidente que existen amplias oportunidades para mejorar la situación en la isla y romper la inercia para actuar de forma constructiva» (WOLA, 2021).

La participación de una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil también fue crucial para aumentar los esfuerzos de normalización y acercamiento en el Congreso.

14. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20211210IPR19224/el-pe-reclama-a-cuba-la-liberacion-inmediata-de-todos-los-presos-de-conciencia>

Las posiciones de la UE han evidenciado una evolución coherente frente al bloqueo de EE.UU. contra Cuba.

En tanto el Gobierno de Biden continúa implementando la política de su predecesor, es probable que la proyección de la UE hacia Cuba esté en correspondencia con su Plan de Acción sobre Derechos Humanos y Democracia 2020-2024, el cual se centra en la protección y el empoderamiento de los individuos; en el apoyo a los defensores de los derechos humanos; el monitoreo de casos de violación de libertad de asociación, reunión y expresión, incluyendo la artística; en el apoyo de la promoción de los derechos económicos, en particular al sector privado; el apoyo para la abolición de la pena de muerte, y la promoción de los derechos de la mujer e igualdad de género.

4. Viabilidad para el desarrollo de una política autónoma de la UE hacia Cuba

Las posiciones de la UE han evidenciado una evolución coherente frente al bloqueo de EE.UU. contra Cuba¹⁵. En los últimos tres años destacan acciones como la Declaración del Consejo de Asuntos Exteriores de la UE contra la aplicación de medidas extraterritoriales, de 8 de abril de 2019¹⁶, y la emisión de dos declaraciones conjuntas, unos días más tarde, el 17 de abril, de Federica Mogherini, con la comisaria de Comercio y con la canciller de Canadá, respectivamente, oponiéndose a la aplicación del Título III¹⁷. Los gobiernos de España, Reino Unido, Portugal y Francia también emitieron declaraciones de rechazo a ese Título. El actual alto representante de la Política Exterior de la UE, Josep Borrell, también instó al presidente estadounidense, Joe Biden, a eliminar el bloqueo económico y comercial establecido contra Cuba, y lamentó la decisión de que esta fuera incluida en la lista de países que apoyan al terrorismo (Prensa Latina, 2021)

Contraria al cerco económico, financiero y comercial ejecutado por EE.UU., la participación de la UE en la estrategia de desarrollo cubana sigue siendo significativa, con resultados concretos en materia comercial, de cooperación, e inversión. La Unión Europea se consolida como el principal donante de la ayuda para el desarrollo que Cuba recibe. Además, constituye un importante socio comercial y el espacio geográfico de donde proviene el principal flujo de inversión extranjera hacia la isla; dicha inversión se concentra en sectores estratégicos como el turismo, la industria, el transporte, la energía, la industria alimentaria y la minería.

Cuba y la UE también han reafirmado la voluntad de cooperar –de acuerdo con sus respectivas capacidades– en el Programa de Desarrollo Sostenible 2030. Convergen en la necesidad de alcanzar un desarrollo equilibrado, tanto en la esfera económica, como en la social y la ambiental. Entre los ejes transversales y estratégicos de la cooperación, aparecen el desarrollo sostenible, la dimensión de género, la creación de capacidades nacionales, la buena gobernanza, los derechos humanos y la gestión del conocimiento¹⁸.

Con el apoyo del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) para el período 2014-2020, y su reglamento, la UE figura como la principal donante de la isla. En este sentido, en abril de 2021 se firmó un memorando de intención para la aprobación del Convenio de Financiación y Proyectos de Cooperación entre la República de Cuba y la Unión Europea, por valor de 61.500.000 euros (EFE, 2019).

15. Los miembros han votado en bloque contra esa práctica en Naciones Unidas desde 1992.

16. <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2019/04/08/>

17. <http://www.acn.cu/bloqueo/43985-canada-y-la-union-europea-protegeran-sus-empresas-de-la-aplicacion-de-la-helms-burton>

18. Declaración inicial de Cuba en el Tercer Subcomité de Cooperación Cuba– Unión Europea ([https://www.mincex.gob.cu/index.php/site/data/?lang=es&location=Noticia&title=Declaraciones+iniciales+de+Cuba+en+el+Tercer+Subcomite%C3%A9+de+Cooperaci%C3%B3n+Cuba-Uni%C3%B3n+Europea](https://www.mincex.gob.cu/index.php/site/data/?lang=es&location=Noticia&title=Declaraciones+iniciales+de+Cuba+en+el+Tercer+Subcomite+C3%A9+de+Cooperaci%C3%B3n+Cuba-Uni%C3%B3n+Europea)).

El Programa Indicativo Multianual (2014-2020) se conformó de acuerdo con las prioridades planteadas por Cuba, centrándose en tres sectores clave. Entendido como el sector uno, al ámbito de la seguridad alimentaria y la agricultura sostenible le fue asignado un fondo de 19.650.000 euros; al segundo sector, correspondiente a las energías renovables, le fue estipulado un monto de 18 millones. El tercer sector destinatario de fondos fue la modernización económica cubana. En este orden resultó ilustrativa, el 21 de junio de 2019, la donación de cuatro millones de euros para el desarrollo de una ventanilla única de comercio exterior en Cuba. El instrumento persigue alcanzar mayor dinamismo y eficacia en la gestión del comercio y las inversiones¹⁹. La planificación del próximo ciclo de cooperación (2021-2027) trae consigo otros retos. Será necesario construir nuevas sinergias entre los diferentes sectores prioritarios y llevar a cabo acciones que provoquen un alto impacto en las comunidades locales, que contribuya a su desarrollo, tal como está recogido en la Estrategia Económico-Social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la COVID-19, aprobada recientemente en el Plan Nacional Económico y Social de Cuba 2030.

Otras áreas también son objeto de la cooperación comunitaria; entre ellas se encuentran la prevención de catástrofes, la digitalización y el gobierno electrónico, así como el apoyo a la sociedad civil. En este último ámbito se incrementan los intercambios de expertos y la cooperación universitaria a través del programa Erasmus+.

En virtud del ADPC, las partes institucionalizaron el diálogo en las siguientes áreas concretas: derechos humanos, medidas coercitivas unilaterales, no proliferación del tráfico ilícito de armas ligeras y desarrollo sostenible. Su implementación, sobre la base del respeto mutuo, la igualdad soberana y la no injerencia en los asuntos internos, ha contribuido a un mejor entendimiento de las respectivas realidades y posiciones de las partes. Cabe señalar que todos los diálogos políticos fueron precedidos por encuentros de la sociedad civil cubana y europea (Navarro, 2019). Este acontecimiento vino a desmitificar visiones sesgadas que sobre la sociedad civil cubana han existido en la UE, al evidenciar una composición amplia y diversa de actores civiles, cuya legítima participación en los destinos económicos, políticos, sociales y culturales de Cuba es creciente y significativa. Los espacios y las formas que hoy tienen las sociedades de ambas partes para interactuar, bajo el amparo del ADPC, son fuentes inestimables de consensos, de mutuo aprendizaje e intercambios de buenas prácticas.

De los diálogos también se traslucen áreas de sintonía y potencialidades para la cooperación. Entre ellas aparecen el combate a la producción, el tráfico y consumo de drogas ilícitas; la seguridad y protección del medioambiente; el enfrentamiento a la discriminación racial, la xenofobia e intolerancia relacionada, y los derechos de género e infantil. El 8 de octubre de 2018, se produjo el primer seminario de este tipo, en el que representantes de ONG cubanas y europeas intercambiaron puntos de vista, en particular sobre temas de igualdad de género y LGBTI.

Ante las presiones estadounidenses, el vínculo entre la UE y Cuba evidencia la posibilidad de avanzar en una relación de mutuo beneficio, estable y a largo plazo. No obstante, los imperativos de la política interna comunitaria y las propias urgencias de su política exterior vienen alejando a

Los espacios y las formas que hoy tienen las sociedades de ambas partes para interactuar, bajo el amparo del ADPC, son fuentes inestimables de consensos, de mutuo aprendizaje e intercambios de buenas prácticas.

19. Donación informada por el comisario de Cooperación Internacional y Desarrollo de la UE en el Foro de Negocios Cuba, celebrado en La Habana.

Un factor esencial en el análisis de las perspectivas de las relaciones UE-ALC es la prioridad que representa esta región para la UE.

la región de América Latina en la escala de sus prioridades externas. Un factor esencial en el análisis de las perspectivas de las relaciones UE-ALC es la prioridad que representa esta región para la UE. Si bien la Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la política exterior y de seguridad común – Informe anual 2020²⁰ plantea el reconocimiento de la relación con ALC como fundamental para la estrategia geopolítica de la UE en el mundo, ello no resulta coherente con la omisión de cualquier mención de la región entre las prioridades de la Comisión Europea 2019-2024, cuando explícitamente se hace referencia a otras regiones del mundo²¹.

Cuba también evidencia la voluntad de diversificar sus socios internacionales y, en ese orden, China y Rusia son actores claves. Pekín es el segundo socio comercial de la isla, y ha otorgado importantes líneas de crédito al país, mientras que Rusia también incrementa sus inversiones y relaciones comerciales, particularmente en el sector del transporte, la energía, y la metalurgia. Las relaciones político-diplomáticas con ambos actores se desarrollan al más alto nivel y evidencian una amplia coordinación y cooperación en asuntos internacionales (Pellón, 2021b:118). También es visible el nivel de prioridad e interés que el Gobierno cubano otorga a la Comunidad Económica Euroasiática (CEEA). En medio de los impactos multisectoriales resultantes de la pandemia, y del refuerzo del cerco estadounidense, el apoyo solidario de estos actores, junto al de otros países—entre los que destacaron México, Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Vietnam—, y grupos de solidaridad provenientes de diversas regiones del mundo—que incluyeron a varios países de Europa— (Granma, 2021), tuvo una importancia estimable para Cuba.

El 23 de marzo de 2020, varias asociaciones de cubanos residentes en Europa publicaron una carta abierta dirigida a los presidentes y primeros ministros de los países de la Unión Europea, solicitándoles interceder ante el Gobierno de los Estados Unidos para que levantase el bloqueo impuesto a Cuba. Asimismo, denunciaron el recrudecimiento de esta política desde la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, y señalaron que, dadas las necesidades impuestas por la COVID-19, era doblemente genocida mantener el bloqueo contra la isla. El 28 de marzo de 2020, la organización británica de solidaridad Cuba Solidarity Campaign publicó en su sitio web (cuba-solidarity.org.uk) una carta abierta para pedir el levantamiento del bloqueo estadounidense contra la isla, en retribución al apoyo de la isla caribeña a la lucha global contra la COVID-19. Hasta el 7 de abril de 2020, se habían registrado alrededor de 12.667 firmas de apoyo a esta solicitud, incluyendo las de 24 miembros del Parlamento del Reino Unido²².

El sistema de salud y los resultados de la biotecnología en Cuba emergen como referentes internacionales en el difícil contexto de la pandemia. Cuba fue el primer país de América Latina en tener una vacuna propia (*El País*, 2021); también fue el primero a nivel mundial en desarrollar un programa de vacunación contra la COVID-19 para su población pediátrica. Cuba es el país de América con más alto porcentaje de vacunación y con mayor velocidad de inoculación diaria en el mundo, apoyados en un sistema de salud primario que llega a cada municipio y barrio del país (Cabrera, 2021). El país exhibe un 0,85% de letalidad ante la COVID-19, frente a más del 2% en América Latina y el resto del mundo. Su prestigio internacional creció cuando, en momentos en que el mundo mostraba

20. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0266_ES.html

21. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world_es

22. <https://www.granma.cu/mundo/2021-07-29/aumenta-solidaridad-con-cuba-ante-tiempos-dificiles-29-07-2021-23-07-02>

picos de contagio, Cuba envió 57 brigadas médicas al exterior. Estas fueron destinadas, entre otros territorios, a Italia, el Principado de Andorra, y a varios de los llamados *territorios europeos de ultramar*, situados en el mar Caribe.

Cuestionar los resultados anteriores resultaría irracional. Se abren posibilidades objetivas para la inversión, cooperación y comercialización de productos y servicios médicos procedentes de la isla. Sin embargo, cabe preguntarse si los actores internacionales con intereses en estos ámbitos alcanzarán a sortear las amenazas impuestas por EE.UU., o esperarán el permiso de Washington para explorar las posibilidades que se abren en Cuba.

Desde Europa algunos dan pasos certeros hacia lo que consideran un sector promisorio. La Agencia Francesa de Desarrollo, a través del Fondo de contravalor franco-cubano, pondrá en marcha una inversión de 45 millones de euros en el Instituto Finlay de Cuba. El embajador de Francia en Cuba, Patrice Paoli, destacó la importancia de este proyecto de colaboración, y subrayó que el incremento cualitativo y cuantitativo de las capacidades de producción de las vacunas contra la meningitis y la neumonía tendrá un beneficio directo para la población cubana y la de países en vías de desarrollo (AFP, 2021).

En diciembre de 2021, Meliá Cuba, de España, y la Comercializadora de Servicios Médicos Cubanos oficializaron un pacto de beneficio mutuo encaminado a potenciar las opciones de calidad de vida y bienestar en instalaciones de alojamiento. Francisco Camps, representante de Meliá Cuba, y Yamila de Armas, presidenta de Comercializadora de Servicios Médicos Cubanos, rubricaron un documento en un encuentro donde se manifestaron las ventajas que el acuerdo traerá para ambas empresas y para el restablecimiento de la actividad turística en Cuba (*Expreso*, 2021).

Se abren posibilidades objetivas para la inversión, cooperación y comercialización de productos y servicios médicos procedentes de la isla.

5. La política de España hacia Cuba y el camino loable de la concertación

Entre los actores de la Unión Europea y sus estados miembros, España sigue jugando un rol importante para la inserción internacional cubana, y conjuga, como ningún otro estado de la UE, el mayor entramado de relaciones económicas, políticas y sociales con la isla.

En el actual contexto, y como resultado de una mayor polarización política en España, vuelve a ganar visibilidad el tema Cuba como un asunto de política interna, utilizado desde la oposición para cuestionar la gestión gubernamental. Abordar con precisión la política de España hacia Cuba y sus efectos en la política de la UE implica abstraerse de la retórica política y reconocer que ha existido un amplio consenso, en una cantidad importante de temas, cuya existencia puede apreciarse en la práctica sociohistórica.

Esa práctica política evidencia que ha sido la concertación bilateral, basada en el respeto mutuo y utilizada por gobiernos del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y del Partido Popular (PP), el único instrumento que ha tributado a la consecución de objetivos comunes y específicos de las partes.

La presencia económica de España no se ha desarrollado al margen de consideraciones políticas, ni tampoco de espaldas a los imperativos de la relación transatlántica y de los principios que España comparte con los EE.UU.

El Acuerdo sobre la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, que se firmó entre España y Cuba en 1994 durante la gestión del PSOE, evidenció una apuesta estratégica en las relaciones económicas hispano-cubanas, que abrió paso a las negociaciones de otro acuerdo trascendental, dirigido a evitar la doble imposición fiscal entre las partes, y que fue firmado en 1999, durante el mandato del Gobierno de José María Aznar. La presencia económica de España y su continuo desarrollo en Cuba, aunque es una expresión de relativa autonomía, no se ha desarrollado al margen de consideraciones políticas, ni tampoco de espaldas a los imperativos de la relación transatlántica y de los principios que España comparte con los EE.UU. Con diferencias tácticas que se asociaron en el plano económico a las políticas de cooperación y crediticias fundamentalmente, los liderazgos del PSOE y del PP han coincidido en que las relaciones económicas con Cuba, además de ser un valor en sí, crean las condiciones para impulsar la economía de mercado, un mayor pluralismo económico en la sociedad cubana y las reformas estructurales que ellos perciben como necesarias para el desarrollo de la democracia en la isla.

Ambas fuerzas han practicado una concertación política al máximo nivel con las autoridades cubanas, siendo el único instrumento para canalizar los asuntos de interés común y, en la práctica, el más eficaz. La legalización de la Asociación de Empresarios Españoles (AEE) en 1994, única de su tipo en Cuba; el efímero acuerdo para la creación del Centro Cultural Español en La Habana en 1995, y la incorporación en 1996 de un agregado en defensa, con residencia en la Embajada española, que convirtió a España en el primer país de la UE con un agregado militar, fueron resultado de la concertación y del diálogo respetuoso con las autoridades cubanas, por solo citar algunos ejemplos. Ambas fuerzas también han reconocido a Cuba como un miembro de pleno derecho de la Comunidad Iberoamericana. En ese marco, han apostado por el diálogo y la concertación, de acuerdo con el principio recogido en la Declaración fundacional de Guadalajara de 1991, donde se reafirmaron los principios de soberanía y de no intervención, reconociéndose el derecho de cada pueblo a construir libremente en la paz, estabilidad y justicia, su sistema político e institucional²³.

En esta misma línea, un acto cargado de simbolismos, pero que evidenció una visión estratégica y a largo plazo, fue la primera visita de estado efectuada por España a La Habana en el 2019. Según un reportaje de Radio Televisión Española (RTVE, 2017), el tema se abordó cuando el Gobierno de Mariano Rajoy recibió en el Palacio de la Moncloa al ministro cubano de Relaciones Exteriores, Bruno Rodríguez, quien realizó una visita oficial a España en abril de 2017. El ministro cubano también fue recibido en el Palacio de la Zarzuela por el rey Felipe VI y, posteriormente, en la sede de Exteriores, por el entonces ministro español, Alfonso Dastis, quien confirmó la voluntad de que Felipe VI y Rajoy visitaran La Habana «lo antes posible». La visita de los reyes de España se produjo finalmente bajo el mandato de Pedro Sánchez, después de que el PSOE emitiera una moción de censura contra el PP, mediante la cual pasó a ostentar la presidencia del Gobierno español en el 2018.

Ante los gobiernos españoles, el Estado cubano ha mantenido una posición invariable en favor de una relación basada en el beneficio mutuo, la no discriminación o injerencia en los asuntos internos y la preservación de lazos socioculturales y familiares. Una posición que también es acompañada por amplios sectores de la sociedad civil española y cubana.

23. En: Cumbres Iberoamericanas (1991–2016). Recopilación de sus declaraciones. Comunicados y Planes de Acción. Secretaría General Iberoamericana. Tomo I, pág. 20.

Al mismo tiempo, han sido visibles los fracasos de las políticas injerentistas y de coerción engendradas en España o la UE contra Cuba. Los intentos de promover una reforma del código penal cubano, sobre la base de condicionamientos, ente 1995 y 1996, o el fracaso de la otrora Posición Común de 1996, y de las sanciones de 2003, que finalmente fueron eliminadas y dieron paso al ADPC de 2016 son algunos de los hechos que lo constatan.

Sin embargo, con arreglo a los intereses nacionales, en sintonía con el modelo socialista cubano, y con total apego a la soberanía nacional, hoy son realidades algunos de los cambios que reclamaron fuerzas españolas y europeas en los noventa, como son la liberación del trabajo por cuenta propia, el surgimiento de pequeñas y medianas empresas privadas, o la reforma del código penal cubano. El camino de la concertación, el diálogo y de la cooperación que facilita el ADPC, sigue trascendiendo como el instrumento más eficaz para el desarrollo de vínculos estables y a largo plazo, para la consecución de objetivos comunes identificados por las partes, y también como la expresión más clara de una relativa autonomía, en la política de España y de la UE hacia Cuba.

El camino de la concertación, el diálogo y de la cooperación que facilita el ADPC, sigue trascendiendo como el instrumento más eficaz para el desarrollo de vínculos estables y a largo plazo.

6. Conclusiones

La posibilidad de que Cuba implemente, en un marco de eficacia, la actualización de su modelo socioeconómico constituye una variable clave de cara a su inserción internacional y en sus relaciones con la UE.

Las percepciones sobre la evolución de estos procesos, en el entramado institucional de la UE, son diversas, y su importancia radica en identificar cuál es la posición predominante en cada momento. Tras estas lógicas subyacen, en última instancia, los posicionamientos de actores claves en el Consejo, la Comisión o el Parlamento Europeo; así como sus proyecciones, que han oscilado entre las políticas de presión y el compromiso constructivo que hoy predomina.

El predominio de esta tendencia se basa en dos factores objetivos: los condicionamientos y las sanciones unilaterales practicadas contra Cuba, como instrumento para incrementar la influencia e impulsar intereses en la isla, fueron y son infructuosos. Paralelamente, la sociedad y autoridades cubanas no cesan en su propósito de actualizar el modelo económico, político e institucional, lo cual termina impactando simultáneamente en el conjunto de las relaciones sociales, los vínculos interinstitucionales, las relaciones de propiedad, las mentalidades y la cultura cívica en la isla. Este es un contexto que ha estimulado la presencia de la UE en Cuba y el esfuerzo por generar, desde una posición constructiva y de respeto mutuo, toda la interacción posible entre actores de la UE y el conjunto de la sociedad cubana.

En materia de derechos humanos, subsisten profundas diferencias de posiciones y enfoques. Sin embargo, un tratamiento eficaz, constructivo y no discriminatorio del tema será requisito imprescindible para avanzar en la cooperación bilateral y multilateral; pero, sobre todo, será el paso esencial para generar un clima de mutua confianza, lo cual se vislumbra como una variable clave de las relaciones bilaterales.

Las agresiones de EE.UU. contra Cuba siguen constituyendo el obstáculo fundamental de cara a la inserción internacional de la isla.

Por otra parte, las agresiones de EE.UU. contra Cuba siguen constituyendo el obstáculo fundamental de cara a la inserción internacional de la isla, y en sus relaciones comerciales, de cooperación e inversión con la UE.

En un contexto internacional marcado por los efectos de la pandemia, queda evidenciado que el presidente Biden renunció al diálogo y a las promesas de campaña referidas a Cuba, pero no para promover mayor pluralidad política o económica en la isla, aún menos para defender los derechos humanos en la misma. Su objetivo es frustrar el desarrollo de las transformaciones que experimenta el modelo cubano, coartar la evolución de un proceso que es autónomo y que no considera en primer lugar los intereses estadounidenses. Se pretende así convertir a Washington en un actor clave de los procesos internos cubanos. La esencia del conflicto existente entre EE.UU. y Cuba sigue siendo dominación vs. soberanía.

En el contexto de una renovada cooperación, las relaciones Cuba-UE afrontan un escenario interno, bilateral e internacional complejo. El ADPC ha demostrado ser una herramienta apropiada y base imprescindible para el cumplimiento de objetivos comunes y específicos de las partes. Sin duda, un camino plagado de retos, pero también de oportunidades para el desarrollo de una relación estable y a largo plazo.

Referencias bibliográficas

AFP. «Francia aporta 45 millones de euros para la producción de vacunas en Cuba». (23.9.2021) (en línea) [fecha de consulta: 8.12.2021] <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210922-francia-aporta-45-millones-de-euros-para-la-producci%C3%B3n-de-vacunas-en-cuba>.

Ayuso, Anna y Gratiús, Susanne. «Las respuestas de la Unión Europea a las transiciones inversas en Cuba y Venezuela». *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 9, 2020.

Alonso, José Antonio y Vidal, Pavel. «La reforma económica en Cuba: atrapada en el medio», en: Alonso, José Antonio (coord.). *Cooperación entre la UE y Cuba para las reformas económicas y productivas. Desafíos de la reforma económica en Cuba*. Barcelona: CIDOB, 2020 (en línea) [fecha de consulta: 3.11.2021] <https://www.cidob.org/es/content/download/76569/2463368/version/17/file/Monografia%2078%20Cuba.pdf>.

Anteproyecto de Código de las Familias. (Versión 22, 1.8.2021) Código de las Familias (en línea) [fecha de consulta: 3.12.2021] <https://www.parlamentocubano.gob.cu/Código-de-las-familias.pdf>.

Biden, J.: «Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich» Security Conference.(19.2.2021) (en línea) [fecha de consulta: 3.6.2021] <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at->.

Bacaria, J. y Serrano, E. «La transformación de la economía cubana, frente al Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Unión Europea y Cuba», en: *La transformación de la economía cubana frente al acuerdo de diálogo político y cooperación entre la Unión Europea y Cuba*. Barcelona: CIDOB, 2020 (en línea) [fecha de consulta: 23.12.2020]

<https://bit.ly/3BDp5ap>.

Anaya Cruz, Betsy y García Álvarez, Anicia. «Política social en Cuba: logros y retos desde la administración pública», en: Hoffmann, Bert (ed.). *Políticas sociales y reforma institucional en la Cuba pos-COVID*. Opladen, Berlín y Toronto: Verlag Barbara Budrich GmbH, 2021 (en línea) [fecha de consulta: 1.11.2021] www.budrich.eu (<https://doi.org/10.3224/84741695>).

Botella, Elisa. «Revisitando la cuestión agraria en Cuba (1959-2018): ¿una alternativa campesina en la era global?», en: Alonso, José Antonio (coord.). *Cooperación entre la UE y Cuba para las reformas económicas y productivas. Desafíos de la reforma económica en Cuba*. Barcelona: CIDOB, 2020 (en línea) [fecha de consulta: 9.11.2021] <https://www.cidob.org/es/content/download/76569/2463368/version/17/file/Monografia%2078%20Cuba.pdf>

Cabañas, José Ramón. Palabras de apertura del webinar «Las relaciones UE-Cuba: retos y potencialidades para el desarrollo de vínculos estables y a largo plazo», organizado por CIDOB con la colaboración del CIPI y el CIEI en el marco del Foro Europa Cuba Jean Monnet Network. (10.12.2021) (en línea) [fecha de consulta: 11.12.2021] <https://cipi.cu/articulo-palabras-de-apertura-del-webinar-las-relaciones-ue-cuba-retos-potencialidades-para-el-desarrollo-de-vinculos-estables-y-a-largo-plazo>.

Consejo de ministros – Banco Nacional de Cuba. Resolución 139 de 2021 del Banco Central de Cuba. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, extraordinaria, n.º 31, de 16.4.2021 (en línea) [fecha de consulta: 4.9.2021] <https://bit.ly/3BHppoB>.

Cumbres Iberoamericanas (1991-2016). Recopilación de sus declaraciones. Comunicados y Planes de Acción. Secretaría General Iberoamericana. Tomo I.

EFE. «La UE donará a Cuba más de 60 millones de euros para proyectos de cooperación». (17.4.2019) (en línea) [fecha de consulta: 5.9.2021] <https://www.efe.com/efe/cono-sur/latinoamerica/la-ue-donara-a-cuba-mas-de-60-millones-euros-para-proyectos-cooperacion/50000764-3954718>.

Vicent, Mauricio. «Cuba autoriza Abdala, su vacuna contra la COVID-19 en medio del peor brote de la pandemia». *El País*, La Habana, 9.7.2021 (en línea) [fecha de consulta: 5.12.2021] <https://elpais.com/sociedad/2021-07-09/cuba-autoriza-su-primera-vacuna-contrala-covid-19-en-medio-del-peor-brote-de-la-pandemia.html>.

«Meliá Cuba ofrecerá servicios de bienestar en sus instalaciones». *Expreso* (6.12.2021) (en línea) [fecha de consulta: 6.12.2021] https://www.expreso.info/noticias/hoteles/86183_melia_cuba_ofrecera_servicios_de_bienestar_en_sus_instalaciones.

Carrillo, Leyla. «El silencio del Parlamento Europeo (4)», CIPI, 2020 (en línea) [fecha de consulta: 22.12.2021] <http://www.cipi.cu/articuloel-silencio-del-parlamento-europeo-4>.

Castro, Fidel. Discurso en el acto por el 26 de julio de 1990, (en línea) [fecha de consulta: 23.12.2021]<http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1990/esp/f260790e.html>.

Gaceta Oficial n.º 60 Ordinaria de 2019. Ley Electoral (en línea) [fecha de consulta: 13.12.2020]<https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/ley-127-de-2019-de-asamblea-nacional-del-poder-popular>.

Guerra, Ángel. «Cuba, puntero de América en vacunación». Ecimed (29.10.2021)(en línea) [fecha de consulta: 6.12.2021]<http://www.ecimed.sld.cu/2021/10/29/cuba-puntero-de-america-en-vacunacion/>.

«Alejandro Gil: Economía cubana ha perdido 13% de su PIB entre el 2020 y lo que va de 2021». Cubadebate, 27.10.2021 (en línea) [Fecha de consulta: 28.10.2021]: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2021/10/27/alejandrogil-economia-cubana-ha-perdido-13-de-su-pib-entre-el-2020-y-lo-que-va-de-2021/>

Granma. «Hacia una nueva Ley del Proceso Penal más moderna». (2.6.2021) (en línea) [fecha de consulta: 8.12.2021]<https://www.granma.cu/cuestion-de-leyes/2021-06-02/hacia-una-nueva-ley-del-proceso-penal-mas-moderna-02-06-2021-23-06-18>.

Granma. Constitución de la República de Cuba.(7.1.2019)(en línea) [fecha de consulta: 23.12.2020] <https://bit.ly/3rqPrb0>.

Granma. «Aumenta solidaridad con Cuba en tiempos difíciles». (29.7.2021)(en línea)[fecha de consulta: 5.12.2021]<https://www.granma.cu/mundo/2021-07-29/aumenta-solidaridad-con-cuba-ante-tiempos-dificiles-29-07-2021-23-07-02>.

Informe del secretario general de Naciones Unidas sobre el cumplimiento de la Resolución 74/7, titulada «Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba».(21.9.2020)(en línea)[fecha de consulta: 23.12.2021]<https://undocs.org/es/A/75/81>.

Chofre-Sirvent, José. «La Constitución de Cuba de 2019 y el constitucionalismo socialista: realidades y desafíos», en: Hoffmann, Bert (ed.). *Políticas sociales y reforma institucional en la Cuba pos-COVID*. Opladen, Berlín y Toronto: Verlag Barbara Budrich GmbH, 2021 (en línea) [fecha de consulta: 1.11.2021]www.budrich.eu (<https://doi.org/10.3224/84741695>).

López-Levy, A. «Cuba y el gobierno de Trump: Retorno al conflicto e implicaciones para la relación triangular con Europa». Análisis Carolina. (13.6.2019) (en línea)[fecha de consulta: 24.2.2020] <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/06/AC-8.pdf>.

Prensa Latina. «Unión Europea llama a eliminar bloqueo de EE.UU. contra Cuba». (5.2.2021) (en línea) [fecha de consulta: 2.3.2021] <https://www.prensa-latina.cu/2021/02/05/union-europea-llama-a-eliminar-bloqueo-ee-uu-contra-cuba>

Ministerio de Economía y Planificación de Cuba. «Aprobadas las primeras 35 MIPYMES en Cuba». (29.9.2021) (en línea) [fecha de

consulta:8.12.2021] www.mep.gob.cu/es/noticia/aprobadas-las-primeras-35-mipymes-en-cuba.

Malmierca, R. (2019) «Palabras del ministro Rodrigo Malmierca Díaz en la apertura del “Foro de Negocios Cuba”»(22.6.2019) (en línea) [fecha de consulta: 2.8.2021] en <https://bit.ly/2Vbz7jn>.

Navarro, A. «“Estamos reforzando de manera sustancial nuestras relaciones”. Discurso del embajador Alberto Navarro en recepción ofrecida por el Día de Europa».(13.5.2019) (en línea) [fecha de consulta: 2.9.2021] <https://bit.ly/3zBQOYe>. Nota emitida por la Cancillería cubana el 21 de julio de 1990, en ocasión de referirse a la Nota 197 de la Embajada de España. Archivo Central del MINREX.

Parlamento Europeo. «Situación de los derechos humanos en Cuba. Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2018, sobre la situación de los derechos humanos en Cuba (2018/2926(RSP))». *Diario de la Unión Europea*.°C-363,de 28.10.2020 (en línea)[fecha de consulta: 2.9.2021] <https://bit.ly/3yEVQ50>.

Partido Comunista de Cuba. «Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista, PCC». Cuba debate (julio de 2017) (en línea) [fecha de consulta: 23.12.2020] <https://bit.ly/3pjGZZA>.

Informe central al 8.º Congreso del PCC. La Habana: Versiones Taquigráficas-Presidencia de la República. (17.4.2021) (en línea) [fecha de consulta: 2.9.2021]<https://bit.ly/38Q7mQJ>.

Pellón, Raynier. «Convergencias de EE.UU. y sus aliados trasatlánticos respecto a Cuba ¿cambio o continuidad?» *Revista de Estudios Estratégicos*, n.º 3, primer semestre, 2015, pp.123-137 (en línea) [fecha de consulta:18.8.2020] <http://www.cipi.cu/articuloconvergencias-de-eeuu-y-sus-aliados-trasatlanticos-respecto-cuba>.

Pellón, R. «Retos y oportunidades en la implementación del nuevo acuerdo de diálogo y cooperación con la UE: Una mirada desde Cuba». *Nueva etapa entre Cuba y la UE. Escenarios de futuro*. Barcelona: CIDOB, 2017 (en línea) [fecha de consulta:8.3.2021] https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/nueva_etapa_entre_cuba_y_la_ue_escenarios_de_futuro/retos_y_oportunidades_en_la_implementacion_del_nuevo_acuerdo_de_dialogo_y_cooperacion_con_la_ue_una_mirada_desde_cuba.

Pellón, R. «Cuba y la Unión Europea: cinco años de diálogos frente a la hostilidad de EE.UU.» *Cuadernos de Nuestra América*,1.11.2021. La Habana, n.º 1. Nueva época 2021 (en línea) [fecha de consulta: 2.12.2021]<https://cna.cipi.cu/cna/article/view/46>.

Pellón, R. «Relaciones Cuba UE: ¿desde y hacia dónde?» *Revista Temas*,n.º 104-105, octubre de 2020 – marzo de 2021 (en línea) <http://temas.cult.cu/wp-content/uploads/2021/12/Temas-104-105-Espacio-local-interactivo.pdf>

Perera, Eduardo. *La política de la UE hacia Cuba: Construcción, inmovilismo y cambio* (1899-2017). Panamá: Ruth Casa Editorial, 2017.

Prensa Latina. «Cubanos residentes en el exterior pueden invertir en su país». (1.12.2021) (en línea) [fecha de consulta: 1.12.2021] <https://www.prensa-latina.cu/2021/12/01/cubanos-residentes-en-el-exterior-pueden-invertir-en-su-pais->.

Sánchez, Francisco. «El cambio estable en Cuba después del referéndum constitucional». En: Hoffmann, Bert (ed.). *Políticas sociales y reforma institucional en la Cuba pos-COVID*. Opladen, Berlín y Toronto: Verlag Barbara Budrich GmbH, 2021 (en línea) [fecha de consulta: 1.11.2021]. www.budrich.eu (<https://doi.org/10.3224/84741695>).

Triana, Juan. «Las transformaciones económicas y sociales en Cuba». *Nueva etapa entre Cuba y la UE. Escenarios de futuro*. Barcelona: CIDOB, 2017.

WOLA. «114 miembros del Congreso de Estados Unidos instan al Gobierno de Biden-Harris a dar prioridad a la crisis humanitaria en Cuba». (16.12.2021) (en línea) [fecha de consulta: 16.12.2021]. <https://www.wola.org/es/2021/12/miembros-de-congreso-istan-a-biden-priorizar-cuba/>

Vidal-Folch, Xavier. «España propone a la Unión Europea cortar el crédito y la cooperación con La Habana». *El País*, Bruselas, 13.11.1996 (en línea) [fecha de consulta: 23.12.2021] elpais.com/diario/1996/11/13/internacional/847839617_850215.html.

Katarzyna Dembicz

Instituto de Estudios Ibéricos e Iberoamericanos, Universidad de Varsovia

Tomasz Rudowski

Instituto de Estudios Ibéricos e Iberoamericanos, Universidad de Varsovia

Las relaciones de la Unión Europea (UE) con los estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) son ejemplo de la formación de nuevos lazos en las relaciones económicas y políticas internacionales, que se remontan a la génesis de la era colonial. El marco institucional de estas relaciones está en constante evolución, ajustándose en mayor o menor medida a las realidades económicas y políticas, lo que hace de este tema un problema de investigación pertinente y actual, debido a los cambios recientes (Whiteman, 2017; Montoute, 2017; Kennes, 2018; Boidin, 2020).

El objetivo principal del presente artículo es marcar los posibles escenarios de la inclusión de Cuba en la agenda caribeña a partir de los acuerdos que sustituyen al de Cotonú, firmado el 23 de junio de 2000, entre los estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus estados miembros, por otra. En vísperas de la expiración en el 2020 de la Asociación de Cotonú, las nuevas negociaciones se iniciaron en el año 2018 y concluyeron a inicio del 2021. El documento final publicado con la fecha del 15 de abril de 2021, bajo el título «Partnership agreement between [the European Union / the European Union and its Member States], of the one part, and Members of the Organisation of African, Caribbean and Pacific States, of the other part» (EC, 2021), se reserva la posibilidad de posteriores cambios y advierte que se presenta al público con fines informativos, puede sufrir modificaciones adicionales y será definitivo una vez firmado por las partes. A pesar de su carácter aún no definitivo, es importante plantear el debate sobre el papel de Cuba en la agenda caribeña, en un escenario definido a partir del convenio pos-Cotonú, del cual la isla formará parte. El documento publicado oficialmente por la Comisión Europea enumera los siguientes países del Caribe como signatarios: Antigua y Barbuda, Mancomunidad de las Bahamas, Barbados, Belice, República de Cuba, Mancomunidad de Dominica, República Dominicana, Granada, República Cooperativa de Guyana, República de Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, República de Surinam, República de Trinidad y Tobago.

La especificidad socio-cultural y político-geográfica de las partes del Acuerdo, sus relaciones internacionales y el legado histórico son factores cruciales para poder crear unos escenarios de la posible inclusión de Cuba en la agenda del Caribe en condiciones pos-Cotonú.

Hasta ahora, a pesar de ser el mayor estado insular en la región, Cuba no fue parte del Acuerdo ACP-UE firmado en Cotonú. Entre las nuevas soluciones cabe destacar que, el documento pos-Cotonú reformula los problemas a enfrentar y solucionar conjuntamente, poniendo énfasis en los temas ambientales y de cambio climático. Además, reconoce la necesidad de estrategias específicas para cada región geográfica, para los que formula protocolos regionales. Gracias a ello, la nueva propuesta adquiere una perspectiva regional y local, que incluye la dimensión cultural de los diferentes temas y áreas de trabajo, y reconoce el aporte que pueden tener los pueblos originarios y las poblaciones autóctonas en construir puentes de diálogo y solucionar problemas, tal como lo declara el artículo 37 sobre «Cultura y desarrollo sostenible» (Culture and sustainable development), y el artículo 38 sobre «La diversidad cultural y el mutuo entendimiento» (Cultural diversity and mutual understanding) (EC, 2021: 29).

Estamos convencidos de que la especificidad socio-cultural y político-geográfica de las partes del Acuerdo, sus relaciones internacionales y el legado histórico son factores cruciales para poder crear unos escenarios de la posible inclusión de Cuba en la agenda del Caribe en condiciones pos-Cotonú. Por tal motivo, el presente trabajo lleva la siguiente construcción temática:

1. El Caribe: una diversidad difícil de «domesticar» en un proceso de integración regional
2. Cuba y la integración con el Caribe: historia y desafíos
3. Lomé, Cotonú y los nuevos acuerdos pos-Cotonú
4. El Caribe en el panorama pos-Cotonú
5. Análisis FODA de inclusión de Cuba en la agenda del Caribe pos-Cotonú
6. Posibles escenarios de la inserción de Cuba en la agenda caribeña pos-Cotonú.

Partimos de la suposición de que la propuesta del nuevo Acuerdo tomó en consideración la corriente del pensamiento crítico sobre los tradicionales modelos de desarrollo y crecimiento económico; por lo tanto, la visión expuesta en el documento se acondiciona mucho mejor a los retos de la crisis ambiental y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) definidos por las Naciones Unidas (NU). Además, la especial situación de Cuba, inmersa en un continuo conflicto político con Estados Unidos, crea dudas sobre la posibilidad de una plena participación del país en el proceso de integración caribeña y colaboración intergubernamental. Dada la circunstancia de que el Protocolo Regional para el Caribe del Acuerdo pos-Cotonú enfatiza la cuestión de la integración y el diálogo regional como una de las principales cuestiones, ésta la tomaremos en cuenta en primer lugar, refiriéndonos a las experiencias hasta ahora vividas por Cuba y el Caribe. Intentaremos mostrar los posibles escenarios de la inclusión de Cuba en la agenda caribeña y los desafíos que enfrenta, prestando atención a la historia de la relación de Cuba con la región del Caribe y la UE. Se considerarán factores significativos sobre la posible incorporación de Cuba al pos-Cotonú mediante el análisis FODA, que permitirá ver las condiciones individuales de una decisión tomada por este país en el contexto de sus fortalezas y debilidades, así como las eventuales oportunidades y amenazas. Tal herramienta será utilizada en la construcción de posibles escenarios.

1. El Caribe: una diversidad difícil de «domesticar» en un proceso de integración regional

Aunque América Latina posee una larga tradición y experiencia en integración regional, podríamos definir los objetivos generales de tales procesos, en su caso, como poco fructíferos. Entre los más efectivos y eficaces convenios cabe destacar el de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS - Organisation of Eastern Caribbean States) y el de la Comunidad del Caribe (CARICOM – Caribbean Community) y su CSME (Caricom Single Market and Economy). Aunque los mencionados organismos de la región caribeña agrupan países con economías similares que difícilmente se complementan entre sí, los problemas a enfrentar y una trayectoria histórica similar crearon condiciones favorables para la aglutinación de esta comunidad, la cual construye alianzas regionales en búsqueda de fortalecer su posición negociadora internacional. Sin embargo, después de más de cincuenta años de experiencias integracionistas, los países del Caribe no han logrado avanzar en la creación de una unión *de facto* que abarque todo el Caribe insular, el de habla hispana, francesa, inglesa y holandesa. Las características geográficas, al igual que la insularidad de la mayoría de los estados y su alto nivel de fragmentación, son obstáculos para una efectiva circulación de personas y mercancías, sin embargo, la idea de *caribeidad*¹ y la correspondencia e identificación con ella son elementos importantes a tomar en cuenta, tal como lo es, en el caso de la integración europea, la identificación con la idea de europeidad.

El Acuerdo pos-Cotonú, así como sus antecesores, relaciona el término *Carib* con la localización geográfica de los países firmantes provenientes de una región considerada en desarrollo. Aunque desde Lomé la percepción de las regiones, partes de la organización ACP, y su relación con la UE ha evolucionado de una relación vertical norte-sur a otra mucho más horizontal, enfatizando características propias de cada una de ellas, el Caribbean Regional Protocol (del Acuerdo pos-Cotonú) visibiliza, de forma reducida, la complejidad caribeña y su polifacético carácter. Entre los firmantes del protocolo aparecen estados caribeños insulares y continentales, a menudo, rivales entre sí. Sobre los antagonismos existentes en su seno, nos escribe muy acertadamente Jean Casimir en su libro *La invención del Caribe*. Por un lado, nos presenta la visión del Caribe como región *balcanizada*, y por el otro, *autocentrada*. El Caribe balcanizado estaría «compuesto por unidades dispares, como una especie de babel» (Mori, 2003: 69), en el cual la identidad caribeña se reduce al vínculo geográfico y, tal vez, geopolítico. «La segunda visión sería la del Caribe *autocentrado*, es decir, autodefinido y con características propias. Para Casimir, representa una visión orientada hacia el pleno desarrollo del potencial local y de su dinamismo interno. Es, obviamente, el Caribe poscolonial que ha logrado definir sus propios esquemas como región y es consciente de que, a pesar de las diferencias, sus componentes forman parte de una misma naturaleza o responden a unos mismos intereses» (Mori, 2003: 69-70).

Para poder hablar del Caribe y los escenarios de participación de Cuba en los procesos de integración regional, es indispensable referirnos al significado del término *Caribe*. Partimos de la suposición de que la complejidad de la región caribeña y las múltiples interpretaciones del término *Caribe* son factores importantes en la construcción de relaciones inter-

Los países del Caribe no han logrado avanzar en la creación de una unión *de facto* que abarque todo el Caribe insular, el de habla hispana, francesa, inglesa y holandesa.

1. Utilizaremos este término siguiendo a Andrzej Dembic (1979), y no el de caribeñidad.

El Caribe como sujeto de relaciones internacionales se emancipa muy tarde; a partir de los sesenta del siglo XX es cuando empieza este proceso.

estatales. Desde la perspectiva geográfica podríamos constatar que el Caribe es un espacio de pequeñas dimensiones, sumamente complejo, y de una histórica y contemporánea importancia geoestratégica. Como lo señala Antonio Núñez Jiménez (1995), es una región con una identidad joven, en proceso de construcción y cristalización, donde los factores de afluencia jugaron un papel primordial.

El Caribe como sujeto de relaciones internacionales se emancipa muy tarde; a partir de los sesenta del siglo xx es cuando empieza este proceso. La creación en 1965 de la Asociación de Libre Comercio del Caribe - CARIFTA (Caribbean Free Trade Association), la posterior fundación de CARICOM en el año 1973 y, finalmente, la modificación del nombre de la CEPAL en el año 1984 (según la resolución 1984/67), que incluyó el término *Caribe* en la denominación de esta entidad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), pasando a llamarse *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, son hechos significativos, gracias a los cuales el Caribe como región y comunidad de estados pasó a incorporarse a las relaciones internacionales. La culminación de este proceso se dio con la creación, en el año 1994, de la Asociación de Estados del Caribe (AEC).

La AEC refuerza en la nomenclatura internacional la expresión *Gran Caribe*, gracias a la cual, en el imaginario colectivo sobre esta región, empiezan a funcionar los estados continentales que bordean el mar Caribe. Aunque la AEC es una institución de carácter consultivo y, en los últimos años, bastante pasivo, entre sus propósitos incluye «identificar y promover la instrumentación de políticas y programas orientados a fortalecer, utilizar y desarrollar las capacidades colectivas del Caribe; desarrollar el potencial del mar Caribe por medio de la interacción entre los estados miembros y con terceros; promover un espacio económico ampliado para el comercio y la inversión; establecer, consolidar y ampliar las estructuras institucionales y los acuerdos de cooperación que respondan a la diversidad de las identidades culturales de la región» (AEC, 1994). Por lo tanto, siguiendo a Casimir (1996), podríamos constatar que la AEC es la esencia del Caribe *autocentrado*; es el fruto de la maduración de ideas sobre la construcción de una identidad regional.

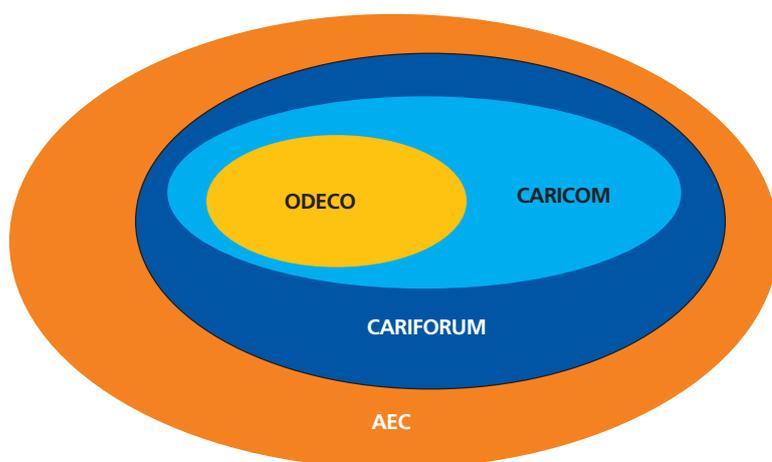
La definición del Caribe fue transformándose con el tiempo. Unas veces, las descripciones se enfocaban más a elementos culturales; en otros casos, se vinculaban estrechamente con la experiencia esclavista y plantacionista de la región. Es el caso del historiador y político Eric Williams, quien, hablando sobre el Caribe se refería a su área insular, rodeada de un conjunto de países continentales donde la economía de plantación se desarrolló con el uso de la fuerza barata y esclava de África y de otras partes del mundo (Williams, 1978). Para poder entender el actual estado de integración regional en el Caribe es indispensable referirnos a Shirdath Ramphal. Parafraseándolo, el Caribe hay que entenderlo en términos de círculos cada vez más amplios. En el más estrecho se incluyen los territorios exbritánicos y exholandeses y los que sufren aun la dominación colonial. El segundo, más amplio, abarca las islas del «viejo» Caribe, las que han compartido la temprana experiencia de colonización y de libertad: la isla Haití (conformada por dos estados, Haití y la República Dominicana) y la de Cuba. Finalmente, el círculo más amplio, en el cual los márgenes de la identidad caribeña se tornan borrosos o confusos y donde descansan los estados de Centro y Suramérica exten-

diéndose desde México hasta Venezuela y las Guayanas. Inspirado en las palabras de Ramphal «Andrzej Dembicz, uno de los más tempranos estudiosos en abordar el tema que nos ocupa, propuso visionariamente en 1979 a ese “Caribe amplio” como “el círculo de parentesco que en muchos sentidos viene forjándose un real futuro político-económico” a la vez que como región de estudio» (Gaztambide, 2006: 16).

El reflejo de esta última descripción del Caribe es, sin duda, el esquema de integración y cooperación que nos propone Iván Ogando que, al igual que Shirdath Ramphal y Andrzej Dembicz, maneja el concepto de *círculos de influencia*, presentado a continuación en el gráfico n.º 1.

La AEC es la esencia del Caribe *autocentrado*; es el fruto de la maduración de ideas sobre la construcción de una identidad regional.

Gráfico 1: esquema de integración y cooperación en el Caribe



Fuente: Iván Ogando, director de FLACSO – RD, «La integración caribeña y la UE en el contexto pos-Cotonú» (fecha de consulta: 13.8.2021), <https://www.youtube.com/watch?v=i9bCF0bX4jQ>

Cabe destacar la correlación entre la dimensión de los círculos y el nivel de integración que nos presenta el esquema: cuanto más amplio es el círculo regional más débiles son los lazos y avances en la integración. Dicho proceso, que podemos definir siguiendo a Joseph Nye (1969: 54-55) «como lo que constituye partes en un todo o lo que crea interdependencia, puede ser desmembrado en integración económica (formación de una economía transnacional), integración social (formación de una sociedad transnacional) e integración política (formación de una interdependencia política transnacional)».

A continuación, analizaremos los tres pilares de integración, con el fin de acercarnos a responder a la pregunta de si, en el caso del «Caribe amplio» –una región de antagonismos, disparidades y disonancias–, ¿le será difícil realizar el proyecto de un eficaz proceso de integración y cooperación regional?

La RAE define como un fenómeno que se extiende a través de varias naciones. Por lo tanto, podemos entender el transnacionalismo como la creación y el mantenimiento de múltiples lazos a través de fronteras y límites. El transnacionalismo político, económico y social se asocia con la pérdida de una parte de la soberanía nacional, factor muy importante para regiones en proceso de construcción de su identidad. Para el

Será difícil lograr, en el caso de la región caribeña, como lo denomina Nye (1969), la formación de una interdependencia política transnacional que abarque las Antillas Mayores y Menores o el Gran Caribe.

Caribe, como región en formación política y cristalización identitaria, el profundo apego a la soberanía y los sentimientos nacionales puede considerarse un obstáculo para la creación de una estrecha unión intergubernamental. Cabe destacar que entre los veinticinco miembros de la AEC (sin contar los asociados) se encuentran territorios que obtuvieron su independencia muy temprano, a inicio del siglo XIX, y otros, a finales del XX. Entre los primeros se encuentra, por ejemplo, Haití; mientras que en el segundo grupo podemos indicar a Belice, que se independizó recientemente, en 1981. También la inestabilidad política es otro elemento del sentido de la soberanía: varios gobiernos de la región experimentaron múltiples golpes, las sociedades sufrieron dictaduras e intervenciones político-militares. La fragilidad de la soberanía se agudiza con la existencia de conflictos territoriales, presentes entre los miembros de la Asociación. Belice es un ejemplo de territorio en disputa (con Guatemala) así como lo fueron, y son, otros en esta área.

Resumiendo, será difícil lograr, en el caso de la región caribeña, como lo denomina Nye (1969), la formación de una interdependencia política transnacional que abarque las Antillas Mayores y Menores o el Gran Caribe. Esto se debe a la existencia de diferentes factores de índole político-histórica que influyen en el proceso de construcción de la soberanía, creando rupturas y resentimientos. Hacen que las reminiscencias coloniales estén presentes en la memoria colectiva de los pueblos caribeños. La evocación más clara de ello son los miembros asociados de la AEC – territorios de ultramar de los estados de la Unión Europea.

La colonización europea influyó en la formación económica del Caribe y dejó un rostro característico de denominación común para la región: la economía esclavista y de plantación. Las diversas fórmulas de administración y comercio aplicadas por los imperios han forjado diferentes caminos de desarrollo. Por lo tanto, en el marco de una gran variedad étnico-cultural y de formación de identidades locales, es posible distinguir diferentes derroteros de desarrollo socio-político y económico: el camino de Haití, de Dominicana, Cuba, Puerto Rico, Jamaica, el de Caribe inglés, Caribe francés y Caribe holandés. Esta diversidad hace que existan pueblos que sientan mayor apego a Europa y su patria insular, que al proyecto de una patria caribeña. El reflejo de ello lo encontramos en la afirmación del escritor trinitario V. S. Naipaul, quien nos dice: «nada se ha creado en las Indias Occidentales y nada se creará nunca», o la de algunos antillanos francófonos que se consideran «franceses de color» (Mori, 2003).

La creación de una economía transnacional caribeña será un proceso difícil de lograr, aunque no imposible, lo cual se comprueba con el funcionamiento de la CARICOM o la OECS, donde la integración es avanzada y existe la unificación monetaria. Sin embargo, en ambos casos sus estados miembros pertenecen al círculo más estrecho, denominado así por Ramphal, que incluye excolonias británicas, francesas y holandesas y los territorios que sufren aún la dominación. Los estados miembros de estas dos organizaciones, además de cocrear una economía transnacional, forman parte de una política transnacional extrarregional siendo socios de la Commonwealth o perteneciendo a las potencias europeas como territorios de ultramar.

El marco social es el tercer espacio de cambio que identifica Nye (1969)

en un proceso de integración. Las sociedades caribeñas en general se pueden denominar como por los intensivos flujos migratorios que han experimentado, así como por la creación y el mantenimiento de múltiples lazos a través de fronteras y límites. Los movimientos migratorios intra- e interregionales, la creación de diásporas fuera de las islas y su fuerte vínculo socio-económico con las sociedades insulares forjan este proceso. Tal como escribe Jorge Duany (2010: 269): «El transnacionalismo (...) conlleva imaginar comunidades más allá del estado nacional, transformando las relaciones sociales y generando prácticas que desafían los modelos estacionarios del espacio físico y cultural. La dispersión y el reasentamiento masivo de personas fuera de sus lugares de nacimiento perturban los vínculos establecidos entre territorios, estados y ciudadanías». Las diásporas caribeñas mantienen un fuerte vínculo sociocultural con sus lugares de nacimiento, y son, además, un sostén para las economías locales en el país de origen. Como ejemplo puede servir el caso de la República Dominicana, que registra una diáspora en Estados Unidos (EE. UU.) superior a dos millones y cuyas remesas en 2020 superaron los 8.000 millones de dólares (Banco Central de la República, 2021). Aparte de los datos económicos, la transnacionalidad de una sociedad puede ser analizada desde la postura que el estado emisor adquiere ante sus ciudadanos residentes afuera. Jorge Duany (2010), en sus estudios sobre las sociedades transnacionales caribeñas, presenta un panorama bastante complejo, indicando los obstáculos que puede sufrir una sociedad antes de lograr una plena convergencia entre la población insular y la emigrada, y concluye que «pese a las presiones de la globalización, los estados nacionales siguen encuadrando la vida cotidiana de la mayoría de la gente, incluyendo aquellos que viven fuera de su país natal» (Duany, 2010: 278). Indica que las demarcaciones estatales en el mundo contemporáneo, a pesar de su irrelevancia cada vez mayor para las prácticas e identidades culturales, mantienen una continua importancia y que, en síntesis, el transnacionalismo de los migrantes depende en buena medida de los nexos políticos y económicos preexistentes entre estados emisores y receptores.

El resumido panorama regional sobre las tres dimensiones que componen la integración nos explica la atomización de este proceso en el caso caribeño. La historia del Caribe visibiliza que este espacio se encuentra en la búsqueda de alianzas, favorecida por las dinámicas mundiales y el proceso de globalización. La hasta ahora gobernanza global que giró, tal como lo indica Serbín (2018b), en torno a valores promovidos por Occidente, está sujeta a críticas, de las cuales surgen nuevas propuestas con nuevos actores y líderes internacionales. De ello deriva la alianza de la República Dominicana con el SICA (Sistema de la Integración Centroamericana), la cooperación de los países caribeños en el marco del ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) y el PetroCaribe, y una modificada mirada a la asociación con la UE. Actualmente, la parte caribeña, aún inmersa en divisiones entre el Norte y el Sur global, sujeta a la dominación económica y política de los antiguos imperios coloniales y de Estados Unidos, pero en constante búsqueda y cristalización de su identidad y un propio y original derrotero será una difícil contraparte para la UE. La necesidad de responder a las exigencias sociales, mirar hacia dentro de los estados y, finalmente, buscar una estrategia que permita sacar ventajas de la gran diversidad de la región y el sistema que representa son retos sustanciales. Mientras se mantenga la fragmentación y la multiplicidad de órganos de integración,

Actualmente, la parte caribeña, aún inmersa en divisiones entre el Norte y el Sur global, sujeta a la dominación económica y política de los antiguos imperios coloniales y de Estados Unidos, pero en constante búsqueda y cristalización de su identidad y un propio y original derrotero será una difícil contraparte para la UE.

La desintegración del bloque soviético requirió una redefinición de los objetivos y supuestos de la política exterior cubana.

muchos de los cuales incluyen a los mismos actores, será complicado mantener una agenda caribeña común. La dificultad deriva de las pequeñas patrias que conforman esta área geográfica.

2. Cuba y la integración con el Caribe: historia y desafíos

Los procesos de integración, ya sea política, social como económica requieren flexibilidad y, a su vez, una capacidad de consenso de las partes que participan en tal proceso. Obviamente, cuanto mayor sea la variedad de objetivos políticos de éstas, sus experiencias históricas y diversidad cultural, mayor es la posibilidad de que aparezcan antagonismos y, a su vez, los procesos de cooperación encuentren obstáculos y brechas. Tal heterogeneidad representa la región caribeña. Gérard Pierce-Charles nos dice que «pocas regiones del mundo han experimentado un choque de tanta envergadura y por tan largo período histórico como el provocado en el Caribe por la colonización europea» (Pierre-Charles, 1981: 14). La rivalidad de los imperios europeos causó en el Caribe una fragmentación política y lingüística. Prácticamente, cada isla evolucionaba con pocos contactos respecto a las otras. Todo esto provocó una falta de conexión entre sí, lo cual hizo que estuviesen conectadas casi únicamente con la metrópolis. Con el tiempo, la región fue evolucionando dentro de la fuerza de atracción de los EE. UU., siguió siendo política y económicamente dependiente de Occidente y funcionó al margen de las relaciones internacionales (Pierre-Charles, 1981: 20-21). En esta situación histórica estalló la Revolución cubana, que no solo cambió radicalmente la sociedad de la isla, sino que también fue impulsora de cambio para la región caribeña y América Latina en general. A partir del año 1959, la base de la nueva política exterior cubana la constituía un nacionalismo revolucionario y antiimperialista. Cuba buscaba su autonomía y soberanía a través de sus esfuerzos secesionistas en el contexto de las relaciones con EE. UU. Su política provocó el aislamiento de la isla en el sistema interamericano y, en 1962, su gobierno fue excluido de la OEA (Organización de Estados Americanos). A consecuencia, en 1964 los estados americanos asumieron el compromiso de romper relaciones diplomáticas y consulares con Cuba al igual que suspender el comercio, excepto en alimentos y medicamentos (Domínguez, 1989: 115-116). Durante el período 1959-1989, Cuba sujetó su política en tres pilares: pertenencia a los países socialistas (desde 1972 formó parte del Consejo de Ayuda Mutua Económica, CAME), participación activa en el Movimiento de Países No Alineados (MPNA) (miembro fundador) y solidaridad con los países del entonces llamado , también buscando estrechar lazos con América Latina y el Caribe. La política cubana era extremadamente activa y, ya a mitad de los setenta, se levantaron las sanciones de la OEA contra la isla (Arrighi, 2009; Romero, 2016). En 1975, por primera vez desde 1959, Cuba se incorporó a un organismo de cooperación regional, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

La desintegración del bloque soviético requirió una redefinición de los objetivos y supuestos de la política exterior cubana. La supervivencia del régimen político es hasta ahora el objetivo principal de las acciones emprendidas, mientras que las cuestiones económicas y sociales son de carácter secundario. Otros temas importantes son: el levantamiento del bloqueo comercial de Estados Unidos; el desarrollo económico sosteni-

ble basado en una integración justa con la economía mundial, evitando dependencias adicionales; la profundización de la cooperación sur-sur; desarrollo de la unidad y la cooperación con los países de América Latina y el Caribe, así como la solidaridad con las naciones que se oponen a EE. UU. La diplomacia médica y la ayuda humanitaria son un ejemplo del uso del , gracias al cual La Habana adquiere un capital simbólico que le permite obtener apoyo internacional y ampliar su propia autonomía (Feinsilver, 2008: 273-285; Kruijt, 2019: 293).

Cuba demostró su capacidad de cooperación dentro de las organizaciones internacionales regionales –la isla está integrada a ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), AEC, CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe) y las Cumbres de las Américas– y también juega un papel clave en el grupo ALBA, que puede considerarse un intento de creación de una propia estructura regional (Preciado Coronado, 2011; Serbín, 2018a).

Durante la Guerra Fría, la política de los países caribeños hacia Cuba fue un indicador de las posturas de éstos en referencia a la dominación estadounidense en la región. A principios de la década de los setenta, los cuatro países más grandes de la región (Jamaica, Guyana, Trinidad y Tobago, Barbados) establecieron relaciones diplomáticas con Cuba. Con el tiempo, el Caribe se convirtió en el vocero del levantamiento de las sanciones económicas contra esta isla, que fue ampliando su influencia. Después de la Revolución granadina de 1979, Cuba se transformó en el principal socio de este país, pero la intervención militar estadounidense en Granada en 1983 enfrió las relaciones cubanas con la región (Martínez Reinoso, 2011: 206-215). El cambio en la política de la isla en la década de los noventa hizo que las relaciones con regiones como la Unión Europea y el Caribe fueran más prioritarias. Es en ese momento cuando, en la conciencia de los pequeños países caribeños, Cuba dejó de parecer como una amenaza regional y un «caballo de Troya» de la URSS (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) (Servín, 2004: 11-12). Desde entonces, la isla podía contar con un mayor apoyo de los países caribeños en los contactos con la UE y la lucha contra la Ley Helms-Burton, así como el soporte a la denuncia cubana de la política de bloqueo impuesta por EE. UU.

Resumiendo, a partir de los noventa Cuba experimenta una reactivación plena de sus relaciones con el Caribe, y entra en una etapa de construcción de la colaboración, con miras a nuevas propuestas y formas integracionistas. En el año 1994 se incorpora como estado fundador a la AEC y consolida sus nexos bilaterales con la CARICOM. A partir de 1990, dicha agrupación decide cooperar con la isla, pero no le otorga el estatus de observador. En el 2000 se firmó el Protocolo del Acuerdo Comercial y Económico entre la CARICOM y Cuba y, en el 2017, el Segundo Protocolo del Acuerdo de Cooperación Comercial y Económica entre ambas partes para facilitar el estrechamiento de los lazos comerciales existentes. Cada tres años, a partir del 2002, se celebran las Cumbres de los jefes de Estado y de Gobierno en el marco del mecanismo CARICOM-Cuba (Martínez Reinoso 2011: 216-221). La última de estas cumbres, la séptima, tuvo lugar en 2020, y se convocó en un contexto marcado por la aguda crisis a escala global. Durante el encuentro se analizaron los retos que implica para el Caribe la presencia de la pandemia de la COVID-19 y las medidas para contenerla. Rogelio Sierra, viceministro

Durante la Guerra Fría, la política de los países caribeños hacia Cuba fue un indicador de las posturas de éstos en referencia a la dominación estadounidense en la región.

Cerrando sus puertas hacia Europa, al inicio del nuevo milenio, el Gobierno de La Habana tuvo que buscar nuevas alianzas, también en el Caribe.

de Relaciones Exteriores cubano, subrayó que «los lazos que unen a Cuba y el Caribe están basados en principios como el respeto mutuo y la independencia, y valores como la solidaridad, amistad, hermandad, gratitud y apoyo pleno al Caribe, planteados por el líder histórico de la Revolución cubana» (Serna Duque, 2020).

El activismo internacional de Cuba no excluye a la ACP. Desde 1997 Cuba envía señales de interés de sumarse a los trabajos de esta organización, así como al Acuerdo de Lomé. La idea fue apoyada por los países caribeños y africanos con los que Cuba tradicionalmente tuvo buenas relaciones durante años. Otro elemento significativo en la maduración de las relaciones cubanas con la CARICOM es la participación, desde 1998, en el CARIFORUM (Foro del Caribe) (con el consentimiento de los ministros de Asuntos Exteriores de los estados miembros de la UE). El CARIFORUM gestiona las relaciones entre la CARICOM y la Unión Europea, incluidos, desde 2008, los acuerdos de libre comercio (EPA), y es un subgrupo de la Organización de Estados de África, el Caribe y el Pacífico que sirve como base para el diálogo económico con la UE (Silva, 2014). En octubre del 2008, la UE firmó un Acuerdo de Asociación Económica con el Foro del Caribe, un grupo de quince estados caribeños. Este viene aplicándose con carácter provisional desde el 29 de diciembre del 2008. Cuba es miembro observador del CARIFORUM, pero no participa en los acuerdos de Cotonú (Trillard, 2012: 13-14). Debido a la terquedad de países como Finlandia, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido, la membresía de pleno derecho se condicionó al progreso en la democratización y la protección de los derechos humanos. Cuba había declarado en repetidas ocasiones su voluntad de adherirse al Acuerdo UE-ACP, y el 8 de febrero del 2000 hizo una solicitud para adherirse al Acuerdo de Cotonú. Debido a las sugerencias de veto por parte de los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido en el Consejo de la UE, Cuba retiró su solicitud el 26 de abril del mismo año. A pesar de lo anterior, desde el 14 de diciembre del 2000 Cuba se convirtió en miembro del Grupo ACP, pero no del Acuerdo de Cotonú, por lo que no pudo beneficiarse de este. No obstante, desde el 2007 sacó provecho de la financiación regional y temática de la UE fuera del FED (Fondo Europeo de Desarrollo) (Kennes, 2018: 5). En diciembre del 2002, Fidel Castro volvió a declarar su voluntad de adherirse al Acuerdo de Cotonú, y los países de CARICOM la apoyaron y solicitaron a la UE que iniciara un procedimiento que involucrase a Cuba en el Acuerdo sin condiciones previas. Sin embargo, como resultado de masivas represiones en la isla contra el movimiento opositor en marzo y abril del 2003, la Comisión Europea suspendió el procedimiento el 1 de mayo del mismo año. El Gobierno de Cuba retiró de nuevo su solicitud de adhesión al Convenio de Cotonú, y rechazó además toda ayuda proveniente de la UE acusando a los gobiernos europeos de complicidad con Estados Unidos en la invasión de Irak (Ojeda Revah, 2012).

Cerrando sus puertas hacia Europa, al inicio del nuevo milenio, el Gobierno de La Habana tuvo que buscar nuevas alianzas, también en el Caribe. Es por este motivo que se involucró con entusiasmo en la construcción de nuevas iniciativas como CELAC y ALBA. Los investigadores cubanos escriben de manera muy apologética sobre este último organismo internacional, afirmando que el ALBA es el epítome y modelo de una nueva integración antiliberal (García Lorenzo, 2012; Fernández Tabío, 2014). Por otro lado, varios países del Caribe han sido miembros y se han

beneficiado de PETROCARIBE, el acuerdo de cooperación energética financiado en su gran mayoría por Venezuela y dirigido a los estados caribeños, incluidos los centroamericanos. Parte de ellos han sido miembros de ALBA, y Cuba estuvo participando de manera muy activa en ambas iniciativas.

La crisis venezolana al igual que el debilitamiento político de los gobiernos de la izquierda progresista en la región influyeron en la posición de Cuba en el ámbito internacional e hicieron disminuir el nivel de inversiones latinoamericanas en la isla. A pesar de estos obstáculos, Cuba no dejó de colaborar con el Grupo ACP y los países del Caribe. En efecto, en varias ocasiones, muchos de estos estados han expresado su agradecimiento a la isla por su solidaridad y contribución al movimiento, la reducción del analfabetismo, la lucha contra las enfermedades en el marco de la cooperación en materia de salud, así como en los ámbitos del deporte y la mitigación de riesgos ante desastres naturales. Así, Roberto Azevêdo, director general del ACP, afirmó que «la erradicación de la pobreza, el enfrentamiento y adaptación al cambio climático y la promoción de políticas sociales que generen igualdad, deben ser ejes centrales para desarrollar la cooperación entre nuestras naciones». Hasta 2019 más de 190.000 cooperantes cubanos dieron servicios en los países que integran el Grupo ACP y se formaron 30.000 jóvenes de estos países (Prensa ACP, 2019).

La integración de Cuba con el Caribe ha encontrado diferentes obstáculos y condicionantes. Jacqueline Laguardia Martínez (2018), científica cubana, enumera los principales:

- Inestable clima económico regional.
- Altas tasas de endeudamiento de los PEIDS (Pequeños Estados Insulares en Desarrollo) caribeños y la escasez de IED (inversión extranjera directa), el creciente desempleo y la baja productividad.
- Alto costo del transporte intrarregional.
- Desconocimiento en el Caribe sobre las posibilidades de negocio y las especificidades económicas, institucionales y legales de Cuba.
- Desconocimiento por parte de Cuba sobre las oportunidades y los atractivos para fortalecer los vínculos económicos con el Caribe.
- Percepción dominante de «competencia» por encima de «complementación».
- Lazos económicos históricamente determinados con otros socios.
- Insuficientes mecanismos de financiación y de crédito.
- Barreras idiomáticas.
- Bloqueo de Estados Unidos sobre Cuba.
- Temor al tamaño y las potencialidades de Cuba.

Laguardia Martínez (2018), en su trabajo sobre las relaciones cubano-caribeñas, enumera también lo más importante por hacer para mejorar tal proceso:

- Identificar espacios de complementación, más que de competencia.
- Impulsar los vínculos económicos entre Cuba y el resto del Caribe.
- Promover el comercio de servicios y el turismo multidesestino.
- Continuar el incremento de opciones para el transporte, sobre todo marítimo.
- Capitalizar las experiencias positivas en las acciones conjuntas de cooperación en el intercambio económico (confianza, capacidad de trabajar juntos).

El resultado de la cooperación UE-ACP a menudo se evalúa como una acción con largas demoras, alta burocratización, reducida eficiencia y bajo impacto en un desarrollo bastante cuestionable.

- Interesar al sector empresarial en explorar los mercados interregionales.
- Profundizar en el conocimiento sobre la región.
- Pensar en «lo caribeño» desde una perspectiva de desarrollo socioeconómico más allá de su significación histórica y cultural.

3. Lomé, Cotonú y los nuevos acuerdos pos-Cotonú

El Grupo ACP se formó en 1975 como resultado de la firma del Acuerdo de Georgetown sobre la Organización del Grupo de África, Caribe y Pacífico, y el mismo año estos países llegaron a un consenso con la Comunidad Europea, con la firma del primer Convenio de Lomé. Los signatarios fueron nueve miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE) y 46 de sus antiguas colonias en África, el Caribe y las regiones del Pacífico. Los firmantes por parte del Caribe fueron Bahamas, Barbados, Granada, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago. Con el tiempo, el Grupo ACP creció a 79 países. El primer acuerdo (Lomé I) se celebró por cinco años; luego se firmaron otros: Lomé II (1980-1984), Lomé III (1985-1989), Lomé IV (1990-1994) y Lomé IV bis/ revisado (1995-1999). Los convenios de Lomé se basaron en tres pilares: comercio, cooperación al desarrollo y cooperación política. Hubo varias modificaciones en los instrumentos y procedimientos, pero la configuración básica quedó igual. Estos acuerdos tenían diferentes mecanismos y objetivos. Entre las marcas distintivas de los convenios de Lomé estaban las preferencias comerciales unilaterales otorgadas por Europa al Grupo ACP, así como la provisión europea de ayuda al desarrollo a través del FED. Ambos elementos proporcionaban incentivos para los países ACP, los cuales buscaban estrechar y continuar la relación (Montoute, 2017; Whiteman, 2017). Vale la pena subrayar que, en cuanto a los derechos aduaneros, se suprimieron en casi todos los productos industriales, y para los productos agrícolas fueron levantados o reducidos.

La evaluación de los acuerdos de Lomé crea ciertas dificultades. A pesar de las ventajas que obtuvieron en el mercado europeo los productos de ACP y la ayuda al desarrollo otorgada, estos tratos preferenciales no afectaron significativamente en el nivel de desarrollo socioeconómico de las antiguas colonias europeas. También cabe indicar que la participación de los países ACP en el comercio europeo disminuyó significativamente, del 6,7% al 3%, durante el período 1976-1998. Otro problema que quedó pendiente de resolver fue la baja diversificación de la canasta exportadora, ya que el 60% de las exportaciones totales de los países ACP representaron solo diez productos. Las convenciones de Lomé reflejaban el marco completo de la cooperación norte-sur, pero con el tiempo evolucionaron hasta convertirse en una herramienta de relaciones muy complicada, con demasiados objetivos, instrumentos y procedimientos. Así, el resultado de la cooperación UE-ACP a menudo se evalúa como una acción con largas demoras, alta burocratización, reducida eficiencia y bajo impacto en un desarrollo bastante cuestionable (ECDPM, 2001: 3).

Después de veinte años de experiencia en la cooperación, bajo el lema de Acuerdos de Lomé, la Comisión Europea inició un proceso de revisión exhaustiva que abarcó los tres pilares del acuerdo: comercio, diálogo político y cooperación. La idea era que para el siglo XXI estuviera en marcha una estructura de cooperación renovada y mejorada (Kennes, 2018:

3). Este proceso condujo a la creación del llamado (EC, 1996) y sentó las bases para las negociaciones de un acuerdo sucesor (1998-2000) que se firmó el 23 de junio de 2000 en Cotonú, la capital de Benín.

El Acuerdo de Cotonú consta de un preámbulo, un texto sustantivo dividido en seis partes, seis anexos y protocolos con anexos. La primera parte contiene disposiciones generales sobre los objetivos, principios y destinatarios del Acuerdo, al que también se invitó a instituciones y organizaciones no gubernamentales (véase el artículo 4). La segunda parte consta de disposiciones institucionales, y la tercera se refiere a las estrategias de cooperación económica y para el desarrollo. La cuarta parte cubre las disposiciones sobre la cooperación financiera. La quinta trata de los países, islas y enclaves menos desarrollados, y la sexta y última se refiere a las disposiciones finales.

Los objetivos principales del Acuerdo de Cotonú se centran en reducir la pobreza para erradicarla definitivamente, apoyar el desarrollo económico, cultural y social sostenible de los países socios, así como facilitar su integración progresiva en la economía mundial (artículo 19). Asimismo, las tareas que contribuyen a la implementación de estos objetivos deben llevarse a cabo de acuerdo a los siguientes principios:

- Los socios del Acuerdo son iguales.
- Los países ACP determinan sus propias políticas de desarrollo.
- La cooperación no es solo entre los gobiernos (los parlamentos, las autoridades locales, la sociedad civil, el sector privado y los interlocutores económicos y sociales también desempeñan una función).
- Los acuerdos y las prioridades de cooperación varían según algunos aspectos como los niveles de desarrollo de los países.

El Acuerdo de Cotonú se basa en cuatro pilares:

1. **Una dimensión política reforzada:** diálogo político, prevención y resolución de conflictos por medios pacíficos, respeto de los derechos humanos, principios democráticos y estado de derecho. Es importante destacar que la violación de la cláusula democrática (artículo 9) permite la activación de mecanismos de consulta (artículo 96) y, en consecuencia, la suspensión de la cooperación. Ya en el primer año del Acuerdo, el procedimiento del artículo 96 se aplicó a Zimbabue, Haití, la República de Fiyi y Costa de Marfil. Desde el año 2000 este artículo se ha aplicado unas quince veces. Probablemente, incluso si Cuba fuera parte del Acuerdo, sería difícil para ella obtener beneficios económicos del mismo, debido, entre otros motivos, a las limitadas libertades civiles y la persecución de la oposición en 2003, a consecuencia de lo cual la UE aplicó medidas ante el Gobierno cubano en el marco de la Posición Común.
2. **Una mayor participación:** participación en la cooperación entre la sociedad civil y el sector privado para utilizar los fondos de ayuda de manera más eficaz, a través de actividades para el desarrollo económico de la región: desarrollo del sector privado, inversiones, política sectorial, reformas, desarrollo social y cultural, y cooperación e integración regional.
3. **Un enfoque de cooperación más estratégico,** centrado en la reducción de la pobreza, y con nuevas asociaciones económicas y comerciales: nuevos acuerdos comerciales y EPA/AAE (artículo 36), protección de la propiedad intelectual (artículo 46), protección del

Los objetivos principales del Acuerdo de Cotonú se centran en reducir la pobreza para erradicarla definitivamente, apoyar el desarrollo económico, cultural y social sostenible de los países socios, así como facilitar su integración progresiva en la economía mundial.

Según el Acuerdo de Cotonú, la cooperación al desarrollo tiene como objetivo implementar y avanzar en las estrategias locales que cubran cuestiones económicas, culturales, medioambientales y de creación de instituciones.

medio ambiente (artículo 49), cumplimiento de las normas laborales (artículo 50).

4. **Una mejora de la cooperación financiera:** suspensión de los sistemas Stabex (el Sistema de Estabilización de Ingresos por Exportación) y Sysmin (el Sistema de Ayuda a los Productos Mineros), posibilidad de compensar pérdidas por ingresos por exportación de materias primas y bienes agrícolas; financiación de proyectos y programas del FED/EDF.

Según las disposiciones del Acuerdo de Cotonú, la cooperación al desarrollo tiene como objetivo implementar y avanzar en las estrategias locales que cubran cuestiones económicas, culturales, medioambientales y de creación de instituciones. Las estrategias referentes a las políticas de desarrollo de cooperación ACP-CE/UE deben encaminarse a:

- a) conseguir un crecimiento económico rápido, constante y generador de empleo, desarrollar el sector privado, aumentar el empleo, mejorar el acceso a los recursos productivos y a las actividades económicas y fomentar la cooperación y la integración regionales;
- b) promover el desarrollo social y humano, contribuir a garantizar una distribución general y equitativa de los beneficios del crecimiento y favorecer la igualdad entre ambos sexos;
- c) promover los valores culturales de las comunidades y su interrelación específica con los factores económicos, políticos y sociales;
- d) promover el desarrollo y las reformas institucionales, reforzar las instituciones necesarias para la consolidación de la democracia, la buena gestión de los asuntos públicos y economías de mercado eficaces y competitivas; desarrollar las capacidades al servicio del desarrollo y la asociación; y
- e) promover la gestión duradera, regeneración y mejores prácticas ambientales así como garantizar la conservación de los recursos naturales» (artículo 20).

En el Acuerdo de Cotonú se impone una visión de la civilización occidental sobre la comprensión del desarrollo, el crecimiento económico y, sobre todo, la correlación entre la sociedad civil y la economía de mercado (artículo 1). Igualmente, instala una visión europea del desarrollo como uno de los estándares universales. Sobre la existencia de estos estándares, el investigador norteamericano en relaciones internacionales de origen chino, Gong, escribe, en uno de sus trabajos en que nos habla de los «estándares de civilización», que las naciones no europeas tenían que cumplir para unirse a la familia de naciones civilizadas (Gong, 1984: 92-93; cf. Rudowski, 2018). Por otro lado, el artículo 20 promueve un tradicional modelo de desarrollo que viene implementado «desde arriba hacia abajo», lo cual choca con las actuales propuestas alternativas. Además, el artículo 10 del Acuerdo de Cotonú, bajo la apariencia de promover el desarrollo sostenible y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, subraya la importancia de una economía de mercado, la industrialización y la competitividad como elementos de la lucha contra la pobreza, cuando la mayoría de estos países se ven afectados por las consecuencias de la catástrofe climática. Otra rareza la detectamos en el artículo 24, que trata sobre la importancia y el gran papel del turismo en el desarrollo sostenible de los estados ACP. En este sentido, cabe señalar que la actual situación mundial pandémica ha demostrado la profunda dependencia económica y social de algunos de estos países respecto de este sector, y ha confirmado que es necesaria la diversificación de los

servicios a la hora de combatir la pobreza y el atraso tecnológico; ejemplo de ello es Cuba.

Un punto importante en el Acuerdo de Cotonú fue la cuestión de las inversiones extranjeras y el desarrollo del sector privado. La cooperación UE-ACP debería apoyar, a escala nacional y/o regional, las reformas y las políticas económicas e institucionales necesarias. A la vez, para crear un entorno propicio a la inversión privada y al desarrollo de un sector privado dinámico, viable y competitivo se exigía que la cooperación contuviese:

- a) el fomento del diálogo y la cooperación entre los sectores público y privado;
- b) el desarrollo de la capacidad de gestión y de una cultura de empresa;
- c) la privatización y la reforma de las empresas;
- d) el desarrollo y la modernización de los mecanismos de mediación y arbitraje» (artículo 21).

El Acuerdo de Cotonú se revisó en el año 2005; a consecuencia de ello se introdujeron nuevos elementos como la dimensión política, las estrategias de desarrollo, el mecanismo de inversión, además de los procedimientos de gestión (Serrano Caballero, 2012: 178), para centrarse también, en 2007, en cuestiones como el cambio climático, la seguridad alimentaria, el VIH/SIDA, la sostenibilidad de la pesquería, el refuerzo de la seguridad en regiones frágiles, y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (sustituidos, en 2016, por diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible) (CE, 2020a).

El 3 de diciembre de 2020, la UE y la OEACP (Organización de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico) llegaron a un consenso político sobre el nuevo acuerdo que sucederá al de Cotonú; éste se rubricó el 15 de abril de 2021. El Acuerdo pos-Cotonú establece valores y principios comunes de la UE y la OEACP que se enumeran en los siguientes ámbitos prioritarios: democracia y derechos humanos, paz y seguridad, desarrollo humano y social, desarrollo y crecimiento económicos sostenibles, cambio climático, migración y movilidad (artículo 1, párrafo 3) (CE, 2020b). Podríamos definirlo como de gran cambio filosófico en las relaciones UE-ACP. En el «viejo» Acuerdo los objetivos se enfocaban en el desarrollo económico y social del Grupo ACP, y la cooperación era construida bajo el paradigma de las relaciones norte-sur. El Acuerdo pos-Cotonú maneja las relaciones UE-ACP de manera más horizontal y recíproca, dándole mayor énfasis al fortalecimiento de espacios y alianzas multilaterales. La nueva estructura «3+1» de la cual se caracteriza el tratado pos-Cotonú sirve para reforzar las relaciones de la UE con África, el Caribe y el Pacífico, pero mantiene al mismo tiempo todos los beneficios del conjunto OEACP-UE. Por lo tanto, la nueva estructura del Acuerdo pos-Cotonú se compone de dos partes:

1. el Acuerdo Base (para todas las partes) establece los valores y principios comunes, define áreas prioritarias y estrategias para el trabajo conjunto, y
2. el Protocolo Regional Complementario: determina el enfoque específico para las acciones conjuntas en función de las necesidades de cada región.

El «nuevo» Acuerdo cambia el mecanismo de financiación de la cooperación, donde no existe ningún fondo específico. El FED se ha integrado en el presupuesto de la UE y habrá fondos programables dentro del marco

El Acuerdo pos-Cotonú maneja las relaciones UE-ACP de manera más horizontal y recíproca, dándole mayor énfasis al fortalecimiento de espacios y alianzas multilaterales.

Las disposiciones comerciales del Acuerdo pos-Cotonú son sorprendentemente asimétricas. El legado colonial se evidencia en el lenguaje del Acuerdo.

financiero plurianual de la Unión Europea. Por lo tanto, la cooperación UE-ACP se financiará a través del presupuesto de la UE y el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional propuesto (IVDCI²). Dicho instrumento promueve las iniciativas más fuertes, que favorecen el desarrollo y los proyectos intrarregionales; lo conforman tres pilares principales: el geográfico, el temático y el de respuestas rápidas. Otros componentes de este instrumento son: la ayuda monetaria, la acción externa y de seguridad común, y la cooperación con territorios de ultramar. La ayuda de la UE al desarrollo en el extranjero está valorada en 79.500 millones de euros (Morgan, 2021). Entre las ventajas del nuevo mecanismo de financiación se pueden enumerar el ciclo financiero multianual, la posibilidad de trasladar los fondos interanuales, varios mecanismos bajo un mismo instrumento, la facilidad en los procedimientos de desembolsos (simplificación), una mayor coherencia de la cooperación, una menor fragmentación de la cooperación y mayor complementariedad. También encontramos críticas de tal cambio, que indican, como debilidades, la falta de una cogestión de la programación, menor predictibilidad en los fondos disponibles, falta de asignación intra-ACP y competencia de fondos con Países Menos Avanzados (PMA) (Ogando, 2020).

Entre las principales ventajas del nuevo Acuerdo, la Comisión Europea indica que este, sin duda, ayuda a formar una asociación más moderna en la cual se busca dar soluciones a problemas mundiales (medioambientales y climáticos, cuestiones migratorias y de movilidad, temas de paz y seguridad) ya que el nuevo Acuerdo puede ser un instrumento para la ejecución del Acuerdo de París, impulsar la Agenda 2030 de las NU y los ODS. Otro punto importante es, según la CE, la especial atención al crecimiento sostenible el cual incluye la creación de empleos y, en particular, a las inversiones y el desarrollo del sector privado (CE, 2021). Las cuestiones de salud, género, derechos sexuales y reproductivos, y migración se encontraban entre aquellas en las que llegar a un acuerdo entre los negociadores era más difícil (Pichon, 2021).

Las disposiciones comerciales del Acuerdo pos-Cotonú son sorprendentemente asimétricas. Según Iana Dreyer, la editora fundadora de Borderlex.eu: «la asimetría, desde el punto de vista de cuáles son los intereses y discursos que han prevalecido en esta negociación, es evidente. Todos sabemos que el trasfondo del marco de Cotonú es un legado de la época colonial. Pero ya es hora de que entremos todos en el siglo XXI» (Dreyer, 2021). Desgraciadamente, el legado colonial se evidencia en el lenguaje del Acuerdo que, de vez en cuando, adquiere un tono moralizador que se puede notar en el artículo 41 sobre «Movilización de inversiones sostenibles y responsables». En el artículo 42, párrafo 3 sobre «Facilitación y protección de las inversiones» podemos fácilmente identificar cuales son los intereses que están más protegidos: «Las Partes, de acuerdo con sus respectivas estrategias, acuerdan la importancia de brindar certeza jurídica y protección adecuada a las inversiones establecidas, cuyo tratamiento será de carácter no discriminatorio e incluirá mecanismos efectivos de prevención y resolución de controversias. En ese sentido, reafirman la importancia de celebrar acuerdos internacionales de inversión que preserven plenamente su derecho soberano de regular la inversión con fines legítimos de política pública». El proceso negociador enfrentó trabas y dificultades, lo cual repercutió en el texto final tal como lo admitió el negociador de la OEACP y ministro

2. Este instrumento es para todos los países, no solo de ACP.

de Relaciones Exteriores de Togo, Robert Dussey, afirmando que las cosas podrían haber salido mejor si se hubiera mostrado más solidaridad: «No estábamos de acuerdo entre nosotros. Pero la UE sabía muy bien lo que quería» (Wilhelm, 2021).

4. El Caribe en el panorama pos-Cotonú

Las circunstancias en las cuales se desarrollaban los trabajos sobre el acuerdo que debería sustituir el de Cotonú no pueden considerarse como comunes y ordinarias. La situación sanitaria mundial no es la única condicionante. Principalmente, son los nuevos retos que tuvo que enfrentar en su seno la Unión Europea, como el Brexit y nuevos nombramientos en el Consejo Europeo, pero también el creciente número de problemas globales y el fortalecimiento de la multipolaridad del escenario internacional. Todos ellos se reflejan en el texto del nuevo Acuerdo pos-Cotonú.

La base del nuevo convenio entre la UE y la Organización de Estados ACP, que representa los valores y principios comunes para todos los países firmantes, se puede considerar mucho más general que la anterior. Los temas específicos de las acciones para cada una de las regiones ACP los encontraremos en los protocolos regionales, un elemento novedoso en los acuerdos ACP-UE. Estos protocolos derivan de la diversidad geográfica de las partes y enfatizan los desafíos específicos para cada área. En nuestro caso, el Caribbean Regional Protocol indica:

- a) reforzar la asociación política regional;
- b) profundizar las relaciones económicas, promoviendo la transformación y la diversificación, apoyar el crecimiento y el desarrollo económicos inclusivos y sostenibles a través del comercio, la inversión, el desarrollo del sector privado y la industrialización sostenible;
- c) mejorar la sostenibilidad ambiental y la resiliencia climática, perseguir la gestión sostenible de los recursos naturales y fortalecer la gestión de desastres;
- d) construir sociedades inclusivas, pacíficas y seguras, con un enfoque especial en el avance de los derechos humanos, la igualdad de género, la justicia y la gobernanza, incluida la gobernanza financiera y la seguridad ciudadana;
- e) invertir en el desarrollo humano y social, abordar la pobreza y las crecientes desigualdades, gestionar la migración, aprovechar la inversión de la diáspora, y garantizar que nadie se quede atrás (EC, 2021: 119).

Si bien los primeros dos puntos, que llaman a una mayor integración incluyendo la económica, repiten los objetivos de la «vieja» Asociación, los siguientes enumeran las preocupaciones contemporáneas, centrándose en el ser humano, su actividad económica y condiciones jurídicas, su bienestar y su relación con la naturaleza. Los derechos humanos que se mencionan incluyen los de la tercera y cuarta generación, con lo cual podemos constatar que el documento adopta los cambios del tiempo y responde a las expectativas de las nuevas generaciones de los ciudadanos del Caribe, en el cual varios de los estados tienen una estructura demográfica joven (como Haití, República Dominicana o Jamaica), o envejecen (como Cuba y Barbados). Al respecto citamos un fragmento del artículo 32 del Protocolo (EC, 2021: 139):

La base del nuevo convenio entre la UE y la Organización de Estados ACP se puede considerar mucho más general que la anterior.

El nivel de generalidad que maneja el texto crea amplio margen de flexibilidad para las actuaciones de los países del Caribe.

Las Partes contribuirán a la protección, la promoción y el cumplimiento de los derechos humanos de conformidad con el Derecho internacional. Promoverán los instrumentos internacionales de derechos humanos y contribuirán a su ratificación y aplicación universales, aplicarán aquellos instrumentos que hayan suscrito y considerarán la adhesión a aquellos otros de los que aún no sean parte. Aplicarán plenamente el principio de no discriminación establecido en el artículo 9 de la parte general del Acuerdo, dando prioridad a la adopción y aplicación de leyes integrales en materia de igualdad y lucha contra la discriminación.

Este punto, como todo el capítulo 1 del Protocolo, conforme a los valores presentados en la parte principal del Acuerdo, debería tener implicaciones en la ampliación de los derechos de grupos minoritarios, incluidos los sexuales (LGBT+), que son discriminados en varios países de la región, y las prácticas homosexuales penalizadas con prisión. «Este es el caso de Jamaica, Barbados, Guyana, San Vicente y las Granadinas, Dominica y San Cristóbal y Nieves, todos ellos con leyes vigentes que tipifican a las relaciones sexuales entre personas del mismo sexo bajo los delitos de “sodomía” o “indecencia grave”, mientras que la legislación de Granada lo hace bajo la denominación de “acto contra natura”. Curiosamente, Antigua y Barbuda y Santa Lucía solo consideran ilegales las relaciones homosexuales entre varones» (Pascali, 2021).

El Protocolo Regional para el Caribe hace un llamamiento a una transformación de las actividades económicas en los países caribeños, que deberían ser construidas según los ODS, la economía verde y la economía azul. El nivel de generalidad que maneja el texto crea amplio margen de flexibilidad para las actuaciones de los países del Caribe, una región que depende de los suministros de petróleo, y que basa su economía en el turismo y en los ingresos derivados de leyes tributarias favorables a empresas y ciudadanos no residentes. Se trata de un área con grandes necesidades de uso de nuevas tecnologías en el sector energético, diversificación económica y lucha contra los efectos de desastres naturales. Estos temas se vuelven de suma importancia, tal como lo menciona el artículo 30 del Protocolo (EC, 2021: 137).

Los países del Caribe llevan décadas trabajando conjuntamente en el marco de organismos internacionales como CARICOM, ONU o FAO (Organización de las NU para la Alimentación y la Agricultura) en el ámbito de la mitigación de desastres naturales, y también de epidemias que afectan la agricultura local. Aunque hoy día el cambio climático, el colapso ambiental, y la seguridad sanitaria son temas «candentes», las experiencias exitosas y buenas prácticas en la formulación de políticas migratorias, en cooperación internacional y desarrollo humano pueden hacer del Caribe un líder entre los países ACP. Los próximos años serán cruciales para que la región caribeña prevenga, anticipe y se adapte a los efectos del cambio climático, que afectan fuertemente a sus tierras y poblaciones. Un desafío igualmente importante será cosechar los beneficios del uso sostenible de los recursos marinos, también conocido como la «economía azul», para aprovechar el potencial de crecimiento de la región y reducir las desigualdades.

El «nuevo» Acuerdo toma en consideración la heterogeneidad socio-económica del Caribe, y otorga un trato especial a Haití, como el país más pobre de la región, el cual requiere una atención específica. Se subraya también la necesidad de estrechar las relaciones con los territorios de ultramar de la UE, los cuales, vinculados política, económica y financieramente a Europa, se encuentran despegados de la CARICOM y otros organismos regionales, pero no de la realidad caribeña. Este hecho evidencia la presencia de la herencia colonial, que podemos considerar una sombra permanente en el establecimiento de un diálogo sincero y franco entre Europa y el Caribe, pero también crea divisiones, en la misma región, que derivan de intereses opuestos.

Resumiendo, aparte de los ya mencionados temas, el Protocolo Regional indica otras áreas de trabajo conjunto como respuesta a los retos a enfrentar, con el fin de lograr una mayor cooperación e integración regional; estos son: en la parte económica, el desarrollo del sector privado e inversión, agricultura y turismo, industrias extractivistas e industrias culturales; en la legal, aumento de justicia e institucionalidad, disminución de la criminalidad y aumento de la seguridad ciudadana; en la del desarrollo humano, mejora de servicios sociales, educación, salud y vivienda.

Analizando el texto del Protocolo, opinamos que será muy difícil conciliar los objetivos económicos con los ambientales. Las economías de los países caribeños sufren gran dependencia del turismo masivo al igual que de la actividad extractivista, sea agrícola, marítima o minera. Todas estas actividades económicas aumentan los riesgos ambientales y vulnerabilizan las sociedades insulares, lo cual viene enumerado como desafío en el texto del Acuerdo. A pesar de la pandemia y el confinamiento global que descubrió la fuerte dependencia de los estados caribeños, el acuerdo pos-Cotonú parece no tener respuesta a estos problemas. Enfatiza las vías de desarrollo y de actuación para la región del Caribe, poniendo en los lineamientos, al lado del extractivismo, el turismo y crecimiento económico y la preocupación por el ambiente. Y aunque demuestra cuidado por el ser humano, no lo hace respecto a la naturaleza como tal; el bien sin el ser humano no es capaz de existir. Esta disonancia tal vez sea el tema principal para dialogar en el marco del Acuerdo por ratificar, más aún cuando cambia la manera de su financiamiento. Hasta ahora, CARICOM y sus miembros eran los principales beneficiarios de los programas; la incorporación de Haití y República Dominicana cambió el sistema de gravedad y, con la incorporación de Cuba, indudablemente, esto se profundizará, ya que se trata del mayor territorio del Caribe, líder en las relaciones latinoamericanas, con gran experiencia en el trabajo multilateral y el diálogo sur-sur. El debilitamiento del papel del CARICOM no será exclusivamente efecto de ello; lo será la pérdida del sentido de ser del CARIFORUM, pero también la salida de Reino Unido de la UE, un miembro conservador que se oponía a la aceptación de Cuba como parte de los acuerdos de Cotonú y tenía cuidado de los intereses de sus antiguas colonias. La ausencia del Reino Unido creará nuevas oportunidades para los territorios hispanohablantes, y posiblemente aumentará la independencia en la toma de decisiones por parte de los países del CARICOM, que no sentirán la obligación de respaldar los intereses de Londres ante la UE. Este nuevo escenario internacional es una gran oportunidad para Cuba de crear alianzas caribeñas e integrarse de forma efectiva a los acuerdos pos-Cotonú. Sobre los efectos de tal asociación y posibles escenarios de ello escribiremos a continuación.

Será muy difícil conciliar los objetivos económicos con los ambientales.

Este nuevo escenario internacional es una gran oportunidad para Cuba de crear alianzas caribeñas e integrarse de forma efectiva a los acuerdos pos-Cotonú.

5. Análisis FODA de la inclusión de Cuba en la Agenda del Caribe pos-Cotonú

Para poder dibujar los posibles escenarios de la incorporación de Cuba en la agenda caribeña es imprescindible tomar en cuenta los distintos factores que se suman a la formación de diferentes soluciones, bajo la condición de que Cuba se integre a la Asociación UE-ACP en el marco del acuerdo pos-Cotonú. Con el fin de hacerlo de forma detallada pero también resumida recurrimos al análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas). Es una herramienta metodológica que permite organizar la información recopilada y enmarcarla en un esquema muy estricto de categorización, donde los primeros dos factores –fortalezas y debilidades– corresponden a la situación interna, y los otros dos –oportunidades y amenazas–, a cuestiones externas (Matusiak, 2011). El análisis FODA se utiliza también para detectar las posibilidades de cambio en una región considerada como innovadora o que posee cualidades para serlo. Teniendo todo ello en cuenta, a continuación indicamos los elementos cruciales a favor y en contra de la inclusión de Cuba en la agenda del Caribe post-Cotonú, acompañados de un breve comentario.

A. Fortalezas de Cuba (endógenas)

- **Una política exterior cubana activa, especialmente en la región latinoamericana**

A veces se describe a Cuba como un país pequeño con una política exterior de «gran potencia». Esta política tiene como objetivo principal garantizar la soberanía de la isla. Las relaciones más estrechas con los países del sur y la región de América Latina y el Caribe son uno de los elementos actuales de la estrategia de supervivencia, junto con la actividad en los foros internacionales para desarrollar el multilateralismo. Cuba goza del prestigio entre los países del sur por su política de solidaridad, que a su vez incide en una mayor capacidad de maniobra en los foros internacionales.

- **Cuba como puente hacia América Latina**

La situación en que Cuba es el interlocutor entre Latinoamérica y los países anglocaribeños aumenta la relevancia regional de la isla. El activismo cubano y la unidad lingüística y cultural con América Latina acercan el Caribe insular al continente americano.

- **Diplomacia capacitada, con experiencia**

Cuba posee una buena escuela de diplomacia que incide en su activa política exterior contra su aislamiento internacional y la protección de sus intereses. El personal diplomático de Cuba está bien formado y capacitado, posee experiencia en dialogar con regímenes autoritarios, militares, así como liberales, y éxitos en foros de diálogo internacional.

- **Smart power / soft power / cubanos**

Numerosos investigadores señalan la alta efectividad de Cuba en el uso de su poder blando y las combinaciones de estrategias con el poder duro (la ventaja / el predominio del primero es más visible)³. El internacionalismo médico, los programas de alfabetización y la ayuda en caso de desastres traen éxito a la isla a muchos niveles, e influyen en su prestigio y construyen alianzas internacionales (Feinsilver, 2008; Kruijt, 2019; Kruijt, 2020; Werlau, 2013).

3. El poder duro en el caso cubano es principalmente la disposición de apoyo militar a estados en lucha revolucionaria.

- **La mayor economía del Caribe**

Cuba tiene el mayor potencial económico (PIB en 2020: 103,131 millones de dólares en precios actuales; nivel de ingresos: ingreso mediano alto) y poblacional (más de 11 millones de habitantes) de la región del Caribe (BM, 2021). El régimen cubano actualizó el modelo económico del país con el fin de permitir la propiedad privada, la venta de inmuebles y el desarrollo del sector privado. Los empresarios locales de pymes están dispuestos a desarrollar su actividad económica, lo que se demostró con el de actividades en el periodo 2012-2018. El emprendimiento local está conectado con el mercado caribeño, lo demuestran viajes privados de compras a Panamá, Guyana u otros destinos para adquirir productos que luego se venden en Cuba. El sector agroindustrial se caracteriza por su gran potencial, pero se encuentra en espera de inversiones, al igual que el sector de la industria biomédica (competitivo y dispuesto a colaborar).

- **País con libertades sociales y derechos a una vida digna**

Los cubanos gozan de un espectro de libertades individuales que vienen siendo limitadas en otros estados caribeños, donde las relaciones homosexuales y el aborto son todavía penalizados. Otros temas son los derechos de la mujer y los derechos de adultos mayores. La Constitución cubana garantiza también el derecho a agua, medio ambiente sano, alimentación sana y consumo de bienes de buena calidad.

B. Debilidades de Cuba (endógenas)

- **Sistema político**

Cuba es un estado unipartidista con el dominio del PCC (Partido Comunista de Cuba), lo cual indica falta de pluralismo político. Posee poca experiencia en autogestión local, acompañada de una burocracia estancada (prácticamente en cada sector del país). Tal «sistema fosilizado» será difícil de someter a reformas e innovaciones, lo cual se manifiesta en el lento cambio interno de las instituciones y leyes. Lo evidencia el arcaico lenguaje de la nueva Constitución, por ejemplo, en su artículo 5: «El Partido Comunista de Cuba, martiano, fidelista, marxista y leninista, vanguardia organizada de la nación cubana, sustentando en su carácter democrático y la permanente vinculación con el pueblo, es la fuerza política dirigente superior de la sociedad y del Estado, que organiza y orienta los esfuerzos comunes en la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista» (Constitución de la República de Cuba, 2019).

- **Falta de libertades políticas**

Son limitadas las libertades de expresión, incluyendo libertad de prensa y reunión.

- **Sistema económico**

El sistema económico de Cuba es incompatible con el mercado libre y el sistema capitalista que dominan el panorama mundial lo cual se refleja en el preámbulo de la Constitución del 2019, donde se explicita que: «Cuba no volverá jamás al capitalismo como régimen sustentado en la explotación del hombre por el hombre, y que solo en el socialismo y en el comunismo el ser humano alcanza su dignidad plena» (Constitución de la República de Cuba, 2019). Debe admitirse que no tiene que ser

eso un obstáculo con miras a la experiencia de Vietnam, sin embargo, el atraso tecnológico y el sometimiento ideológico de la economía sí lo son. La economía cubana está extremadamente politizada.

- **Un emprendimiento monolingüístico y temeroso**

En Cuba domina un emprendimiento monolingüístico, lo que no facilita la cooperación internacional. También como opina Omar Everleny Pérez: «las instituciones cubanas tendrían que cambiar de actitud hacia la cooperación internacional, que muchas veces es vista como una peligrosa concesión que le abre la puerta a la subversión» (González, 2020).

- **Exportación**

A causa de los débiles resultados de la exportación cubana y del desequilibrio con la UE respecto al comercio de mercancías, sin un arreglo transitorio asimétrico, el acuerdo pos-Cotonú tendría, en la actualidad, un valor cuestionable para Cuba.

- **Falta de experiencia como beneficiario financiero del Acuerdo de Cotonú**

Cuba no tiene experiencia como beneficiario financiero del Acuerdo de Cotonú (FED, EPA), pero sí la tiene en la cooperación con países de la UE, y recibió ayuda de programas europeos y agencias nacionales de desarrollo, sobre todo francesas y alemanas.

C. Oportunidades (provenientes de factores externos)

- **Avance en la innovación**

Cumplir con las recomendaciones de las NU sobre el desarrollo sostenible contribuirá al desarrollo de una estrategia regional de innovación la cual tendrá repercusiones positivas en la innovación tecnológica de Cuba.

- **Profundización de la cooperación internacional con los socios caribeños y la UE**

La multidimensionalidad de las actuaciones que se incluyen en el Acuerdo y el hecho de que la UE es el primer socio comercial de Cuba, contribuirá, sin duda, al estrechamiento de los lazos de la isla con la Unión y el Caribe, y, muy probablemente se pueda cristalizar un líder regional. La incorporación del mayor territorio caribeño puede contribuir a la dinamización de este proceso.

- **Apoyo a los postulados internacionales de Cuba**

Todos los países integrantes del Acuerdo pos-Cotonú han votado hasta ahora a favor del cese del bloqueo de EE. UU. Por lo tanto, existe un apoyo a la postura internacional de Cuba y sus postulados, no solo referentes a la cuestión del embargo/bloqueo, sino también a la solidaridad internacional en áreas como educación y salud.

- **Beneficios financieros**

Sin duda, la fuente de financiación que representan los programas de la Unión Europea enfocados a la construcción de un sistema estable de cooperación regional traerá beneficios económicos, tanto para Cuba como para toda la región caribeña. Aún más, cuando los fondos son destinados a temas específicos con el fin de lograr metas de desarrollo sostenible según la agenda 2030 y los ODS.

- **Desarrollo económico e inclusión en el mercado internacional**
Si se dan avances en los espacios hasta ahora señalados, Cuba tendrá la oportunidad de vivir una transformación económica, con la activación de sectores de la agroindustria, la dinamización del sector farmacéutico y de bioquímica, diversificando así su economía. A la vez, podrá experimentar mayor participación conjunta de instituciones extranjeras en su territorio, tal como todo el Caribe.
- **Una eficaz realización de los ODS definidos por las NU**
Una actuación conjunta de los países caribeños y la financiación de proyectos amigables hacia el ambiente natural, así como la posibilidad de un cambio tecnológico serán elementos para la inclusión de Cuba entre los países que trabajan efectivamente en la realización de los ODS. Aún más ahora, cuando la isla, por su situación económica, está desarrollando inversiones a nivel local en energía solar y eólica, en cooperación con China y la UE.
- **Mayor relevancia regional y mundial**
En esta etapa de las relaciones Caribe-UE, Cuba podría ser como República Dominicana en Lomé IV o mucho más. Gracias a sus capacidades diplomáticas y a las relaciones con China, Rusia, Venezuela, México y países anglocaribeños, ampliaría sus propios intereses y también las relaciones sur-sur y sur-norte.
- **Disminución de la presencia de EE. UU.**
Una mayor cooperación con los ACP y la UE puede reducir los efectos de las sanciones estadounidenses impuestas a Cuba.

D. Amenazas (provenientes de factores externos)

- **Sanciones impuestas por los Estados Unidos a Cuba**
El marco político, económico y financiero de las sanciones de EE. UU. se puede considerar como un conjunto de barreras que limitan la inclusión efectiva de Cuba en la Agenda del Caribe, la cooperación con la UE y el resto de los países ACP.
- **Desconfianza mutua en el seno de los países de la región**
En el seno de los países del CARIFORUM se produjo una desconfianza hacia República Dominicana cuando esta se incorporó a la cooperación ACP-UE. Del mismo modo, la entrada de Cuba puede crear recelos por ser el mayor territorio con un perfil de líder; a la vez, puede crear desconfianza ya que mantiene relaciones con países que para una parte de los estados caribeños son oponentes político-económicos.
- **Posible limitación para la soberanía y autonomía del Estado cubano**
Aunque el Acuerdo alude a la soberanía y autonomía de las partes firmantes, cada proceso de integración requiere delegar una parte decisiva de las mismas. Cuba está comprometida y apegada a estos valores, lo cual puede causar su pasividad en el seno de la organización y, a la vez, el apartamiento del Estado cubano de la principal corriente de cambios.
- **Disminución de la aceptación internacional del modelo cubano**
A pesar de que el artículo 1 de la Constitución nos dice que «Cuba es un Estado socialista de derecho y justicia social, democrático, indepen-

diente y soberano, organizado con todos y para el bien de todos como república unitaria e indivisible, fundada en el trabajo, la dignidad, el humanismo y la ética de sus ciudadanos para el disfrute de la libertad, la equidad, la igualdad, la solidaridad, el bienestar y la prosperidad individual y colectiva», muchas organizaciones e instituciones cuestionan su sistema político, y lo definen como un «régimen autoritario». Según un informe de The Economist Intelligence Unit (EIU), en el que se cuantifica con un índice de 0 a 10 el estado de la democracia liberal en el mundo, Cuba es el penúltimo país de América Latina, con un nivel de 2,84, que lo posiciona como el número 140 del total de 167 países estudiados, con solo Venezuela por debajo en el ranking (2,76, puesto 143) (EIU, 2021). Con una economía fracasada y un sistema político «fossilizado», la isla es cada vez menos atractiva para los inversores extranjeros.

- **Desconocimiento por parte del Caribe sobre las posibilidades de cooperación con Cuba**

El escaso conocimiento por parte de los empresarios y funcionarios caribeños sobre las posibilidades de negocio y las especificidades institucionales y legales de Cuba puede afectar negativamente el desarrollo de la cooperación y debilitar la posición de la isla en la región.

- **Posibles interrupciones de la financiación de los proyectos**

Debido a la eliminación del FED y a la financiación de los programas por medio del IVDCI – Una Europa Global existe la posibilidad de cambios en los niveles de financiación y mayor imprevisibilidad de fondos destinados para Cuba y el Caribe, aunque en octubre de 2008, la UE firmó un Acuerdo de Asociación Económica con el Foro del Caribe (CARIFORUM).

Resumiendo, el cuadro de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas se presenta de la siguiente manera:

Gráfico 2: análisis FODA



Fuente: elaboración propia de los autores del presente artículo

6. Posibles escenarios de la inserción de Cuba en la agenda caribeña pos-Cotonú

Suponiendo que las fortalezas y debilidades las tratamos como condicionantes internas, y las oportunidades y amenazas como exógenas –provenientes del ámbito externo–, en la literatura se indican cuatro estrategias de actuación dependiendo de la correlación de estos factores. Es decir, respondiendo a las preguntas: ¿permitirán las fortalezas aprovechar las oportunidades?, ¿permitirán las fortalezas nivelar o disminuir las amenazas?, ¿disminuirán las debilidades la posibilidad de aprovechar las oportunidades? y ¿aumentarán las debilidades el riesgo de las amenazas?, podemos definir cuatro tipos de estrategias:

Agresiva, donde las fortalezas predominan y están correlacionadas positivamente (*in plus*) con las oportunidades provenientes de su entorno;

Conservadora, en la cual la entidad analizada funciona en un entorno desfavorable (hostil) pero sus fortalezas están correlacionadas con las amenazas; por lo tanto puede responder a ellas de forma decisiva. Sin embargo, no existe una perspectiva de desarrollo, ya que las fortalezas no se corresponden con las oportunidades;

Competitiva, en la cual prevalecen las debilidades sobre las fortalezas, pero la entidad funciona en un entorno amigable (favorable), lo cual le da la posibilidad de permanecer y conservar su posición. Sin embargo, la debilidad endógena le quita la posibilidad de aprovechar las oportunidades que le ofrece el entorno, por lo tanto, su enfoque es eliminar las debilidades internas;

Defensiva, en la cual las debilidades de la entidad analizada son estrechamente vinculadas con las amenazas externas y, en consecuencia, existe alta posibilidad de que esta quiebre. Esta estrategia está enfocada en la supervivencia de la entidad.

El análisis FODA lo hemos basado en las respuestas a las preguntas arriba citadas, correlacionando cada uno de los factores y elementos definidos y arriba mencionados, evaluando el grado de influencia en una escala de 0 a 2, donde el «0» significa influencia nula, y el «2», una máxima correlación de los factores. De tal modo obtuvimos el puntaje en el marco de las cuatro áreas de valores, del cual se visibiliza que la estrategia competitiva es la más probable:

Gráfico 3: resultados del análisis FODA

	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
FORTALEZAS	50 PUNTOS (Estrategia agresiva)	31 PUNTOS (Estrategia conservadora)
DEBILIDADES	53 PUNTOS (Estrategia competitiva - la más probable)	38 PUNTOS (Estrategia defensiva)

Fuente: elaboración propia

La incorporación formal de Cuba a las estructuras de cooperación Unión Europea – ACP tendrá múltiples repercusiones. Indudablemente, en el ámbito internacional será un paso en el reconocimiento y la aceptación de la actual política cubana y de los cambios que tuvieron lugar en la isla en la última década. A la vez, ello será una clara señal para el mundo de que existen problemas globales por resolver, los cuales requieren del abandono de políticas exteriores singulares diseñadas con el objetivo castigar y aislar países con visiones de desarrollo político y económico distintas a las de la UE, por ejemplo. Aparte del espacio nacional, que será el primero en ser alcanzado directamente por los efectos del ingreso de Cuba en el sistema pos-Cotonú, el segundo ámbito será el área del Caribe y su sistema de integración. De esta forma la región recibirá un miembro más, hasta ahora aislado, pero sin duda con el mayor peso demográfico, territorial, militar y político. A la vez, la actividad internacional de Cuba después del año 1959 puede ser caracterizada como abierta, pero con miras a preservar en plenitud su soberanía nacional. Por lo tanto, podríamos preguntarnos ¿qué posturas adoptará Cuba en el marco de la agenda caribeña sin renunciar a los principios fundamentales de su régimen socioeconómico y político?

Según el análisis FODA realizado, Cuba funciona en un entorno favorable que le da apoyo y la posibilidad de actuar agresivamente u optar por una estrategia de competencia.

Sin duda, Cuba posee unas fortalezas internas que están correlacionadas con las oportunidades, especialmente en el marco del nuevo Acuerdo. Si su entorno actuase sin recelos y miedos por las posturas de países terceros (como los Estados Unidos), y a la vez se eliminasen o disminuyesen los efectos de su debilidad más grande (que es el sistema político vigente), probablemente su incorporación a la agenda caribeña sería exitosa, y pasaría a convertirse en un líder regional y uno de los principales socios caribeños para la Unión Europea. Sin embargo, las debilidades internas adquieren un alto significado e imposibilitan a Cuba el pleno aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la Asociación pos-Cotonú y la región caribeña que se desenvolverá en este entorno.

La estrategia competitiva, que podría ser el segundo y más probable escenario para Cuba en la agenda caribeña, requiere la eliminación de los obstáculos internos con el fin de aprovechar plenamente las fortalezas endógenas y las oportunidades que ofrece el entorno. El análisis indica con claridad que los factores endógenos (considerados como debilidades), como el actual sistema político, la falta de libertades políticas, el vigente sistema económico y un emprendimiento temeroso son amenazas para la posible financiación de proyectos proveniente del acuerdo pos-Cotonú. Este cuadro nos puede explicar por qué Cuba se acerca a esta Asociación con tanta cautela, ya que este tipo de cambios puede provocar el desmantelamiento del sistema político-económico. Al mismo tiempo, Cuba posee unas condiciones internas fuertes, las cuales favorecen su incorporación en la agenda caribeña. Dichas pueden ser damnificadas si no reciben financiación sus proyectos y en consecuencia podría surgir un Caribe de dos velocidades: el primero, que se beneficiaría de los fondos de la UE, y el segundo, que estaría fuera de estos beneficios. De este modo, se pronunciaría la bifurcación ya existente,

que se refleja en los antagonismos descritos por Jean Casimir (1996). Este panorama pesimista podría evitarse si Cuba amplía y profundiza sus relaciones estratégicas con los países del Sur global, en el marco del Acuerdo pos-Cotonú o fuera de él.

En definitiva, en nuestra opinión, lo más probable es que Cuba firme el acuerdo pos-Cotonú después de tomarse algún tiempo para comprender los posibles beneficios y amenazas, y a la vez poder negociar algunas cuestiones singulares e importantes para el país. Al respecto, cabe recordar que, hoy en día, la supervivencia del régimen político es el objetivo principal para las autoridades cubanas. La UE es consciente de ello, por lo que el embajador de la UE en Cuba, Alberto Navarro, afirmó que «Cuba podría asegurarse, a través de un protocolo, que en caso de contradicciones, confusiones y diferencias entre pos-Cotonou y el ADPC, debe prevalecer siempre el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, como garantía para salvaguardar la relación bilateral» (González, 2020). Esto da lugar a posibles negociaciones, y nos indica que la UE toma a Cuba como actor principal en sus relaciones con el Caribe.

Cuba trabaja activamente por la integración regional y, ciertamente, no querrá permitir el surgimiento de un Caribe a dos velocidades. Además, hay que mencionar que la isla ha tenido un patrón estratégico durante muchos años; inicialmente fue EE.UU. y después de la Revolución cubana, la URSS y Venezuela, consecutivamente. Debido a la situación político-económica de Venezuela, Cuba se verá obligada a buscar un nuevo socio: la Unión Europea. El estrechamiento de las relaciones con la UE puede resultar beneficioso para limitar la influencia negativa del embargo estadounidense, y para el mejor aprovechamiento de las relaciones con China y los países de América Latina y el Caribe. Asimismo, no se puede descartar que, tras un posible cambio político en Brasil en las próximas elecciones presidenciales, ambos países vuelvan a cooperar.

Para el Gobierno cubano, acceder al Acuerdo pos-Cotonú no será una decisión fácil, pero como opina Carlos Alzugaray, exdiplomático cubano, Cuba debería aprovechar esta nueva coyuntura. A su juicio: «Ya se ha acumulado suficiente experiencia y masa crítica para poder aprovechar mejor las ventajas económicas de Cotonú, y la agresividad estadounidense obliga a ser más proactivos en la búsqueda de alternativas que reduzcan el daño del bloqueo». Además, «También sería beneficiosa para ambas partes la entrada de lleno de Cuba a los procesos de negociación junto a amigos caribeños, de África y el Pacífico. Las condiciones son propicias cuando el Consejo y la Comisión Europeas en general son favorables al desarrollo de la cooperación sin cortapisas de índole política». Sobre el nuevo convenio ACP-UE, Carlos Alzugaray dijo que «la experiencia de muchos gobiernos que forman parte del grupo ACP indica que, aunque hay ciertos condicionamientos políticos, hay capacidad para negociar con la contraparte europea sin hacer concesiones que limiten la soberanía» (González, 2020). Por lo tanto, la estrategia de Cuba (estrategia competitiva) probablemente se centrará en eliminar las debilidades internas de manera que se aprovechen mejor las oportunidades del entorno en el futuro, y el factor político, en nuestra opinión, jugará el rol más importante en la postura del Gobierno cubano ante el convenio pos-Cotonú.

Lo más probable es que Cuba firme el acuerdo pos-Cotonú después de tomarse algún tiempo para comprender los posibles beneficios y amenazas, y a la vez poder negociar algunas cuestiones singulares e importantes para el país.

Referencias bibliográficas

AEC – Asociación de Estados del Caribe. *Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe*, 1994, (en línea) <http://www.acs-aec.org/index.php?q=es/documentos/legal/1994/convenio-constitutivo-de-la-asociacion-de-estados-del-caribe> [fecha de consulta: 30.8.2021].

ARRIGHI, Jean. «El sistema interamericano y la defensa de la democracia». *Revista Agenda Internacional*, n.º 27 (2009), p. 69-94.

Banco Central de la República. *República Dominicana*, 2021, (en línea), <https://www.bancentral.gov.do> [fecha de consulta: 10.8.2021].

BM - Banco Mundial. *Cuba – datos*, 2021, (en línea) <https://datos.bancomundial.org/pais/cuba> [fecha de consulta: 13.8.2021].

BOIDIN, Jean-Claude. «ACP-EU Relations: The End of Preferences? A Personal Assessment of the Post-Cotonou Agreement», *ECDPM Discussion Paper*, n.º 289, (2020), (en línea) <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/ACP-EU-Relations-End-Preferences-Personal-Assessment-Post-Cotonou-Agreement-EC-DPM-Discussion-Paper-289-2020.pdf> [fecha de consulta: 1.9.2021].

CASIMIR, Jean. *La invención del Caribe*. Rio Piedras: UPR, 1996.

CE – Comisión Europea. *Resúmenes de la legislación de la UE: Acuerdo de Cotonú*, 2020a, (en línea) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:r12101> [fecha de consulta: 6.8.2021].

CE – Comisión Europea. *Marco posterior a Cotonú: los negociadores alcanzan un acuerdo político sobre un nuevo Acuerdo de Asociación entre la UE y África, el Caribe y el Pacífico*. Comunicado de prensa, 3 de diciembre de 2020. Bruselas: CE, 2020b, (en línea) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_2291 [fecha de consulta: 10.8.2021].

CE – Comisión Europea. *Preguntas y respuestas sobre el Acuerdo de Asociación UE-África, el Caribe y el Pacífico*. Bruselas: 2021, (en línea) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/qanda_21_1553 [fecha de consulta: 10.9.2021].

Constitución de la República de Cuba. La Habana: Impresa de Artes Gráficas Federico Engels, 2019.

DEMBICZ, Andrzej. «Definición geográfica del Caribe», en: *Premisas geográficas de la integración socioeconómica del Caribe*. La Habana: Academia de Ciencias de Cuba, 1979, p. 11-29.

DOMÍNGUEZ, Jorge I. *To Make a World Safe for Revolution: Cuba's Foreign Policy*, New York: Harvard University Press, 1989.

DREYER, Iana. *Opinion: Post-Cotonou agreement trade provisions are shockingly asymmetrical*, 16.4.2021, (en línea) <https://borderlex.net/2021/04/16/opinion-post-cotonou-agreement-trade-provisions-are-shockingly-asymmetrical/> [fecha de consulta: 1.8.2021].

DUANY, Jorge. «Las diásporas de las Antillas hispánicas: una comparación transnacional». *Revista del CESLA*, n.º 13, (2010), p. 265-289.

EC – European Commission. *Green Paper on Relations between the European Union and the ACP countries on the Eve of the 21st Century – Challenges and Options for a New Partnership*. COM (96) 570 final, 20 de noviembre de 1996, Brussels (en línea) https://training.itcilo.org/actrav_cdrom1/english/global/blokit/green5.htm [fecha de consulta: 05.01.2022].

EC – European Commission. *Partnership Agreement Between [The European Union / The European Union and its Member States], Of the one Part, and Members of the Organisation of African, Caribbean and Pacific States, of the Other Part, 2021*, (en línea) https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/negotiated-agreement-text-initialled-by-eu-oacps-chief-negotiators-20210415_en.pdf [fecha de consulta: 11.8.2021].

ECDPM – European Centre for Development Policy Management. *Cotonou Infokit. History and Evolution of ACP-EU Cooperation*. Maastricht, 2001.

EIU – The Economist Intelligence Unit. *Democracy Index 2020: In sickness and in health?*, 2021, (en línea) <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/> [fecha de consulta: 21.8.2021].

FEINSILVER, Julie M. «Cuba's Medical Diplomacy», en: Mauricio A. Font, (ed.) *Changing Cuba / Changing World*. New York: Bildner Center for Western Hemisphere Studies, 2008.

FERNÁNDEZ TABÍO, Luis R. «La Alianza Transpacífico en la estrategia de Estados Unidos para América Latina y el Caribe», en: Serbin, Andrés et al. (eds.) *¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Buenos Aires: CRIES, 2014.

GARCÍA LORENZO, Tania. «El ALBA visto desde Caribe. Entre la realidad y los sueños», en: Serbin, Andrés et al. (eds.) *El regionalismo «post-liberal» en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Buenos Aires: CRIES, 2012.

GAZTAMBIDE, Antonio. «La invención del Caribe a partir de 1898 (las definiciones del Caribe revisadas)». *Jangwa Pana. Revista de Antropología*, n.º 5, (2006), p. 1-23.

GONG, Gerrit W. *The Standard of 'Civilization' in International Society*. Oxford: Clarendon, 1984.

GONZÁLEZ, Ivet. ¿Firmará Cuba el nuevo acuerdo de la ACP con la UE?. IPS-Inter Press Service, 19 de febrero de 2020, (en línea) <https://ipsnoticias.net/2020/02/firmara-cuba-nuevo-acuerdo-la-acp-la-ue/> [fecha de consulta: 20.8.2021].

KENNES, Walter. «How Brexit may affect ACP-EU relations: an historical perspective». *ECDPM Discussion Paper*, n.º 220, (2018), (en línea) <https://ecdpm.org/publications/brexit-affect-acp-eu-relations-historical-perspective/> [fecha de consulta: 16.8.2021].

KRUIJT, Dirk. «Cuba y sus lazos con América Latina y el Caribe, 1959-presente». *Revista uruguaya de ciencia política*, vol. 28, (2019), p. 279-301.

KRUIJT, Dirk. «Cuba's Defence Diplomacy: Hard and soft power, 1959-2018», en: Ian Liebenberg et al. (ed.) *Defence Diplomacy and National Security Strategy: Views from the Global South*, African Sun Media, 2020, p. 67-85.

LANGUARDIA MARTÍNEZ, Jacqueline. *La integración de Cuba con el Caribe actualidad y posibilidades*, 2018, (en línea) https://www.academia.edu/39347524/La_integraci%C3%B3n_de_Cuba_con_el_Caribe_actualidad_y_posibilidades2018 [fecha de consulta: 16.8.2021].

MARTÍNEZ REINOSA, Milagros. «Las Relaciones de Cuba con el Caribe», en: Milagros Martínez Reinosa, Jacqueline Laguardia Martínez, (ed.) *El Caribe a los 50 años de la Revolución Cubana*, La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2011, p. 201-230.

MATUSIAK, Krzysztof. (ed.). *Innowacje i transfer technologii. Słownik poj*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2011.

MONTOUTE, Annita. (ed.). *The Caribbean in the European Union-Community of Latin American and Caribbean States Partnership*. Hamburg: EU-LAC Foundation, 2017.

MORGAN, Elizabeth. «OACPS/EU Post-Cotonou Agreement – text initialling ceremony». *CARICOM Today*, 15 de abril de 2021, (en línea) <https://today.caricom.org/2021/04/15/oacps-eu-post-cotonou-agreement-text-initialling-ceremony-brussels-april-15/> [fecha de consulta: 2.9.2021].

MORI, Roberto. *Hostos insepulto: ensayos en la búsqueda de la utopía inconclusa*. Santo Domingo: Isla Negra Editores, 2003, (en línea) <https://books.google.co.cr/> [fecha de consulta: 20.6.2021].

NÚÑEZ JIMÉNEZ, Antonio. *El Caribe, consideraciones culturales y geográficas*. 1995 [copia de artículo].

NYE, Joseph. «Integración regional comparada: concepto y medición». *Revista Integración BID – INTAL*, noviembre, (1969), p. 50–86.

OJEDA REVAH, Mario. «Cuba y la Unión Europea: Una perspectiva histórica. Latinoamérica». *Revista de estudios Latinoamericanos*, n.º 54, (2012), p. 9-36, (en línea) http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-85742012000100002&lng=es&tlng=es [fecha de consulta: 17.8.2021].

OGANDO, Iván. *La integración caribeña y la UE en el contexto post-Cotonú*, 13 de agosto de 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=i9bCF0bX4jQ> [fecha de consulta: 13.8.2021].

PASCALI, Marina. «En nueve países caribeños es ilegal ser homosexual». *Statista*, 10 de junio de 2021, (en línea) <https://es.statista.com/grafico/18532/paises-que-criminalizan-las-relaciones-homosexuales-en-america-latina/> [fecha de consulta: 21.6.2021].

PIERRE-CHARLES, Gérard. *El Caribe contemporáneo*. México D.F.: Siglo XXI, 1981.

PICHON, Eric. *After Cotonou: Towards a new agreement with the African, Caribbean and Pacific states*. Bruselas: European Parliament. September 2021, (en línea) [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698029/EPRS_BRI\(2021\)698029_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698029/EPRS_BRI(2021)698029_EN.pdf) [fecha de consulta: 5.9.2021].

PRECIADO CORONADO Jaime y UC, Pablo. «Cuba and the New Inter-American System», en: Gary Prevost, Carlos Oliva Campos (ed.) *Cuban-Latin American Relations in the Context of a Changing Hemisphere*. Amherst: Cambria Press, 2011, p. 73-99.

Prensa ACP. *ACP Group Thanks Cuba for Solidarity and Cooperation*, 12 de febrero de 2019, (en línea) <http://www.acp.int/content/acp-group-thanks-cuba-solidarity-and-cooperation> [fecha de consulta: 6.8.2021].

ROMERO, Antonio F. «Los desafíos de la reconfiguración regional: Una perspectiva caribeña», en: Serbín, Andrés (ed.) *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos*. Buenos Aires: CRIES - Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2016, p. 65-85.

RUDOWSKI, Tomasz. «Vías a la modernidad. Noción y concepto de desarrollo en América Latina: un marco teórico», en: Mirosława Czerny, Ciro Alfonso Serna Mendoza (eds.) *Globalización y desarrollo sostenible*. Varsovia: WUW, 2018, p. 69-82.

SERBÍN, Andrés. «Cuba and Latin America and the Caribbean», en: H. Michael Erisman, John M. Kirk (eds.) *Cuban Foreign Policy. Transformation under Raúl Castro*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2018a, p. 77-94.

SERBÍN, Andrés (ed.). *América Latina frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales*. Barcelona: Icaria Editorial, 2018b, (en línea) <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/06/CRIESnuevo-orden-mundialFINALWEB1.pdf> [fecha de consulta: 10.9.2021].

SERNA DUQUE, Santiago. *Se celebra la VII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del mecanismo CARICOM-Cuba*. Anadolu Agency, 8.12.2020, (en línea) <https://www.aa.com.tr/es/mundo/se-celebra-la-vii-cumbre-de-jefes-de-estado-y-de-gobierno-del-mecanismo-caricom-cuba/2069846> [fecha de consulta: 1.10.2021].

SERRANO CABALLERO, Enriqueta. «Negociación de los acuerdos de asociación económica de la Unión Europea con el Grupo África, Caribe y Pacífico (2000-2008)». *Revista de El Colegio de San Luis*, vol. II, n.º 3, enero-junio, (2012), p. 172-217.

SERVÍN, Elisa. «Propaganda y Guerra Fría: la campaña anticomunista en la prensa mexicana de medio siglo». *Signos Históricos*, n.º 11, enero-junio, (2004), p. 125-145.

SILVA, Sacha. «Implementation Challenges: Insights from the First CARIFORUM-EU EPA Five-Year Review». *GREAT Insights Magazine*, vol. 3, Issue 9, (2014), (en línea) <https://ecdpm.org/great-insights/economic-partnership-agreements-beyond/implementation-challenges-insights-first-cariforum-eu-epa-five-year-review/> [fecha de consulta: 10.9.2021].

TRILLARD, André et al. *Raport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de l'accord de partenariat économique entre la Communauté européenne et ses États membres d'une part, et les États du Cariforum d'autre part*. Senado, 12 de diciembre de 2012, (en línea) <https://www.senat.fr/rap/12-211/12-2111.pdf> [fecha de consulta: 10.9.2021].

WERLAU, Maria C. «Cuba's Health – Care Diplomacy: The Business of a Humanitarian». *World Affairs*, 175, n.º 6, (2013), p. 57-68.

WHITEMAN, Kaye. «A History of the ACP-EU Relationship: The Origins and Spirit of Lomé», en: Montoute, Annita y Virk, Kudrat (eds.) *The ACP Group and the EU Development Partnership: Beyond the North-South Debate*. Cham: Palgrave Macmillan, 2017, p. 33-52.

WILHELM, Jan Philipp. «Cotonou 2.0: A bad trade deal for Africa?». *Deutsche Welle*, 12.5.2021, (en línea) <https://www.dw.com/en/cotonou-20-a-bad-trade-deal-for-africa/a-57503372> [fecha de consulta: 15.9.2021].

WILLIAMS, Eric. *From Columbus to Castro: The History of the Caribbean, 1492-1969*. London: Andre Deutsch, 1978.

Eduardo Perera Gómez

Universidad de La Habana

Introducción

Desde el establecimiento de relaciones entre la Comunidad Económica Europea (CEE) y Cuba, en septiembre de 1988, hasta la firma del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC), en 2016 (Consejo de la Unión Europea, 2016), la cooperación fue el principal punto de diferendo en la agenda bilateral, debido al condicionamiento político al que eran sometidos desde las instituciones europeas, tanto su puesta en marcha, como su encuadre en una relación institucionalizada.

Con la adopción del acuerdo marco vigente, esta situación quedó superada por el establecimiento de un encuadre contractual para la cooperación financiera, técnica y económica permanente entre la Unión Europea (UE) y Cuba. A diferencia de los instrumentos de cuarta generación que regulan actualmente los vínculos de la UE con casi todos los estados latinoamericanos, en este predominan los elementos políticos –interés fundamental de la Unión Europea– y de cooperación –interés fundamental de Cuba– sobre los aspectos de liberalización comercial. O sea, que la cooperación no solo es un ámbito central en el acuerdo, sino que sigue siendo medular para la relación misma¹.

Las razones que hay que considerar pueden ser varias, pero dos de ellas resultan particularmente relevantes.

Por una parte, la cooperación al desarrollo, puesta en función de objetivos políticos concretos de democratización y derechos humanos, es un instrumento esencial de la política exterior de la UE en sus relaciones con el tercer mundo, con un peso específico global altísimo. En la perspectiva de los consensos construidos en la UE sobre el tema cubano a fines de la primera década del siglo XXI, y a pesar de algunas reticencias internas, la condicionalidad en la forma en que había sido aplicada a Cuba por más de veinte años había llegado a su límite sin mostrar resultados, lo que hacía necesario dar un giro de 180 grados. En esta misma perspectiva, Cuba cumplía los requisitos para que la UE ensayara una táctica diferente, manteniendo sus mismos objetivos políticos y estrategia, lo cual apuntaba a una política más pragmática y con sentido de oportunidad.

1. Esta es la razón por la que el autor hace referencia permanente al ADPC, como instrumento legal que regula el conjunto de la cooperación de la UE con Cuba, y se refiere a él o a la cooperación indistintamente, salvo precisiones puntuales.

Los deshielos en la cooperación o los avances que se han producido en este terreno de manera más coyuntural o permanente han estado relacionados con el lanzamiento de procesos de reforma económica en Cuba.

Por otra parte, a lo largo del tiempo, han existido necesidades importantes y recurrentes de la economía y la sociedad cubanas como receptoras de fondos de cooperación, en un contexto de escasez de recursos por problemas estructurales y coyunturales no resueltos. El atractivo de la UE como donante de fondos –más allá de las condicionalidades democráticas exigidas desde los llamados acuerdos de tercera generación (adoptados a partir de los años noventa del pasado siglo) para el otorgamiento de su cooperación internacional–, su peso internacional en este ámbito y la presencia en su seno de no pocos estados miembros con los cuales han existido habitualmente relaciones comerciales, diplomáticas y de cooperación que podían verse complementadas por los flujos de la Comisión Europea, la han hecho siempre una candidata de primer orden a ser considerada por la política exterior de Cuba. A ello se añade el valor político que asignaba el Gobierno cubano desde la década de los noventa a dejar de ser uno de los escasos países en el mundo no vinculado a la UE de manera contractual.

1. La cooperación UE-Cuba: breve repaso histórico

Una mirada con perspectiva histórica a la cooperación de la Unión Europea con Cuba muestra dos tendencias que se han delineado a lo largo del tiempo.

En primer lugar, los deshielos en la cooperación o los avances que se han producido en este terreno de manera más coyuntural o permanente han estado relacionados con el lanzamiento de procesos de reforma económica en Cuba. Esto fue así en 1995, cuando una Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo propuso abrir negociaciones para la firma de un acuerdo marco de cooperación con Cuba, en el contexto de las reformas impulsadas por el gobierno de la isla como respuesta a la crisis generada por la transición en el este de Europa (Comisión de las Comunidades Europeas, 1995). También lo fue a inicios de la segunda década del siglo XXI, cuando tras el ascenso de Raúl Castro a presidente de los Consejos de Estado y de Ministros fueron aprobados los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución por el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) (PCC, 2011), así como otras cuestiones conceptuales, políticas y sociales emanadas de las decisiones de la Primera Conferencia Nacional del PCC (PCC, 2012).

Tales procesos de reforma han constituido para la UE un estímulo a la presencia y la participación en el mercado cubano y la posibilidad de proyectar sus objetivos de política exterior desde la economía, su principal fortaleza, ganar influencia y aprovechar ventajas en la competencia con los Estados Unidos.

Pero estos procesos también han sido percibidos por la UE, con mayor o menor certeza o exactitud, como precursores de cambios políticos en el sentido de su propuesta de una «transición pacífica hacia la democracia en Cuba» (Perera Gómez, 2017: 82). En 1995 la Comisión hacía un cálculo en esta dirección, (Comisión de las Comunidades Europeas, 1995) que repetía en el proceso que condujo a la firma del ADPC, a la luz de la novedad y trascendencia de decisiones tomadas por la Conferencia del PCC como la de limitar a un máximo de dos períodos consecutivos de cinco años el desempeño de los cargos fundamentales del partido, el estado y el gobierno.

En segundo lugar, los principales avances institucionales que han conducido a la adopción de instrumentos regulatorios en las relaciones de cooperación UE-Cuba, los cuales coinciden con los dos momentos principales en la historia de las relaciones después de su establecimiento formal, no han hecho más que codificar lo que funcionaba previamente en la práctica habitual. Este fue el caso de la Posición Común (PC) de 1996, aunque también, en esencia, el del ADPC.

Hasta 1988, cuando se establecieron las relaciones entre la CEE y Cuba, la isla no tuvo acceso a la cooperación financiera y técnica concebida para los países en vías de desarrollo de Asia y América Latina (PVD-ALA), creada en 1976. Cuba solo disponía de las limitadas facilidades comerciales acordadas en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la CEE, que utilizaba desde 1973, apenas un año después de su establecimiento.

A la falta de conocimiento recíproco entre la CEE y Cuba se unían las percepciones sesgadas por el orden bipolar, las limitaciones derivadas de la pertenencia del país caribeño al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), así como su diferendo histórico con Estados Unidos, con los que la Comunidad mantenía y mantiene una alianza estratégica. Todos los países miembros de la CEE fueron antagonistas de Cuba, ideológicamente hablando, durante la vigencia del orden bipolar. Pese a ello, y a diferencia de Estados Unidos, mantuvieron las relaciones económicas, diplomáticas –excepto Alemania, hasta 1975 (debido a la doctrina Hallstein²) e Irlanda, hasta 1999– y de cooperación, sobre todo antes de la entrada de Cuba al CAME, a causa de múltiples razones: desde la tradición liberal y posiciones más o menos independientes en materia de política exterior en el contexto del orden global dominante, hasta la herencia cultural e histórica, por lo general asociada a intensos vínculos de la época colonial; pasando por la latinidad cultural, y una filosofía opuesta al embargo como instrumento de presión, que nunca ha condicionado políticamente el comercio. A esto debe añadirse el predominio de la negociación como recurso en la proyección exterior de la UE.

La isla era aún menos significativa para la proyección económica exterior europea que América Latina, históricamente desplazada a un segundo plano de las prioridades comunitarias debido a un sistema de relaciones exteriores estructurado en torno a los regímenes particulares de relaciones exteriores de sus estados miembros, al cual España y Portugal habían incorporado los suyos propios en fecha muy reciente. Cuando la CEE y Cuba establecieron relaciones diplomáticas, casi coincidiendo con el fin del orden bipolar, los vínculos institucionalizados de aquella con América Latina tenían poco más de quince años, desde su concreción inicial en 1974 en varias plataformas de diálogo y concertación política: las Conferencias Interparlamentarias Parlatino-Parlamento Europeo (1974); el Diálogo de San José (1984) y el Diálogo Unión Europea – Grupo de Río (1987), institucionalizado en 1990; así como espacios de nueva creación para el surgimiento y desarrollo de los procesos de paz negociada en Centroamérica (Sanahuja, 2000). Estas plataformas eran esencialmente políticas y se habían visto apoyadas por la puesta en práctica de la Cooperación Política Europea (CPE) en 1970 –antecesora de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), de 1992.

Los principales avances institucionales que han conducido a la adopción de instrumentos regulatorios no han hecho más que codificar lo que funcionaba previamente en la práctica habitual.

2. Del nombre de Walter Hallstein, secretario de Estado de Asuntos Exteriores de la República Federal de Alemania (RFA) entre 1951 y 1958. Esta doctrina de política exterior estuvo vigente desde 1954 hasta 1969, y establecía que la RFA no mantuviera relaciones diplomáticas con ningún estado que reconociera a la República Democrática Alemana, salvo la URSS (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas).

Cuba había permanecido excluida de los mecanismos existentes entre Europa y América Latina.

Existía también una incipiente política comunitaria de cooperación al desarrollo hacia la región, mediante la firma de acuerdos de cooperación de primera y segunda generaciones con la mayoría de los países del área. Excepción hecha de las conferencias interparlamentarias, Cuba había permanecido excluida de los mecanismos existentes entre Europa y América Latina, los cuales se caracterizaban por un notable desequilibrio entre el compromiso político de la CPE y el contenido económico de las relaciones, así como por una cooperación al desarrollo inferior a la otorgada a otras áreas geográficas.

También había permanecido ausente de la cooperación de la UE con el Caribe –la otra región en la que se inserta Cuba como parte de su dualidad geográfica y su insularidad manifiestas–, la cual no se planteó hasta más adelante, en 1998, cuando el gobierno de la isla decidió participar en las negociaciones para la Convención de Cotonú (1998-2000). Dicha participación respondía a la insistencia de los países caribeños asociados a la entonces vigente Convención de Lomé, así como a la del grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y a algunas personalidades europeas (Perera Gómez, 2017: 133-135). El Gobierno de Cuba se mostraba mucho más interesado por consideraciones predominantemente políticas en la firma de un acuerdo bilateral con la UE que en la participación en un convenio de tipo multilateral: «existían reticencias, derivadas de la percepción del sistema Lomé como un modelo de neocolonialismo colectivo y de algunos riesgos políticos, como el del compromiso con una cláusula democrática particularmente restrictiva o el de que la identidad negociadora de Cuba se “disolviera” en un grupo tan grande y heterogéneo como el Grupo ACP» (Perera Gómez, 2017: 136).

La relativa coincidencia temporal entre el establecimiento de las relaciones oficiales CEE-Cuba y el derrumbe del socialismo en Europa oriental, unida al mantenimiento de la orientación política, económica y social del sistema imperante en la isla, politizaron de manera sustantiva el entorno bilateral, en momentos en que el fin del orden bipolar daba paso al supuesto triunfo de la ideología liberal y a una desideologización de las relaciones internacionales (Fukuyama, 2011; Huntington, 2015).

Esta politización constituyó la base del sistema de condicionamientos exigidos por la CEE para la concreción de vínculos contractuales con Cuba mediante un acuerdo marco de cooperación. Se reflejó en el tono de resoluciones como las adoptadas por el Parlamento Europeo el 15 de diciembre de 1988 y el 15 de febrero de 1990, así como en declaraciones de altos funcionarios europeos (Perera Gómez, 2017: 63-66). La negociación de un convenio de cooperación se convirtió así en el punto principal, discordante, de la agenda bilateral.

Hasta 1993, las relaciones bilaterales se movieron en un plano de altibajos, indefiniciones y solo débiles progresos en el terreno de la cooperación. La proyección de la CEE hacia Cuba osciló entre el desaire, la adopción y suspensión alternos de acciones puntuales de cooperación, y las exigencias y expectativas de cambio. Las concepciones prevalentes tanto en la UE como en Cuba mostraban una cierta inercia con respecto a la etapa anterior a 1991, anteponiendo consideraciones ideológicas esquemáticas a las necesidades pragmáticas determinadas por un mundo que había cambiado. De este modo, hasta 1993, menos de

1% de todo el financiamiento otorgado a Cuba por la CEE y sus estados miembros correspondía a la cooperación de la Comisión Europea (Perera Gómez, 2017: 106-107).

A partir de 1993, sin embargo, y en algunos terrenos desde el año precedente, la política de la UE hacia Cuba mostró síntomas de cambio. Se incrementó la actividad en los terrenos de la cooperación, por medio de la realización de acciones puntuales, y la ayuda humanitaria, mediante un flujo de recursos que aumentó progresivamente en años subsiguientes.

Si se atiende a datos oficiales, a mediados de los años noventa, la Comisión Europea llegó a ser la principal fuente de cooperación internacional de Cuba, en particular cuando al país se le otorgó acceso a los programas de cooperación regional de la UE para América Latina (Tvevad, 2015: 20). En cualquier caso, esta cooperación estaba integrada por volúmenes de donaciones anuales de alrededor de 20 millones de euros, lo que indica su modestia si se tiene en cuenta que en el mismo período la República Dominicana recibía alrededor de 150 millones quinquenales en el marco de la Convención de Lomé. Tvevad apunta que, entre 1993 y 2003, la Comisión proporcionó 145 millones de euros en asistencia a Cuba, sobre todo en los campos de la ayuda humanitaria, la seguridad alimentaria, el cofinanciamiento de ONG y la cooperación económica (Tvevad, 2015: 20-21). Para un período de diez años y los campos mencionados, los recursos representados por esta cifra fueron francamente modestos.

La cifra de 145 millones de euros mencionada es la sumatoria de todo el flujo de financiamiento otorgado a Cuba por la Comisión Europea para el período señalado, por lo que incluye categorías distintas, añadiendo a la cooperación propiamente dicha los recursos otorgados por concepto de ayuda humanitaria, que no se incluyen en este concepto y que fueron particularmente elevados en dicha etapa.

La cooperación misma era escasa porque no estaba regulada mediante protocolos financieros *ad hoc* ni amparada por acuerdo alguno. Mientras los compromisos de cooperación de la Comisión Europea no rebasaron los 750.000 dólares (0,43% del total) entre 1980 y 1993, la ayuda humanitaria alcanzó unos 63 millones de dólares (35,85%), y la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) miembros de la CEE, sumó 112 millones de dólares (63,72%). Todo ello hizo un total de 175.770.000 dólares para el período señalado (Perera Gómez, 2017: 106).

Un elemento significativo, sin embargo, radica en que los flujos financieros provenientes de la CEE/UE y sus estados miembros nunca dejaron de existir totalmente, ya fueran fondos de la Comisión para proyectos específicos y acciones puntuales o recursos provenientes de los estados miembros bajo la forma de AOD. La excepción en este comportamiento se produjo durante el período 2003-2008, después de que Fidel Castro anunció en julio de 2003 la negativa cubana a recibir cooperación oficial de la UE y sus estados miembros (Fidel Castro, 2003), en una contramedida sin precedentes en respuesta a las sanciones diplomáticas adoptadas por el Consejo a raíz del encarcelamiento y largas condenas aplicadas a líderes de la oposición ilegal durante la llamada *Primavera Negra*. Estas sanciones –limitar las visitas gubernamentales de alto nivel; reducir el perfil de la participación de

A partir de 1993 la política de la UE hacia Cuba mostró síntomas de cambio.

Los flujos financieros provenientes de la CEE/UE y sus estados miembros nunca dejaron de existir totalmente.

Las sanciones o medidas diplomáticas adoptadas por el Consejo en junio de 2003 fueron tan ineficaces como lo fue la Posición Común durante toda su vigencia.

los estados miembros en eventos culturales; invitar a los disidentes cubanos a las celebraciones por los días nacionales (de los estados miembros); proceder a la reevaluación de la Posición Común cada seis meses– fueron suspendidas en 2005 y suprimidas definitivamente en 2008. Incluso entre 1996 y 2002, estando en vigor la Posición Común, determinados recursos de cooperación fueron destinados a Cuba.

La ayuda humanitaria, que como ya se ha dicho no es propiamente cooperación al desarrollo ni debe ser considerada como tal, tuvo un período de auge significativo entre 1993 y 2003, apoyada por la apertura en La Habana de una representación de la European Communities Humanitarian Office (ECHO). Según los datos de que se dispone (Perera Gómez, 2017: 150), en esta etapa se movilizaron recursos superiores a los 45 millones de euros, con el objetivo de contribuir a paliar las consecuencias para la isla del derrumbe del socialismo europeo, así como de episodios sanitarios (la epidemia de neuropatía), catástrofes climatológicas (la llamada *Tormenta del Siglo*), y toda una serie de eventos relacionados con la caída de la economía. A pesar de no ser propiamente cooperación al desarrollo, en algunos momentos prácticamente desempeñó el papel de aquella, en la medida que determinados flujos financieros bajo esta rúbrica fueron empleados para remediar situaciones de emergencia en sectores sensibles como la producción nacional de medicamentos. De hecho, Cuba llegó a recibir, en 1993, el 60% de toda la ayuda humanitaria destinada por la UE a América Latina. De 12.245 millones de ecus otorgados a Latinoamérica por este concepto en el año señalado, Cuba recibió 7.805 (Comisión de las Comunidades Europeas, 1994), lo que no era como para vanagloriarse, sino que indicaba el alto grado de deterioro de la situación en la isla.

Sin embargo, también la ayuda humanitaria sufrió los embates del contexto vigente en las relaciones entre Cuba y la UE. Por parte de la Comisión Europea, se redujo gradualmente el volumen de los fondos por este concepto en la medida en que la situación cubana dio muestras de mejoramiento desde mediados de los años noventa del siglo pasado.

También fue significativa la actividad de un amplio y particular movimiento de organizaciones no gubernamentales (ONG), el cual permitió la utilización de mecanismos antes inexplorados, o poco explorados, de inserción en la política de cooperación comunitaria, con vistas a la obtención de financiamiento para proyectos específicos de desarrollo a nivel local. Después de que, en 2003, el Gobierno cubano suspendiera toda la cooperación con la UE y sus estados miembros, aún se mantuvo por un breve lapso de tiempo la que tenía lugar por la vía no gubernamental. Las acusaciones de que Cuba recibía por este canal, de manera indirecta, fondos de cooperación provenientes de la UE y sus estados miembros, lo cual se presentaba como un acto de hipocresía y doble moral, condujeron a que el Gobierno cubano, si no suspendiera totalmente, al menos comenzara a mirar con lupa en adelante el origen de los fondos movilizados a través de ONG para la ejecución de proyectos de cooperación en la isla.

Las sanciones o medidas diplomáticas adoptadas por el Consejo en junio de 2003 fueron tan ineficaces como lo fue la Posición Común durante toda su vigencia. Por una parte, algunos países miembros –Bélgica y Luxemburgo, por ejemplo– no las acataron al pie de la letra; en compensación, la cooperación de dichos países no fue suspendida. Pero por otra, como resultado de la respuesta del Gobierno cubano –restringir el

acceso a todos los niveles del partido, el estado y el gobierno a los diplomáticos de la UE y de los estados miembros que invitaran a opositores a sus fiestas nacionales–, los veintisiete se vieron ante la evidencia de que la política acordada en el Consejo a instancias del Gobierno español de José María Aznar comprometía sus relaciones bilaterales mediante las sanciones sin lograr su objetivo.

Las medidas diplomáticas, aunque fueron suspendidas en 2005, se mantuvieron vigentes y generaron un nuevo *impasse*, hasta su levantamiento definitivo en 2008.

La superación de esta etapa, el desbloqueo de la política de la UE y el relanzamiento de las relaciones bilaterales solo se pueden comprender a partir del contexto global determinado por los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, unido al comportamiento de algunas variables concomitantes: las relaciones España – Estados Unidos y UE – Estados Unidos, el proceso interno de la UE, su ampliación al Este, los cambios en el contexto regional latinoamericano y los cambios internos en Cuba.

Después del *impasse* de 2003-2008, que puede ser considerado el período más infértil en la historia de las relaciones UE-Cuba, se produjo la reanudación progresiva de la cooperación bilateral con diferentes estados miembros. Una intensa actividad diplomática de los sectores interesados por ambas partes se benefició de los contextos cubano, latinoamericano, europeo e internacional existentes para construir un nuevo consenso que sirvió de embrión a la etapa actual. A la nunca interrumpida cooperación con Bélgica y Luxemburgo se añadió, en 2007, la recuperación de la colaboración con España. Luego se incorporaron a la lista Austria, Chipre, Italia, Portugal, Reino Unido, Francia y Países Bajos, hasta completar un listado en el que están presentes hoy más de la mitad de los estados miembros.

La cooperación de los estados miembros era importante ya antes de 2003, como ha sido referido, sin consecuencias concretas para el establecimiento de una cooperación más amplia con la UE. En esta nueva etapa, la acumulación de instrumentos de cooperación bilaterales estado-estado con más de la mitad de la membresía de la UE se convirtió, sin embargo, en un factor de desestructuración de la Posición Común, en la medida que desconocía abiertamente su carácter vinculante y ponía en evidencia la distorsión entre las políticas puestas en práctica desde los diferentes niveles de soberanía (el estatal y el supranacional) a pesar de que ambos tenían en la base a los mismos actores.

2. Las perspectivas de la cooperación UE-Cuba. Sus desafíos y oportunidades

Muy cercana aún la firma del ADPC, alcanzaban a avizorarse algunos riesgos a los que se enfrentaba este instrumento (Perera Gómez, 2017: 224-226).

Estaba, por una parte, lo que podía considerarse el riesgo institucional, derivado de los resultados del proceso de ratificación del acuerdo, cuyo carácter «mixto» –UE y estados miembros– obliga a someterlo a la aprobación de los órganos legislativos de una y otros. El primero y más importante de estos resultados se consiguió con relativa rapidez y facili-

Después del *impasse* de 2003-2008 se produjo la reanudación progresiva de la cooperación bilateral con diferentes estados miembros.

Aunque el acuerdo es evolutivo y da una base para trabajar en su propia actualización requiere su tiempo y una explotación del instrumento vigente que aún no ha desplegado todas sus potencialidades.

dad, cuando el PE dio su aprobación al ADPC UE-Cuba, el 5 de julio de 2017 (Parlamento Europeo, 2017a). Sin embargo, la conformidad del Parlamento Europeo fue acompañada por la adopción de una resolución no legislativa (Parlamento Europeo, 2017b), lo que mostró que esta institución, después de un período en el que pareció sumarse al consenso general de la UE a favor del cambio de política hacia Cuba, seguía siendo particularmente activa en su postura crítica hacia el gobierno de la isla debido al predominio de fuerzas conservadoras en su seno.

De este escenario queda pendiente aún el completamiento de la ratificación en los veintisiete parlamentos nacionales, debido a la ausencia del voto favorable de Lituania. Sin embargo, el riesgo institucional se ha relativizado considerablemente, dado que alrededor del 90% de las disposiciones del acuerdo corresponden al ámbito de competencia de la UE. Una vez alcanzada la ratificación del Parlamento Europeo, toda esta amplia sección del ADPC entró en vigor de manera provisional en 2017, y así se ha mantenido.

Se avizoraba también un riesgo de inacción, poco probable por absurdo, aunque no imposible, ante la perspectiva de que las partes, o alguna de ellas, pudieran considerar la firma del ADPC como un fin alcanzado y no como un medio para lograr determinados objetivos. La práctica ha mostrado que el acuerdo ha operado hasta ahora como un medio funcional a la estrategia de desarrollo cubana en determinados sectores también importantes para la cooperación de la UE (seguridad alimentaria, energía y cambio climático, cultura e inclusión social, preparación ante desastres, educación superior, entre otros); así como a intereses políticos concretos de ambas partes: para Cuba, la existencia misma del acuerdo; para la UE, un diálogo político institucionalizado y la posibilidad de influir sobre la situación de la isla de manera más directa que por los medios antes empleados (la Posición Común).

Otro de los riesgos previsibles era que el ADPC se convirtiera en una suerte de *statu quo* en la relación bilateral UE-Cuba, sin evolucionar hacia un nivel superior. Por supuesto que no es un resultado deseable que las cosas queden en el punto al que han llegado. En paralelo a la puesta en práctica del acuerdo y en la medida de sus resultados, habría que pensar en un escenario evolutivo para poner las relaciones UE-Cuba en el lugar que les corresponde –no inferior al de las relaciones de la UE con el conjunto de los países que rodean a la isla. Aunque el acuerdo es evolutivo y da una base para trabajar en su propia actualización, la cual depende fundamentalmente de la UE y sus estados miembros, de la parte cubana, de todos los actores involucrados y de cómo va a ser utilizada esa posibilidad, requiere su tiempo y una explotación del instrumento vigente que aún no ha desplegado todas sus potencialidades.

Finalmente, la historia vivida por las relaciones CEE/UE-Cuba imponía –imponer– tomar en cuenta como posibilidad, por remota que pueda parecer, el riesgo del retroceso, dentro del que se incluyen los de la inacción o la no evolución, que constituirían un estancamiento dentro del período en que más intensa y rápidamente han avanzado las relaciones entre la UE y Cuba. Sería en verdad lamentable que el camino se torciera, pero no es menos cierto que existen numerosos desafíos, entre ellos el de no perder el momento en el que se encuentra la ejecución del acuerdo y mantener su ímpetu actual.

Sobre la cooperación de la UE con Cuba se ciernen, de hecho, varias amenazas y no pocos desafíos.

La primera de aquellas es un contexto internacional menos favorable. La situación es bien diferente a la predominante en los momentos de la negociación del acuerdo, de su firma y del período inmediatamente posterior a su entrada en vigor. Ayuso y Gratius ya alertaban acerca de esto, y hoy la situación por ellas tenida en cuenta no ha hecho sino empeorar desde el punto de vista de la coyuntura hemisférica –el cambio en el perfil ideológico de los gobiernos regionales, el deterioro de la situación en Venezuela y la ausencia de transformaciones, cuando no el reforzamiento activo de la hostilidad, en la política estadounidense con Joe Biden–. En tal sentido, la política de la UE parece seguir yendo a contracorriente en su relación con Cuba (Ayuso y Gratius, 2017).

Esto se combina con la etapa de crisis interna que atraviesa Cuba, agudizada por la pandemia de COVID-19. El ritmo de las reformas previstas en los Lineamientos de Política Económica y Social de 2011 ha experimentado una ralentización importante, cuando no se ha detenido³, y muchas de las medidas adoptadas por el gobierno para intentar paliar la crisis –apertura de las llamadas *tiendas en MLC* (Moneda Libremente Convertible), reunificación monetaria y cambiaria– han conducido en no pocas ocasiones a reforzar sus efectos sobre la economía y sobre importantes sectores de la población, agudizando las consecuencias de la caída del turismo y de las limitaciones impuestas por Estados Unidos al envío de remesas familiares, así como los impactos del desabastecimiento.

Más allá de la influencia real de Estados Unidos sobre el acontecer cubano por diferentes vías, la situación antes descrita ha generado malestar en la población, particularmente en los sectores más desfavorecidos, lo que se reflejó en movimientos de protesta de diferente naturaleza y alcance de la sociedad civil, desembocó en las manifestaciones del 11 de julio de 2021, y promete tener nuevas expresiones. El componente represivo en la respuesta del Gobierno cubano a estos eventos ha tenido repercusiones negativas. Por una parte, ha erosionado los respaldos y acompañamientos de que este estaría en capacidad de disponer a escala internacional. Por otra, la existencia de un marco jurídico regulatorio que obliga a las partes y establece penalidad por el incumplimiento o la violación de sus disposiciones podría poner en dificultades a los sectores más comprometidos con la cooperación bilateral dentro de la UE. De este modo, ha tenido un eco en la proyección institucional de la UE, que se había matizado considerablemente y, puede decirse que, hasta diluido un poco, desde que se abriera una nueva etapa en la cooperación bilateral a la altura de 2010.

En una declaración del alto representante de la Unión Europea sobre los acontecimientos del 11 de julio en Cuba se hace «un llamado al gobierno cubano para que respete los derechos humanos y las libertades consagrados en las Convenciones universales de Derechos Humanos», además de que se le insta «a que libere a todos los manifestantes detenidos arbitrariamente, a escuchar las voces de sus ciudadanos y a entablar un diálogo inclusivo sobre sus quejas», a lo que agrega que «abordar los agravios del pueblo cubano requiere reformas económicas internas» (Alto Representante, 2021a).

La política de la UE parece seguir yendo a contracorriente en su relación con Cuba.

3. El VIII Congreso del PCC adoptó un acuerdo sobre el estado de la implementación de los Lineamientos y su actualización para el período 2021-2026. De los lineamientos originales aprobados en 2011, y según la información disponible, el 30% fueron implementados, el 40% se encuentra en implementación, y el 30% restante, en etapa de propuesta y aprobación. En la versión actualizada, de 274 lineamientos anteriores, se mantuvieron 17, se modificaron 165, se suprimieron 92 y se adicionaron 19, para un total de 201.

Los procesos de acción-reacción presentes actualmente en el entramado bilateral no parecen haber afectado hasta ahora la cooperación con la UE pero no dejan de constituir un desafío.

Por su parte, en el punto 14 de una resolución de 16 de septiembre de 2021, el PE

«Recuerda que el Acuerdo incluye una cláusula de derechos humanos, que es un elemento tipo esencial de los acuerdos internacionales de la Unión, que permite suspenderlo en caso de vulneración de las disposiciones relativas a los derechos humanos; solicita a la Unión Europea que active el artículo 85, apartado 3, letra b), al objeto de convocar con carácter inmediato una reunión del Comité Conjunto en vista de las infracciones del Acuerdo por parte del Gobierno cubano, lo que constituye un «caso de especial urgencia» (Parlamento Europeo, 2021b),

con lo que reitera un elemento que ya había incluido como advertencia en su resolución no legislativa paralela a la ratificación del ADPC (Parlamento Europeo, 2017b) y había reiterado en otra resolución de 10 de junio de 2021 (Parlamento Europeo, 2021a) llamando ahora a su aplicación.

Los pronunciamientos anteriores constituyen ejemplos, aunque no los únicos, de que el tema de las detenciones arbitrarias y de los presos políticos, así como el de los derechos humanos vuelven a activarse nuevamente en la agenda de la UE con Cuba, de la que nunca han desaparecido totalmente, pero que se habían encauzado por otras vías, como el diálogo político bilateral sobre derechos humanos incluido en el ADPC, que ha dado lugar a tres reuniones bilaterales cuyo contenido específico no ha trascendido.

Los procesos de acción-reacción presentes actualmente en el entramado bilateral no parecen haber afectado hasta ahora la cooperación con la UE o haber tenido consecuencias de significación para las relaciones con esta o sus estados miembros –la Delegación en La Habana ha seguido trabajando normalmente– pero no dejan de constituir un desafío. El Gobierno cubano ha cerrado filas y ha endurecido su postura ante las repercusiones de la desfavorable situación interna y las presiones desde el exterior, y no parece que vaya a abandonar esta posición. Frente a ello, y a las consecuencias que se puedan derivar, la UE y sus instituciones mantendrán una postura cuando menos declarativa, centrada en los temas de la situación política y de los derechos humanos en Cuba, que no es tolerada por el gobierno de la isla y genera ya un enrarecimiento del ambiente y una crispación del discurso bilateral (Prensa Latina, 2021a, y EFE, 2021) que se había atenuado considerablemente desde el reinicio de la cooperación, y que recupera alegatos que parecían sobrepasados por el estado más reciente de las relaciones. Al menos en el Parlamento Europeo, la retórica ha experimentado una escalada si se atiende a la evolución del lenguaje entre la Resolución no legislativa (Parlamento Europeo, 2017b) y las más recientes (Parlamento Europeo, 2021a y 2021b), y ello puede ir a más si se complica el panorama interno en Cuba.

No obstante, deben considerarse algunos elementos que pueden actuar como atenuantes de las previsiones precedentes. La posición del Consejo y de la Comisión Europea, expresada a través del alto representante, parece persistir en la voluntad de mantener la cooperación y el diálogo con la parte cubana. Así se expresó en un discurso ante el Parlamento Europeo durante el debate para la aprobación de la Resolución adop-

tada el 10 de junio de 2021. Allí, el alto representante señaló que el acuerdo «ha creado nuevos espacios para la participación de la sociedad civil cubana» y añadió que «no se me ocurre un instrumento mejor», ya que define «una política de compromiso crítico con ese país». Aseguró que el instrumento «nos permite acompañar al país en la reforma política, económica y social» (AFP, 2021a). Además, Borrell criticó el bloqueo de Estados Unidos contra Cuba, destacando el impacto del recrudecimiento del cerco económico sobre el sector privado, duramente golpeado por los decretos de Donald Trump. (Cubadebate, 2021).

También vale la pena tomar en consideración la declaración de Josep Borrell citada en páginas anteriores, la cual termina señalando que «la UE está dispuesta a apoyar todos los esfuerzos encaminados a mejorar las condiciones de vida de los cubanos, **en el contexto de nuestro partenariado establecido en el marco del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación UE-Cuba**»⁴, (Alto Representante, 2021a), posición reiterada junto con el resto de los términos de la Declaración en el debate en plenario de la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de septiembre de 2021: «the EU stands ready to support all efforts to improve the living conditions of Cubans, **in the context of our partnership under the EU-Cuba Political Dialogue and Cooperation Agreement**». A lo que se añade: «It is our belief that **we need to continue to talk to each other. Our previous policy, the common position of our 1996 did not reap results**» (Alto Representante, 2021b)⁵.

Otro elemento que considerar es que, en el propio artículo 85, párrafo 3 del ADPC, invocado por el Parlamento Europeo en su resolución del 16 de septiembre de 2021, se establece que «se entiende que la suspensión es una medida de último recurso» (Consejo de la Unión Europea, 2016) la cual no parece ser una opción en la agenda, al menos por el momento.

El balance interinstitucional parece continuar favoreciendo al Consejo y la Comisión frente al Parlamento Europeo, que seguirá previsiblemente dominado por los sectores conservadores, pero cuyas resoluciones, a pesar de constituir un instrumento de presión política, van en no pocas ocasiones de frente contra lo que pudiera considerarse la política establecida de la Unión, a pesar de no tener carácter vinculante. Indiscutiblemente, una resolución del Parlamento Europeo puede ser esgrimida *ad hoc* por otras instituciones de la UE en determinadas coyunturas con el fin de avalar una acción concreta, pero este no apunta a ser el caso por el momento. Hasta ahora, que se conozca, ningún Comité Conjunto del ADPC ha sido convocado para dirimir el «caso de especial urgencia» y decidir las «medidas apropiadas», según establece el Acuerdo y exige la Resolución del PE de 16 de septiembre.

Finalmente, se ha mantenido la tendencia vigente desde el comienzo de la nueva etapa de relaciones con la UE y la negociación del acuerdo a que la retórica bilateral y los modelos comunicacionales empleados en las relaciones pasaran de la confrontación en plaza pública a los canales diplomáticos (Perera Gómez, 2017).

La retórica inflamada más o menos ocasional y los eventos que generan acción y reacción discurren por los canales diplomáticos correspondientes (Alto Representante – Ministerio de Relaciones Exteriores, Parlamento

4. El fragmento señalado en negrita ha sido destacado por el autor.

5. El fragmento señalado en negrita ha sido destacado por el autor.

La continuación, ampliación y profundización de las reformas constituirá un factor significativo de estancamiento o avance en la cooperación con la UE.

Europeo – Asamblea Nacional del Poder Popular) o se reflejan en notas dentro de las redes sociales. La prensa oficial en Cuba se hace eco puntual de las reacciones del gobierno así como de las informaciones relativas a la celebración de sesiones del diálogo político con la UE, de reuniones del Consejo o el Comité Conjunto y de la puesta en marcha de determinados proyectos en el marco de la cooperación bilateral. A esto se suma que la prensa alternativa y los medios de oposición manifiestan, las más de las veces, posturas tan radicales y de enfrentamiento –suspensión del ADPC; supresión no solo de la cooperación, sino también del diálogo– que la tendencia es a que sean poco tomados en cuenta.

Un desafío adicional se encuentra en la capacidad y la voluntad política del Gobierno cubano para impulsar el proceso de reformas, teniendo en cuenta que, como se ha señalado antes, tales procesos han incidido previamente de manera directa y favorable sobre los avances experimentados por la cooperación UE-Cuba. Tras los acontecimientos del 11 de julio, las reformas económicas han recibido un nuevo aunque moderado impulso. La presión combinada del desabastecimiento y la explosividad social llevó a liberalizar la entrada al país de medicamentos y alimentos por parte de los viajeros internacionales, lo cual, aunque es temporal, se ve limitado por la pandemia de COVID-19 y no forma parte de las reformas, era un reclamo de numerosos sectores de la población y permitía paliar, aún de manera escasa, la aguda escasez de estos dos renglones. De más largo alcance, y como pieza de lo que pudiera considerarse una estrategia económica, se aprobó la normativa sobre la constitución de micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME), que amplía los márgenes de actuación del sector privado a pesar de los límites establecidos para la asociación con capital extranjero y el comercio de importación y exportación. Más allá de que la continuación, ampliación y profundización de las reformas sea una condición para el mantenimiento de la legitimidad gubernamental a nivel interno, también constituirá un factor significativo de estancamiento o avance en la cooperación con la UE. Las dos declaraciones del alto representante citadas anteriormente reflejan esto al señalar que «damos la bienvenida al levantamiento de las restricciones para los viajeros, permitiéndoles traer cantidades ilimitadas de alimentos y medicinas, como un primer paso en la dirección correcta» (Alto Representante, 2021a) y que «last summer, Havana outlined further steps towards market liberalisation. The EU has consistently offered to support the reforms», señalando a continuación un grupo de sectores que son objeto de programas de cooperación de la Comisión Europea. (Alto Representante, 2021b).

Junto a los desafíos y las amenazas anteriormente mencionados, la cooperación UE-Cuba cuenta también con oportunidades para su desarrollo. Romper la inercia de veinticinco años sin cooperación hace cuando menos difícil una vuelta atrás radical. Se han tejido redes, se han establecido compromisos, hay proyectos en curso que son de interés recíproco.

Una de las principales oportunidades existentes radica en la situación actual de la propia cooperación y los avances que ha experimentado desde que se estructurara en la letra de un acuerdo marco. Desde 2008, la UE, que es el principal socio de cooperación al desarrollo de Cuba, ha comprometido más de 200 millones de euros para apoyar el desarrollo

del país en tres sectores prioritarios: agricultura sostenible y seguridad alimentaria; medio ambiente, energía renovable y cambio climático, y modernización económica y social (European External Action Service, 2019). En noviembre de 2017, cuando el ADPC entró en vigor, el *portfollio* de la cooperación no superaba los 40 millones de euros, movilizados a partir de las líneas temáticas del presupuesto comunitario para proyectos en áreas específicas de interés prioritario (seguridad alimentaria, prevención y mitigación de desastres, y patrimonio) (Perera Gómez, 2017).

El material más reciente editado con datos acerca de la cooperación bilateral, la publicación *Cooperación de la Unión Europea con Cuba. Contribuyendo a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, procede de la Delegación de la UE en La Habana. Señala que a fines de 2019 los proyectos en marcha superaban un valor de 139 millones, más de cuatro veces la media de los diez años anteriores, gracias a los fondos comprometidos con el programa de seguridad alimentaria sostenible, los contratos de energías renovables y la movilización de fondos complementarios regionales para inversiones en varios sectores y temáticos para las áreas de cambio climático y cultura. A la vez, aumentaron los programas multipaís en los que Cuba participa en calidad de socio –más difíciles de cuantificar económicamente–, como los relativos a intercambios de experiencias en políticas públicas en Latinoamérica (Eurosocial, ElPacto, Euroclima+, Alinvest y Adelante) y los orientados a la educación superior (Erasmus+) y la investigación (Horizonte 2020) (Unión Europea, Delegación en Cuba, 2019: 18).

En septiembre de 2021, la cooperación de la UE con Cuba había alcanzado 155 millones, lo que representaba un aumento de más de dos veces y media y el mayor aumento proporcional de la cooperación entre los receptores de la región del Caribe,⁶ algo que ya es significativo teniendo en cuenta las particularidades del vínculo UE-ACP a través del Convenio de Cotonú, dotado de un protocolo financiero, y de la existencia de un Acuerdo de Asociación Económica con el área, mecanismos de los que la isla no participa. Así, además de que aumentan los programas multipaís en los que Cuba participa como socio –los relativos a intercambios de experiencias en políticas públicas en Latinoamérica (Eurosocial, ElPacto, Euroclima+, Alinvest y Adelante) y los orientados a la educación superior (Erasmus+) y la investigación (Horizonte 2020)– actualmente, la isla accede a todos los instrumentos de cooperación regional del Caribe, de los cuales antes estaba excluida.

El ADPC ha sido responsable en gran medida de este crecimiento, al brindar el marco general para los contactos necesarios entre ambas partes a diferentes niveles, así como para la generación e implementación de proyectos y para la realización de acciones específicas. De hecho, su propia existencia ha favorecido visitas de alto nivel que han tenido lugar en el marco bilateral: Federica Mogherini, en enero de 2018 y septiembre de 2019; Pedro Sánchez, en noviembre de 2018, y los reyes de España, en noviembre de 2019, por citar algunos ejemplos. Pero la cooperación UE-Cuba parece por momentos obedecer a una dinámica propia y relativamente independiente, tanto del ADPC como de la situación de ambos socios, así como de los contextos respectivos. Aunque dicho ADPC proporciona el marco y es la condición de base que facilita el despliegue de la cooperación bilateral, el diálogo diario y constante

La cooperación UE-Cuba parece por momentos obedecer a una dinámica propia y relativamente independiente.

6. Datos facilitados en conversación vía WhatsApp por Juan Garay, jefe de Cooperación de la Unión Europea en Cuba, el 13 de septiembre de 2021.

Cuba se encuentra en un momento en el que necesita de la cooperación de la UE tanto como de cualquier otra que pueda recibir.

entre la Delegación de la UE en La Habana, el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil constituyen el vehículo más importante y necesario.⁷

Además, la cooperación involucra temas clave específicos, más estratégicos en ocasiones que los sectores en sí mismos a los que va dirigida. Desde el verano de 2020, por ejemplo, se han dedicado más de 10 millones de euros a la colaboración para el combate contra la pandemia de la COVID-19. Los programas se han ajustado en la situación creada por la pandemia. De los 10 millones antes citados, 2,5 se han canalizado con la sociedad civil, gestionados por una ONG europea, e involucran a Bio Cuba Farma y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Paralelamente, se ha creado un grupo de diálogo 2021-2027 para apoyar con 14 millones de euros a la biotecnología cubana.⁸

Puede añadirse a los elementos anteriores la recepción por parte de la Empresa de Tecnología Médica Digital de Cuba (COMBIOMED) de un grupo de insumos destinados a la producción de monitores de terapia intensiva y oxímetros de pulso, con apoyo del proyecto «Salvando vidas y mitigando el impacto en salud de la emergencia de COVID-19 en Cuba»; una iniciativa de cooperación de la UE en el país, desarrollada de manera conjunta con la Representación de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) / Organización Mundial de la Salud (OMS) para fortalecer las capacidades de respuesta del Ministerio de Salud Pública (MINSAP) ante la pandemia (Organización Panamericana de la Salud, 2021).

Paralelamente, una cooperación importante está teniendo lugar con los estados miembros. Puede mencionarse como ejemplo de ello el anuncio, en la segunda quincena de septiembre de 2021, de que Francia otorgará a Cuba un financiamiento de 45 millones de euros que aumentará la capacidad de la isla para la producción de vacunas contra la meningitis y la neumonía, especialmente destinadas a África (AFP, 2021b) lo que se revela además como un claro ejemplo de cooperación triangular.

Cuba se encuentra en un momento en el que necesita de la cooperación de la UE tanto como de cualquier otra que pueda recibir. De hecho, necesita perentoriamente de cualquier cooperación, incluida la de la UE o, quizás con mayor razón la de la UE, porque está institucionalizada, es estable y segura, además de que se ha despojado de los imperativos que la ataban –las sanciones y la Posición Común–, mientras parece mantenerse en una lógica de distanciamiento de los compromisos y las presiones provenientes del vínculo trasatlántico que la condicionaban fuertemente en otros momentos. Existe, por tanto, un visible compromiso de la UE con el acuerdo, que parece obedecer a un interés de alta política que se ha establecido en la esfera de la cooperación bilateral UE-Cuba, el cual ha permitido sortear sin contratiempos los potenciales obstáculos que han aparecido y aparecen aún en su camino –ataques al ADPC provenientes de diversos medios, resoluciones del Parlamento Europeo, declaraciones políticas del alto representante de la PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa)–.

Esto podría obedecer igualmente a una cierta inercia característica del funcionamiento de las instituciones de la UE. Es lógico pensar que después del número de años que tomó construir el consenso en el

7. *Ibidem*

8. *Ibidem*

Consejo de la UE que llevó al levantamiento de las medidas diplomáticas de 2003, así como a la negociación y firma del ADPC y la consiguiente eliminación de la PC, revertirlo resultaría igualmente, cuando no, más prolongado. Tampoco parece ser una opción totalmente real desde el punto de vista de que no cuenta con antecedentes. Ningún acuerdo de cooperación de la UE con América Latina ha sido suspendido por la UE o denunciado por alguna de las partes, mientras que las suspensiones que han tenido lugar en el marco del Acuerdo de Cotonú con respecto a determinados países han tenido carácter parcial, básicamente relacionadas con la aplicación del protocolo financiero de la convención.⁹

Tales suspensiones se producen cuando la UE considera que han sido violados los principios fundamentales que sustentan el acuerdo de cooperación y, en particular, su cláusula democrática. De ahí la base para la exigencia formulada en este sentido por las resoluciones del PE adoptadas el 10 de junio y el 16 de septiembre de 2021, antes citadas. Sin embargo, su aprobación depende directamente del Consejo, donde existen posiciones diferentes entre los gobiernos de los países miembros, sin que sea posible establecer un patrón común a veintisiete actores tan disímiles y con intereses tan diversos, una consecuencia de la naturaleza híbrida de la UE y de sus deficiencias estructurales (Perera Gómez, 2017). Esto se reflejó en las variadas reacciones de los estados miembros ante los acontecimientos del 11 de julio de 2021 en Cuba, y ante la abortada marcha convocada para el 15 de noviembre pasado. Y también en el hecho de que las exigencias del PE no hayan encontrado eco en el Consejo.

Lo anterior se vincula al tema de la cooperación con los estados miembros. El ADPC está aún en funcionamiento provisional, dado que queda un estado por ratificarlo, Lituania; un país que ha puesto en evidencia la injerencia estadounidense en la política europea, que se reanudó con la Administración de Donald Trump. A principios de marzo de 2020 se hizo público que el secretario de Estado, Mike Pompeo, había pedido en una carta enviada al primer ministro lituano, Saulius Skvernelis, no ratificar el acuerdo entre la UE y Cuba (Deutsche Welle, 2020). Aunque no ha trascendido que la presidencia de Joseph Biden haya seguido una pauta similar en este caso específico, su política hacia la isla no se ha distanciado mucho de la de su predecesor.

En cualquier caso, que entre en vigor la parte del acuerdo que involucra a los estados miembros es importante pero no decisivo para el futuro de la cooperación. La mayor parte y la más importante del ADPC se refiere a las relaciones con la UE, lo que significa que el acuerdo está implementado provisionalmente en más de un 90%, como ya se ha señalado. La pregunta es: ¿hasta cuándo podría mantenerse en vigor de manera provisional? No parece haber un límite institucionalmente establecido para ello. De no entrar en vigor en su totalidad con carácter definitivo podría darse en la práctica, en cierto sentido, la fórmula inversa a la existente con anterioridad a la firma del ADPC: relaciones institucionalizadas con la UE y no con los estados miembros. Sin embargo, con la gran mayoría y los más importantes de ellos, existen canales bilaterales acordados y en funcionamiento desde que los vínculos de cooperación se restablecieron con España en 2007. Estaría en cuestionamiento y excluida la institucionalización integrada de la cooperación bilateral con los estados miembros, la cual, tal y como aparece regulada en el acuerdo, significaría

Que entre en vigor la parte del acuerdo que involucra a los estados miembros es importante pero no decisivo para el futuro de la cooperación.

9. En este caso se encuentran actualmente los siguientes países, desde las fechas que se indican: Comores, 31.12.2016; Gabón, 23.7.2016; Guinea Ecuatorial, 30.6.2001; Islas Salomón, 9.10.2012; Kiribati, 16.9.2015; Madagascar, 31.12.2018; Micronesia, 25.2.2010; Mozambique, 31.12.2015 (<https://www.google.com/search?channel=row5&client=firefox-b-d&q=acuerdo+s+suspendidos+por+la+UE>).

un salto cuantitativo y cualitativo, centrándose, a los efectos de lo que aquí interesa, en «políticas sectoriales» y acompañándose y complementándose mediante un diálogo propio.

La AOD de los estados miembros fue siempre considerablemente superior a los financiamientos de la Comisión Europea, al equivaler acerca de dos tercios del total, lo cual ha sido una constante en el comportamiento de esta actividad a lo largo de la historia de la integración europea. Ello se debe, en lo fundamental, a que los estados miembros destinan a sus propios intereses de cooperación –países, regiones y áreas de actividad de tradicional influencia– un volumen de recursos proporcionalmente mayor que el que ponen en común para atender el universo de actividades de la UE en este terreno. El ADPC no cambió esta tendencia, la cual tampoco parece que vaya a ser modificada por el hecho de que la totalidad de los estados miembros no ratifique el acuerdo.

Seguramente cada uno seguirá con su propia cooperación más allá del convenio o incluso aprovechándose del marco amplio y favorable que establece para las relaciones de cooperación con la UE, libres de los obstáculos interpuestos por la Posición Común. Esta tampoco fue respetada en todo su alcance por los estados miembros, lo que establece un precedente y pone en evidencia que estos pueden anteponer sus intereses de cooperación bilaterales a los de la Unión. Sin embargo, aun en la situación actual, los estados miembros acompañan al acuerdo y a la cooperación de la UE a partir de la aprobación dada en el Consejo, a la vez que mantienen la suya propia sin necesidad de que la parte correspondiente del ADPC entre en vigor.

También cabe considerar que la generalidad del ADPC como instrumento rector de la cooperación actual y el carácter un tanto elástico de la cooperación que promueve y ampara (amplitud de actores, sectores, propósitos, medios, etc.) ha sido, y puede continuar siendo, un escenario adecuado para que se encuentren vías muy diversas de materializarla y caminos alternativos cuando otros sean bloqueados. A pesar de que esto puede ser un hándicap, en la medida en que pueden escasear o verse limitadas las oportunidades para que se hagan efectivos todos los compromisos y lineamientos que se contemplan en él, puede considerarse como su principal o una de sus principales virtudes.

En resumen, la cooperación de la UE con Cuba no solo tiene potencialidades para continuar desarrollándose. Los desafíos y las amenazas que se le presentan pueden y deberían ser superados mediante la voluntad política de las partes; salvando las condiciones adversas de los respectivos contextos y tratando de ponerles solución, así como las del entorno internacional. En la práctica, la cooperación debe prevalecer sobre el conflicto.

Referencias bibliográficas

AFP (2021a). «Jefe de la diplomacia de la UE defiende en el Parlamento acuerdo con Cuba». Estrasburgo, 8.6.2021. En: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210608-jefe-de-la-diplomacia-de-la-ue-defiende-en-el-parlamento-acuerdo-con-cuba>

AFP (2021b). «Francia aporta 45 millones de euros para la producción de vacunas en Cuba». La Habana, 22.9.2021 <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210922-francia-aporta-45-millones-de-euros-para-la-producci%C3%B3n-de-vacunas-en-cuba>

Alto Representante (2021a). «Cuba: Declaración del Alto Representante en nombre de la Unión Europea sobre hechos recientes». Bruselas, 29.7.2021. En: https://eeas.europa.eu/delegations/cuba/102580/cuba-declaraci%C3%B3n-del-alto-representante-en-nombre-de-la-uni%C3%B3n-europea-sobre-hechos-recientes_es

Alto Representante (2021b). «Discurso en nombre del Alto Representante / Vicepresidente Josep Borrell sobre Cuba en sesión plenaria del Parlamento Europeo – 16 de septiembre de 2021». Delivered by Commissioner for Home Affairs Ylva Johansson. Bruselas, 20.9.2021. En: https://eeas.europa.eu/delegations/cuba/104372/discurso-en-nombre-del-alto-representante-vicepresidente-josep-borrell-sobre-cuba-en-sesi%C3%B3n_es

Ayuso, Anna y Gratius, Susanne. «¿Nadar a contracorriente? El futuro del acuerdo de la Unión Europea con Cuba». *Nueva etapa entre Cuba y la UE. Escenarios de futuro*. CIDOB, Barcelona, 2017, https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/nueva_etapa_entre_cuba_y_la_ue_escenarios_de_futuro/nadar_a_contracorriente_el_futuro_del_acuerdo_de_la_union_europea_con_cuba

Castro Ruz, Fidel. «Discurso pronunciado por el Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz, Presidente de la República de Cuba, en el acto por el aniversario 50 del asalto a los cuarteles Moncada y Carlos Manuel de Céspedes, efectuado en Santiago de Cuba, el 26 de julio de 2003». Disponible en <http://cuba.cu/gobierno/discursos/2003/esp/f260703e.html>

Comisión de las Comunidades Europeas. *Informe sobre la Ayuda Humanitaria 1993*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1994.

Comisión de las Comunidades Europeas (1995): Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Relaciones entre la Unión Europea y Cuba, (95), 306 final, Bruselas.

Consejo de la Unión Europea. 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 (96/697/PESC). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (L-322), de 12 de diciembre de 1996.

Comisión de las Comunidades Europeas (2016): Acuerdo de diálogo político y de cooperación entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por un lado, y la República de Cuba, por otro. *Diario Oficial de la Unión Europea*, (L-337 I/3), 13 de diciembre de 2016.

Cubadebate. «Unión Europea defiende acuerdo con Cuba y critica bloqueo estadounidense». La Habana, 8.6.2021. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2021/06/08/union-europea-defiende-acuerdo-con-cuba-y-critica-bloqueo-estadounidense/>

Deutsche Welle. «Estados Unidos pide a Lituania que no ratifique el acuerdo UE-Cuba». 6.3.2020. <https://www.dw.com/es/estados-unidos-pide-a-lituania-que-no-ratifique-el-acuerdo-ue-cuba/a-52668814>

EFE. «El Parlamento cubano rechaza resolución sobre derechos humanos de Eurocámara». SWI, 16 de septiembre de 2021. En: https://www.swissinfo.ch/spa/cuba-ue_el-parlamento-cubano-rechaza-resoluci%C3%B3n-sobre-derechos-humanos-de-euroc%C3%A1mara/46955066

European External Action Service. *EU-Cuba Relations*. Bruselas, 2019, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/cuba_factsheet_revised.pdf

Fukuyama, Francis (2011): *El fin de la historia y el último hombre*. Planeta. (ePUB). En: <http://www.epubgratis.me>

Huntington, Samuel P. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Paidós, 2015 (ePUB). En: <http://www.planetadelibros.com>.

Organización Panamericana de la Salud. «Proyecto para fortalecer la respuesta a la pandemia en Cuba apoya labores en COMBIOMED». La Habana, 24 de septiembre de 2021. En: <https://www.paho.org/es/noticias/24-9-2021-proyecto-para-fortalecer-respuesta-pandemia-cuba-apoya-labores-combiomed>

Parlamento Europeo (2017a). Celebración del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la UE y Cuba (Aprobación). Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2017, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión, del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación (12502/2016 – C8-0517/2016 – 2016/0298(NLE)). P8 TA(2017)0296. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2017/07-05/0296/P8_TA\(2017\)0296_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2017/07-05/0296/P8_TA(2017)0296_ES.pdf)

Parlamento Europeo (2017b). Celebración del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la UE y Cuba (Resolución). Resolución no legislativa del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2017, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión, del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por un lado, y la República de Cuba, por otro (12502/2016 – C8-0517/2016 – 2016/0298(NLE) – 2017/2036(INI)). P8 TA(2017)0297. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2017/07-05/0297/P8_TA\(2017\)0297_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2017/07-05/0297/P8_TA(2017)0297_ES.pdf)

Parlamento Europeo (2021a). Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de junio de 2021, sobre los derechos humanos y la situación política en Cuba. (2021/2745(RSP)) P9_TA(2021)0292. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0292_ES.html

Parlamento Europeo (2021b). 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)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-09-16_ES.html#sdocta12

Partido Comunista de Cuba. *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, aprobados por el VI Congreso del PCC. La Habana, 2011, <http://www.cuba.cu/gobierno/documentos/2011/esp/l160711i.pdf>

Partido Comunista de Cuba. Objetivos de trabajo del Partido Comunista de Cuba aprobados por la Primera Conferencia Nacional. La Habana, 29 de enero de 2012. En: https://files.sld.cu/sccs/files/2012/02/tabloide_objetivos_conferencia.pdf

Perera Gómez, Eduardo. *La política de la Unión Europea hacia Cuba: construcción, inmovilismo y cambio (1988-2017)*. Panamá: Ruth Casa Editorial, 2017.

Prensa Latina (2021a). «Canciller de Cuba emplaza a Alto Representante de la Unión Europea». Lima, 29 de julio. <https://www.prensa-latina.cu/index.php?o=rn&id=465806>

Prensa Latina (2021b). «Cuba y UE por más capacitación en fuentes renovables de energía». La Habana, 24.9.2021. <https://www.prensa-latina.cu/index.php?o=rn&id=477817>

Sanahuja, José Antonio. «Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones Unión Europea-América Latina: un examen de los problemas comerciales». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (1), 2000, <http://www.reei.org/> [fecha de consulta: 6.5.2011].

Tvevad, Jesper. *Cuba, the USA and the EU: Forging closer ties, looking to the future*, Directorate-General for External Policies, European Parliament. Bruselas: 2015.

Unión Europea, Delegación en Cuba. *Cooperación Unión Europea-Cuba. Contribuyendo a la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. La Habana, 2019, [Brochure_Cooperacion_Union_Europea-Cuba_-_Contribuyendo_a_la_Agenda_2030_para_el_Desarrollo_Sostenible.pdf](#)

Claudia Sánchez Savín

*Colaboradora del Centro de Investigaciones
de Política Internacional (CIP).*

Introducción

En materia de política exterior, Cuba ha concedido alta prioridad a sus relaciones con la Unión Europea (UE), y existen evidencias históricas que señalan a la República Italiana como uno de los estados con mayores preferencias otorgadas.

Sin embargo, el abordaje de las relaciones bilaterales Cuba-Italia desde la academia ha sido un ejercicio poco frecuente, aunque existen mínimas contribuciones centradas en décadas atrás. El presente trabajo tiene como objetivo explicar el desarrollo de los vínculos bilaterales Cuba-Italia en el contexto posterior a la firma del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación (ADPC), los marcos de la pandemia mundial de la COVID-19 y de los cambios en el contexto internacional y la correlación de fuerzas, desde una perspectiva crítica de las relaciones internacionales.

El trabajo se estructurará en tres epígrafes fundamentales. El primero de ellos abordará brevemente los antecedentes de las relaciones Cuba-UE, lo que ayudará a entender el estado de dichos vínculos. En el segundo, se brindará una panorámica histórica de las relaciones Cuba-Italia, partiendo de los años noventa. Finalmente, en el tercer epígrafe se abordarán las líneas de trabajo fundamentales en las relaciones entre ambos países, con lo cual se logra cumplir el objetivo principal del trabajo. Dichas líneas se ampliarán y delimitarán en forma de subepígrafes. Estas son: cooperación, solidaridad, economía (deslindada en comercio, inversiones y turismo) y relaciones políticas.

1. Desarrollo

1.1. Antecedentes necesarios de las relaciones Cuba-UE

Las relaciones Cuba-Europa Occidental siempre han pasado por una relación triangular, en donde su vértice principal lo constituye Estados Unidos (EE. UU.) (Perera Gómez, 1997; 2006; 2017; Gratius, 2009; 2010;

1. Las coyunturas históricas y las fuerzas políticas presentes en el gobierno están estrechamente vinculadas y resultan esenciales en la configuración de los vínculos Cuba-UE e incluso entre la primera y algunos estados miembros. Un ejemplo que así lo evidencia fue la coyuntura hacia el año 2003, donde coincidieron tendencias muy conservadoras en el panorama electoral trasatlántico (George W. Bush en EE. UU., Aznar en España, y Berlusconi en Italia). Ello unido a los sucesos de la llamada *Primavera Negra*, provocaron un enrarecimiento de las relaciones. La forma que tomaron dichos vínculos también estuvo asociada a la política que siguió la UE (sanciones tomadas aludiendo al condicionamiento político de la cooperación, la suspensión de los intercambios al más alto nivel, la prioridad otorgada a las relaciones con sectores abiertamente opuestos al gobierno y el retome de la vieja práctica de invitarlos a las celebraciones en días de fiestas nacionales, conocido como «guerra de los cocteles»), pero también a la reacción cubana (movilizaciones masivas de respuesta a las embajadas de dichos países y una lógica actitud reticente al diálogo, dados los condicionamientos que utilizaban el respeto a los derechos humanos y la democracia como punta de lanza).
2. La categoría «eventos», referida a acontecimientos, sucesos puntuales, constituye una de las variables condicionantes de la elaboración de la política exterior de un estado en sí misma, de su proyección para con otro estado, o bien del comportamiento de una relación entre varios sujetos y actores de la comunidad internacional (Rodríguez Hernández, 2017).
3. Esta constituyó durante dos décadas el marco de relaciones Cuba-UE, lo cual supuso un condicionamiento a la cooperación al desarrollo y una excepcionalidad al provocar, en términos formales, que Cuba fuera el único país de la región con el cual el bloque no tendría un acuerdo de cooperación. La Posición Común fue signada en un momento de recrudescimiento del bloqueo de EE. UU. contra Cuba, en claro aprovechamiento del entonces colapso del socialismo soviético, y de la alianza estrecha entre el Gobierno norteamericano y la dirigencia conservadora del Partido Popular español, encabezada por José María Aznar al llegar al gobierno. No hay que olvidar que desde hacía años las relaciones entre España y Cuba se habían ido deteriorando, con Felipe González al frente del gobierno luego de la derechización del PSOE (Pellón Azopardo, 2009; Allende Karam, 2017; Moré, 2018). Así, con el papel protagonista

Pellón Azopardo, 2015). A lo largo del tiempo, han existido cambios y continuidades en los vínculos Cuba-UE. Entre sus variables de influencia se encuentran la naturaleza de las fuerzas políticas que se hallen en los gobiernos, las coyunturas históricas según el enfoque *braudeliano* (entendidas como el estado de las sociedades en cuestión; dígame panorama interno y proyección exterior, repercusión de los asuntos mundiales en las respectivas políticas domésticas, todo ello a medio plazo, es decir, potencialmente inestable), y sobre todo, las interacciones entre ambos actores, lo cual lleva aparejadas las percepciones mutuas, pues estas últimas pueden contribuir a modificar las respectivas proyecciones, intereses y acciones para con la contraparte¹ (Perera Gómez, 2017; Alzugaray, 2015 en Perera Gómez, 2017, p. 72; Navas Morata, 2015, en Perera Gómez, 2017, p. 72; Portocarero, 2015, en Perera Gómez, 2017, p. 72; Mujica Cantelar, 2015, en Perera Gómez, 2017, p. 94).

De igual manera, algunos eventos² y sus respectivas consecuencias a corto y medio plazo condicionaron los vaivenes de estos vínculos y marcaron ciertas pautas. Entre ellos están la caída del Muro de Berlín (9 de noviembre de 1989), la creación de la UE con la firma del Tratado de Maastricht (7 de febrero de 1992), el derribo de las avionetas de Hermanos al Rescate (24 de febrero de 1996), la adopción de la Posición Común³ (2 de diciembre de 1996), los sucesos de la llamada *Primavera Negra* (marzo-abril de 2003), los distintos congresos del Partido Comunista de Cuba⁴, los cambios de figuras presidenciales en el Gobierno cubano⁵, así como las elecciones a nivel trasatlántico (Pérez Benítez, 2017; Perera Gómez, 2017; Mujica Cantelar, 2015, en Perera Gómez, 2017, p. 125; Fiffe Cabreja, 2018) y, más recientemente, los sucesos acontecidos en Cuba el 11 de julio de 2021.

No obstante, el más trascendental de los acontecimientos fue el anuncio del restablecimiento de las relaciones diplomáticas Cuba – EE. UU., el 17 de diciembre de 2014. Independientemente de los derroteros que siguió, como la derechización posterior del espectro trasatlántico, las relaciones Cuba-UE han alcanzado niveles sin precedentes. La maduración de sus vínculos, la paulatina superación de viejas rencillas y la conciliación pese a las diferencias aún existentes son palpables. Sus muestras más visibles fueron la derogación de la Posición Común el 12 de diciembre de 2016 y la firma del ADPC, que entró en vigor provisional el primero de noviembre de 2017. El gran triunfo de las negociaciones para una nueva etapa de relaciones bilaterales fue la eliminación del condicionamiento político a la cooperación, dando lugar a un acuerdo que facilitaría el diálogo y el trabajo conjunto para el logro de los objetivos de política exterior de cada uno para con la contraparte.

El advenimiento de una década de izquierda en América Latina (que supuso un aumento del protagonismo regional cubano contrario al aislamiento al que se le quiso condenar), la apuesta de muchos países comunitarios por aumentar el comercio y la cooperación bilateral, y la toma de conciencia del *establishment* europeo sobre el sinsentido que representaron su hostilidad y la Posición Común, no solo para los objetivos que se propuso, sino para los intereses propios de política exterior, condujeron al deshielo y a la apuesta por el diálogo y la negociación (Gratius, 1998; Roy, 2015; Perera Gómez, 2017; Allende Karam, 2015, en Perera Gómez, 2017, p.211; Tvevad, 2015, p.27, en Perera Gómez, 2017, p.210; Alzugaray, 2015, en Perera Gómez, 2017, p.211; Porto-

carero, 2015, en Perera Gómez, 2017, p.181; Ayuso & Gratius, 2017; Ayuso, Gratius & Pellón Azopardo, 2017). Tal como apuntaba Gratius (2016), este retome de la tradición exterior europea de «cambio por comercio», y su asimilación por parte de la Administración Obama, es reflejo de cómo estas herramientas suelen ser más efectivas, algo que se asumió como un consenso⁶ (p. 2).

Cuando se analizan algunas contribuciones de los autores más destacados en el tema⁷ (Eduardo Perera Gómez, Anna Ayuso, Susanne Gratius, Raynier Pellón Azopardo y Joaquín Roy), se encuentra una especie de consenso en cuanto a la caracterización de dichos vínculos y en cómo se han ido desarrollando históricamente. En síntesis, las relaciones Cuba-UE han sido difíciles, controversiales, vulnerables y muy condicionadas por un tercer actor (EE. UU.). Estas se han sometido a muchos reajustes, dadas las evidentes incoherencias, incertidumbres, sesgos y, sobre todo, caprichos presentes en ellas por ambas partes.

2. Panorámica de las relaciones Cuba-Italia

Cuando se habla de relaciones Cuba-Italia, este segundo actor es presentado en un segundo plano desde su postura de país comunitario. La configuración de dichos vínculos ha venido dada por el hecho de ser Italia un actor protagónico del bloque en sentido general, a la vez de no constituir el país con el papel principal en la política cubana y latinoamericana, aunque sí uno de los más importantes⁸. Dicha importancia se debe al papel central que jugó en la reorientación de la economía cubana en los años noventa, pero también en la actualidad, momento en que se aprecia una continuidad de la relevancia de dicho país, sobre todo por la posición numérica ocupada en materia de comercio, inversiones, turismo, etc. (Roque Valdés, 1997; Perera Gómez, 2017; Allende Karam, 2008; 2015; 2017). En este sentido, no debe olvidarse que Italia se ha mantenido en estos treinta años como el octavo socio comercial de Cuba a nivel mundial, y el segundo dentro de la UE (Prensa Latina, 2021) (eventualmente se ha desplazado al tercer lugar dentro de los socios comunitarios, como ocurrió en 2017) (Ayuso, Gratius & Pellón Azopardo, 2017). Durante el período 1995-2019, las exportaciones de Italia a Cuba han tenido un incremento a una tasa anual de 5,97%, desde 81,3 millones de dólares en 1995 a 327 millones en 2019⁹ (Observatorio de Complejidad Económica, 2020). Además, desde 2014, ha constituido el noveno mercado emisor de turistas a Cuba con un incremento sostenido hasta antes de la pandemia (un máximo de 227.829 visitantes en 2017)¹⁰ (ONEI, 2019). Esta condición ha configurado las características de sus vínculos.

Es necesario aclarar que al abordar los lazos entre Cuba e Italia no se incluyen solamente los vínculos bilaterales a nivel gubernamental, con la diplomacia tradicional como único instrumento infalible. Estos incluyen las relaciones en su mayor extensión posible, es decir, entre instancias gubernamentales a todos los niveles de la jerarquía política, y entre estas y otros actores no estatales.

No debe soslayarse que los intereses bilaterales nunca han sido igual de proporcionales (Perera Gómez, 2017). Cuba no ha constituido una prioridad para la proyección exterior europea ni tampoco para la italiana,

que siempre ha desempeñado España en la proyección europea hacia Cuba, y el panorama adverso que se vivía en la isla, la Posición Común encontró consensos, aunque con matices y reservas por parte de algunos estados incluyendo Italia (IRELA, 1996; Perera Gómez, 2017).

4. Los congresos del PCC que constituyeron un foco de interés para las perspectivas con respecto al futuro de Cuba fueron todos aquellos desarrollados a partir del cuarto, pues fue este el primero que se celebró en la pos Guerra Fría (1991). En orden cronológico, del quinto al octavo congreso se sucedieron en las siguientes fechas: 8-10 de octubre de 1997, 16-19 de abril de 2011, 16-19 de abril de 2016 y 16-19 de abril de 2021.
5. El anuncio del cambio de mandato de Fidel Castro Ruz a Raúl Castro Ruz ocurrió el 24 de febrero de 2008, y el de este último a Miguel Díaz-Canel Bermúdez, el 19 de abril de 2018.
6. No obstante, retrocediendo en el tiempo, es válido señalar que la liberación de los detenidos durante los acontecimientos de marzo de 2003, es decir, un paso o concesión dado por Cuba en aquel entonces, motivaron la adopción de las medidas diplomáticas, con lo cual se demuestra que la toma de ciertas decisiones puntuales por ambas partes, en términos prácticos, pero también de imagen proyectada, contribuyen a los avances (Perera Gómez, 2017, p.185).
7. No hay que olvidar la contribución de Carlos Rafael Rodríguez (1981) con respecto a la política exterior de Cuba a seguir con los países de la Comunidad Europea, y su visión atinada de la necesidad de desarrollar estos vínculos, así como los riesgos que corría Cuba de caer en ciertos «infantilismos» por mediaciones ideológicas, y por ignorancias y calcos automáticos que se hicieran de Europa tomando como referencia a Estados Unidos.
8. Italia figura entre los países europeos que tienen un gran interés en la región de América Latina y el Caribe. Sin embargo, pese a que España constituye el puente histórico por excelencia al considerarse por consenso que este es su espacio de retorno, los países europeos, a suerte de ley no escrita, se han dividido sus espacios de influencia e interés en la región (Pellón Azopardo, 2009; Karam, 2017). Para Italia, esta área la constituyen en la mayoría de los grandes países sudamericanos (Brasil, Argentina, Chile y Uruguay) (Allende Karam, 2017; Roy, 2006; Ayuso, 2019). Sin embargo, la doble importancia política y cultural que reviste Cuba, tanto por el proyecto de rescate de la latinidad (no hay que olvidar los centros de enseñanza

de lengua y cultura italiana con certificación internacional y programas complementarios de estudio como la Sociedad Dante Alighieri y la Academia Leonardo Da Vinci), como por ser el referente de país antihegemónico y aglutinador de la región, durante varios años fue despertando el interés de Italia por un acercamiento con la isla caribeña. A ello debe sumarse que el país europeo constituye uno de los principales destinos para la migración cubana, lo cual hace que aumente el interés bilateral, pero, sobre todo, por parte de la nación antillana.

9. Como dato curioso, y para constatar la importancia que la isla le atribuye al país europeo, en 2019, los países que importaron más que Cuba de Italia fueron Alemania (12,18%), Francia (10,53%), y Estados Unidos (9,48%). En el caso de Cuba, esta cifra fue del 6,2%. Esto quiere decir que si bien otros países no mencionados representan mercados más importantes que Cuba para las exportaciones italianas, la nación caribeña constituyó el cuarto país a nivel mundial en otorgarle una importancia crucial a Italia como uno de sus principales proveedores (el tercero después de España y China) (Observatorio de Complejidad Económica, 2020).
10. Con la pandemia se desplazó al séptimo lugar (ONEI, 2021).
11. Para Cuba es primordial la defensa celosa de su soberanía, y que sea percibida y reconocida como tal internacionalmente. He aquí donde radica su mayor orgullo en política exterior, reconocido por figuras involucradas en esta rama desde o para con Cuba, así como por sus estudiosos (Hernández, 2015; Declercq, 2016, p. 127, en Perera, 2017; Pérez Benítez, 2017; Allende Karam, 2017; Perera Gómez, 2017). Por su parte, Europa Occidental reproduce mucho en su modo de actuar el papel de vieja metrópolis. Lógicamente, con la pérdida de sus espacios coloniales y de su rol de centro principal de la acumulación global, sus mitos y orgullos consisten en ostentar potencial para nuevas formas de insertarse y tener presencia en antiguos espacios coloniales, sean los suyos o los de otros, y más aún con la interconexión que supone la globalización en el nuevo milenio.
12. Hacia 1995 pasó a colocarse en el tercer lugar por países en cuanto al número de asociaciones económicas, detrás de España y Canadá. Estas trabajaron en sectores estratégicos como las telecomunicaciones, la industria ligera, la alimentaria y el turismo. A su vez,

mientras que la isla sí le ha concedido una crucial importancia a la UE, y a algunos países, entre ellos Italia (Hernández, 2015; Pérez Benítez, 2017). Sin embargo, ha quedado evidenciado que los vínculos Cuba-UE y Cuba-Italia han aumentado, en consonancia con el incremento del interés mutuo.

Repasando algunos antecedentes de las relaciones bilaterales entre Cuba y la península, estas fueron modestas hasta los noventa, con el lógico intercambio desigual. Esto último ha sido una continuidad, aunque el rol activo de Cuba fue aumentando progresivamente. Italia constituyó uno de los principales estados europeos que se insertó en la cartera de oportunidades contemplada en la reorientación del comercio y la política exterior cubanos; oportunidades que se tradujeron, de un modo inevitable, en apertura al comercio, la inversión extranjera, el turismo y un retome ininterrumpido de los vínculos con su emigración. Por otra parte se hizo sentir más que nunca la necesidad de recibir cooperación de estos países desarrollados. Es lógico que los primeros pasos fueran dados por aquellos con más interés hacia Cuba (Roque Valdés, 1997; Gratius, 1998; IRELA, 1997; 1998).

En los noventa, se empezaron a perfilar las relaciones Italia-Cuba tal como se desarrollan hoy. Estas se han caracterizado por el respeto, la cordialidad y el trato discreto ante las diferencias políticas. A decir de Roque Valdés (1997), con respecto a la tónica de dichos vínculos: «Italia ha sabido mantener una respetuosa distancia, eludiendo de este modo las posiciones extremas y variables, típicas de otros vínculos histórico-culturales más profundos donde el apasionamiento genera actitudes encontradas» (p. 88). A ello agrega otro elemento que es esencial para las buenas relaciones con Cuba, teniendo en cuenta sus principios de política exterior y ciertas características cristalizadas, que van incluso más allá de la «alta política»: el respeto a la soberanía y la no injerencia en sus asuntos internos¹¹. De hecho, aunque las relaciones estuvieron en esta etapa condicionadas fundamentalmente por intereses económicos¹² (promoción de inversiones italianas, turismo, renegociaciones de la deuda cubana), la gran presencia estatal en la economía de ambas naciones, fue haciendo de la fluidez de las relaciones políticas una condición necesaria para el funcionamiento de los nexos económicos (Roque Valdés, 1997, p. 88-89). Esta es una característica de la política exterior italiana (Norman, 1963), razón por la que se convirtió, desde entonces y hasta la actualidad, en uno de los principales socios económicos de Cuba, y en uno de los países comunitarios con mejor balance de relaciones bilaterales al ser menos intolerante y agresivo.

Por otra parte, en esta etapa comienzan a tener lugar la identificación de áreas de interés común y la firma de acuerdos de comercio, inversiones y cooperación que hallan continuidad en el presente. Fueron estos años los que marcaron un hito y establecieron pautas sostenibles en el tiempo para los vínculos bilaterales. Una práctica exitosa y necesaria que estableció Cuba para con Europa, en general, y con los países priorizados, en particular, fue aumentar aún más sus vínculos con los gobiernos locales, partidos, sindicatos, asociaciones, organizaciones, artistas, etc. pues los vaivenes electorales europeos podían suponer un riesgo para los logros alcanzados, y, a fin de cuentas, un país trasciende un gobierno (Hernández, 2015; Pérez Benítez, 2017). De manera que siempre que existiese un grupo social, un sector de nuestra migración, un partido,

etc. que demostrara simpatías por Cuba, representaba un nicho de oportunidad para la solidaridad, la cooperación, el comercio, o las presiones a sus gobiernos en apoyo a las batallas cubanas, sobre todo el fin del bloqueo¹³.

De igual manera, los grupos tradicionales de solidaridad con Cuba en Italia siguieron esta línea y comenzaron a apostar por una solidaridad descentralizada. Esto contempló una vinculación más directa entre las regiones y provincias italianas y las provincias y localidades cubanas, para el logro de objetivos concretos de cooperación acordados entre ambas partes, teniendo en cuenta las necesidades y prioridades de las distintas zonas cubanas (Roque Valdés, 1997, p. 87).

De esta manera, en los duros años de la Posición Común, de las sanciones de 2003 y en el proceso de deshielo, Italia fue de los países protagonistas en la defensa de una buena relación con Cuba¹⁴. En este sentido, tal como apuntara Susanne Gratius: «Francia, igual que Italia y Portugal han sido los países más claramente a favor de un compromiso constructivo con Cuba. [...] Su enfoque y rechazo a las sanciones unilaterales están dadas por no tener los fuertes vínculos que tienen otros estados con EE. UU., y por la escasa relevancia de la promoción de la democracia en su política exterior, que favorecen la cooperación, el diálogo y las relaciones económicas. No por gusto ejerció una cuota de influencia el hecho de haber sido la Alta Representante de la UE, Federica Mogherini, originaria de un país tradicionalmente más favorable al compromiso constructivo sin condicionalidades políticas» (2018, p. 6).

Otra especialista en el tema, la embajadora Isabel Allende Karam (2015) sostenía que: «Cuba queda un poco en la latinidad de la Unión Europea; [...] no por casualidad el primer intento de diálogo con la Unión Europea se produce cuando la troika está constituida por España, Francia e Italia» (en Perera Gómez 2017, p. 86). A ello se suma que el país se mostró siempre reticente a injerencias de la diplomacia norteamericana dirigidas a frenar el acuerdo con Cuba (Perera Gómez, 2017).

Así, el plano bilateral Cuba-Italia, aunque no exento de contradicciones, se volvió de los más favorables, estables y balanceados.

3. Relaciones bilaterales en el escenario pos ADPC y en el contexto de la COVID-19.

3.1. Cooperación

En los marcos de la cooperación bilateral, los tres sectores prioritarios de intervención han sido: 1) Cultura, patrimonio y economías creativas; 2) Agricultura sostenible, gestión de los recursos naturales y sistemas agroalimentarios, y 3) Desarrollo local e innovación territorial (AICSa). Para inicios de 2020 se contabilizó un presupuesto de 21 millones de euros y once intervenciones en proyectos en Cuba, algunos de los cuales se mantienen en curso¹⁵ (Agencia Italiana de Cooperación al Desarrollo (AICS), 2019). La estrategia de la cooperación italiana prioriza el apoyo a los pequeños agricultores y sus organizaciones, promoviendo la intensificación sustentable de las prácticas agrícolas, dedicando especial atención

las diversas reformas económicas ejecutadas en Cuba desde 1993 y el acuerdo de protección y promoción de inversiones firmado ese mismo año con Italia –primero de su tipo establecido por Cuba con otra nación– fueron factores indudables en el creciente interés de los inversionistas italianos hacia Cuba y en el incremento del ritmo de asociaciones económicas experimentado a partir de ese año. Cabe recordar la empresa STET, del grupo industrial público IRI, coinversora en la empresa mixta ETECSA, que fue en su momento la mayor inversión (49% de las acciones) (Roque Valdés, 1997, p. 78).

13. Estas muestras de solidaridad con Cuba se mantienen hasta la actualidad pues cada año varias agrupaciones en Italia –Instituto Italo-Latinoamericano (ILLA); Agencia para el Intercambio Cultural y Económico con Cuba (AICEC); Cuba Va; Coordinadora Nacional de Cubanos Residentes en Italia (CONACI); Asociación Nacional de Amistad Italia-Cuba (ANAIIC); Confederación General Italiana del Trabajo (CGIL)– se pronuncian contra el bloqueo y, sobre todo, por el fin de las sanciones que más afectan a los ciudadanos cubanos, como la limitación de remesas, viajes y trámites consulares (La Demajagua, 2016, 2020; Cubaminrex-EmbaCubaltalia 2020a, 2020b, 2021a, 2021b).
14. Incluso, pese a que respaldó la Posición Común fue de los países que más pugnó por la versión más «gradual» ante el primer borrador español (Perera Gómez, 2017, p. 108). Asimismo, su consulta era de las prioritizadas para sincronizar los intereses Washington-Bruselas con respecto a Cuba (Roy, 2002, p. 50).
15. Al área de Cultura y Patrimonio se le destinó una cifra de 7.013.699 euros, con unos seis proyectos. Mientras, Agricultura Sostenible y Medio Ambiente, el área de mayor prioridad, contó también con seis proyectos, dotados con 9.085.830 euros. Por su parte, a Desarrollo Territorial le fueron asignados 3.400.000 euros y dos proyectos (AICS, 2019, p. 15).

Las áreas de la cooperación al desarrollo también son oportunidades para futuros negocios conjuntos, y viceversa.

a la investigación aplicada y a la divulgación técnica para alcanzar metas productivas más elevadas en términos cuantitativos y cualitativos. Las acciones italianas también priorizan la conexión entre producción y consumo local de alimentos, apoyando la estrategia del autoabastecimiento municipal (AICSA).

Entre algunas de las importantes intervenciones realizadas en la conservación del patrimonio cultural, con el fin de renovar las relaciones de colaboración mutua, se hallaron el Programa de apoyo al proceso de recuperación integral del Centro Histórico de La Habana: «Plaza del Cristo», que se puso en marcha a través de una alianza operativa entre la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana (OHCH) y el IILA (AICSb).

Las áreas de la cooperación al desarrollo también son oportunidades para futuros negocios conjuntos, y viceversa. Ambas naciones trabajan desde 2019 en el impulso a sectores como el agrícola, a través de la Agencia Italiana de Cooperación al Desarrollo (AICS, 2019). Un ejemplo de ello fue la participación de tres agricultores en la feria Macfrut 2021 en Italia, en septiembre del presente año, que se articuló como una oportunidad para la exportación cubana. La participación en este evento se encuentra entre las iniciativas de cooperación al desarrollo «CubaFruta» Aid, que cuenta con el apoyo de la Agencia Italiana para el Comercio Exterior (ICE) y la oficina de la AICS en La Habana (La Demajagua, 2021).

Por su parte, la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integrado Territorial (PADIT), cofinanciada por el Gobierno italiano, y gestionada, por la parte cubana, por el Ministerio de Economía y Planificación, por el Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX) y por diez gobiernos provinciales, ha estado activa en Cuba desde 2014, con el objetivo de fortalecer las competencias locales en materia de planificación y gestión del desarrollo económico territorial integrado, alineándose con los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES) del país, la Agenda 2030, y fortalecer, en este sentido, la contribución italiana a la consecución de los ODS (MAECI, 2020a).

De hecho, retrocediendo a 2017, en una coyuntura de la aprobación y puesta en práctica del ADPC, un Acuerdo para el Proyecto de Desarrollo de Cooperativas Ganaderas en la Región Central Oriental (PRODEGAN) de Cuba, fue suscrito en Roma por la entonces embajadora de Cuba ante Italia y los organismos internacionales con sede en esa capital, Alba Soto Pimentel, y el presidente del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Kanayo F. Nwanze. Este es el segundo proyecto que se ha puesto en marcha desde que, en 2014, Cuba se reincorporara al FIDA. Sucedió al primer proyecto, conocido como *PRODECOR* (Proyecto de Desarrollo Rural Cooperativo en la Región Oriental) que, igualmente, busca complementar los esfuerzos gubernamentales en la esfera del desarrollo del sector agrícola cubano (Cubaminrex-EmbaCubaitalia, 2017). Asimismo, en 2018, los Ministerios de Energía y Minas (MINEN), de Cuba, y el de Medio Ambiente, Tierra y Mar, de Italia, firmaron un Memorándum de Entendimiento para promover el uso de energías seguras y limpias, respondiendo al compromiso de disminuir la dependencia de los combustibles fósiles y la elevación de la sostenibilidad medioambiental (La Demajagua, 2018).

Han existido distintos intercambios a nivel gubernamental para constatar proyectos en marcha u oportunidades de cooperación en las áreas destacadas o en otras nuevas, y, con ello, la recalificación, el asesoramiento técnico-profesional y el otorgamiento de becas a cubanos para estudiar en Italia (La Demajagua, 2021). Uno de estos proyectos, discutido por el canciller cubano con miembros del IILA, fue el llamado «Ciudades verdes», para apoyar la transición de las urbes hacia una economía circular, el turismo sostenible y la agricultura (ACN, 2020a).

En otro orden de cosas, y más recientemente, con la firma, el 12 de abril de 2021, por el embajador de Cuba en Italia, José Carlos Rodríguez Ruiz, entró en vigor el Memorando de Entendimiento entre el Instituto Cubano de Radio y Televisión (ICRT) y la compañía de difusión pública radiotelevisiva de Italia, la Radiotelevisión Italiana (RAI). Con su firma, concuerdan en la voluntad de «promover y desarrollar la cooperación en el campo de los medios de comunicación». El acuerdo tendrá una vigencia de tres años a partir de su firma y podrá ser renovado sobre la base de acuerdos escritos (Cubaminrex-EmbaCubaltalia, 2021c).

Por otra parte, en marzo de 2021, en la Farnesina, el embajador en Italia agradeció al director general para la Cooperación la aprobación del Programa HAB.AMA, para el autoabastecimiento alimentario y el desarrollo de iniciativas económicas sostenibles en La Habana, que cuenta con la contribución del Gobierno italiano, y tiene como objetivo el fortalecimiento de las capacidades locales para el autoabastecimiento alimentario de cinco municipios seleccionados en la provincia de La Habana. El Programa HAB.AMA, forma parte de las líneas aprobadas por la Cancillería italiana para trabajar con Cuba (Prensa Latina, 2021).

3.2. Relaciones políticas, comercio, inversiones y turismo

Cuba e Italia han constatado el buen estado de los nexos bilaterales, así como la voluntad compartida de fortalecer sus relaciones económicas, financieras, comerciales y de cooperación. En términos generales, uno de los temas fundamentales han sido las ayudas mutuas que ambos países se brindaron en 2020 y 2021, durante sus respectivos picos pandémicos de la COVID-19. Asimismo, han existido múltiples reuniones e intercambios en los que se han identificado oportunidades de cooperación y comercio, así como el relanzamiento del turismo (Cubaminrex-EmbaCubaltalia, 2020a, 2020c, 2020d, 2020e, 2021b, 2021d, 2021e, 2021f; MAECI, 2020b).

A todo ello hay que sumar el reclamo por el fin del bloqueo y las injerencias internas en Cuba. La mayor expresión fue la moción n.º 238, de 14 de abril de 2021, aprobada por el Senado de la República Italiana a favor del levantamiento del bloqueo, presentada por las senadoras Paola Nugnes y Loredana de Petris, ambas del Grupo Mixto – Partido Libres e Iguales (LEU), como primeras firmantes (Cubaminrex-EmbaCubaltalia, 2021g)¹⁶. Muy relacionado con ello, el Centro de Investigación y Elaboración para la Democracia / Grupo de Intervención Jurídica Internacional (CRED/GIGI, por sus siglas en italiano), condenaron los debates en el Parlamento Europeo para una implementación contra Cuba que finalmente devino en resolución aprobada, y donde se apreciaron algunas posiciones a favor de un retroceso en las relaciones UE-Cuba, que incluían la suspensión del ADPC (Cubaminrex-EmbaCubaltalia, 2021h). Por su parte, resultaron rele-

Han existido distintos intercambios a nivel gubernamental para constatar proyectos en marcha u oportunidades de cooperación en las áreas destacadas o en otras nuevas.

16. Sin embargo, al mismo tiempo se aprobó una segunda agenda, cuyo primer signatario es el líder de los Hermanos de Italia, Luca Ciriani, pidiendo, en cambio, sanciones selectivas contra los líderes políticos cubanos, y una revisión general del sistema de sanciones que pueda proteger mejor la actividad de las empresas italianas en los mercados internacionales (MAECI, 2021).

El prestigio ganado con la colaboración médica en Italia abrió las puertas a la nación antillana para otros proyectos no solo de cooperación y solidaridad, sino también de comercio, inversión e intercambios.

vantes las aclaraciones del canciller Luigi Di Maio sobre la no aceptación de una resolución presentada por el Movimiento de los Países No Alineados (MPNA) que pedía la eliminación del instrumento de las sanciones como un instrumento en sí mismo (Cubaminrex-EmbaCubaltalia, 2020f). Según el canciller, estas intenciones no iban dirigidas contra Cuba y reiteró su tradicional postura contra el bloqueo norteamericano, pero insistió en que dichas sanciones eran necesarias, lo cual constituye un punto de disenso político, aunque no comprometedor.

Por otro lado, en agosto de 2021, el Gobierno de Italia aportó 120.000 euros al Programa Mundial de Alimentos (PMA) para apoyar las acciones de asistencia alimentaria que realiza ese mecanismo de Naciones Unidas en Cuba. El financiamiento resultó estimable pues con él se emprendió un proceso de compra de 50 toneladas métricas de frijoles y aceite, destinadas a reforzar la dieta de unas 2.300 personas asistidas en hospitales de La Habana y Matanzas (Cubaminrex-EmbaCubaltalia, 2021i).

Otro ejemplo que constata el nivel alcanzado por las relaciones bilaterales y el buen estado de las mismas, fue el recibimiento por parte del nuevo presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de Diputados de Italia, Piero Fassino, en la sede de esta institución, al embajador de Cuba en Italia, quien trasladó la voluntad de la Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba (ANPP), órgano legislativo, de fomentar las relaciones interparlamentarias y la cooperación en varios ámbitos con el Parlamento italiano como contribución al desarrollo de los vínculos entre los dos países y en beneficio de ambos pueblos (Cubaminrex-EmbaCubaltalia, 2020a).

No pueden dejarse pasar por alto los intercambios virtuales con la migración, y las declaraciones acerca de las nuevas oportunidades que suponen, para ellos y para inversores italianos, la aprobación de las pymes y el continuo desarrollo de la Zona Especial de Desarrollo Mariel, así como la actualización de proyectos de leyes en el país, con lo cual se conjugan la actualización del modelo económico y la proyección de una imagen de país en proceso de adaptación a las tendencias mundiales. Esto también se aplica para los intercambios presenciales e individuales que han tenido tanto el canciller cubano Bruno Rodríguez Parrilla, como el embajador cubano en Italia. Este último ha desplegado una intensa labor de promoción y acercamiento del «Producto Cuba», dadas las estrategias de la Agenda 2030 y la coyuntura favorable a los acercamientos con la isla (Cubaminrex-EmbaCubaltalia, 2020d; 2020e; 2021b).

No cabe duda de que el prestigio ganado con la colaboración médica en Italia abrió las puertas a la nación antillana para otros proyectos no solo de cooperación y solidaridad, sino también de comercio, inversión e intercambios. A propósito, y con el objetivo de impulsar el puente empresarial entre la Región de Piamonte y la isla, en especial con las provincias de Matanzas, Cienfuegos y Villa Clara, se han efectuado encuentros entre las autoridades piamontesas y la Embajada cubana en Italia. Esto parte de un proceso de ofensiva empresarial hacia varias regiones italianas emprendido por la Embajada cubana, en coordinación con organismos también cubanos como el MINCEX, la Cámara de Comercio de la República de Cuba y ProCuba (Cubaminrex-EmbaCubaltalia, 2020e). Asimismo, como parte de esta estrategia, el embajador cubano fue recibido el 25 de mayo de

2021 por el alcalde de Florencia, Dario Nardella, en el emblemático Palacio «Vecchio», sede del gobierno de esa ciudad metropolitana¹⁷ (Cubaminrex-EmbaCubaltalia, 2021e).

Con respecto al turismo, este es uno de los sectores claves para la relación bilateral, pues ambos países han participado mutuamente en las ferias internacionales de turismo para promocionar nuevas modalidades del sector y viajes a Cuba (Prensa Latina, 2019). Con la pandemia y la caída del turismo, pero a las puertas ya del escenario poscovid, y dados los éxitos de la vacunación en la isla, el embajador cubano ha intercambiado impresiones, desde 2020 incluso, con turoperadores italianos para el relanzamiento del destino Cuba y las proyecciones del turismo italiano hacia la misma¹⁸ (Cubaminrex-EmbaCubaltalia, 2020g).

Por otra parte, es importante destacar la reunión de los Comités Binacionales. Italia fue convocada a gestionar los fondos de contravalor previstos en los acuerdos bilaterales firmados de tratamiento de la deuda. Los comités brindan una herramienta de apoyo a las empresas italianas interesadas en inversiones y proyectos con contrapartes locales de la isla. El Gobierno cubano se comprometió a convertir parte de las deudas comerciales, (88,6 millones de euros), en un fondo en moneda local destinado a financiar proyectos estratégicos para el desarrollo del país en el que participan empresas italianas, preferentemente pequeñas y medianas, o empresas conjuntas italo-cubanas¹⁹ (MAECI, 2020b).

3.3. Solidaridad

Como última línea a desarrollar se encuentra la solidaridad mutua que en dos años se han proporcionado ambas naciones a causa de la COVID-19, y que, sin duda, han signado los vínculos actuales y marcarán los futuros. Entre abril y noviembre de 2020, destacó la activa participación de los miembros del contingente médico cubano «Henry Reeve» que prestó ayuda sanitaria de emergencia en Turín, Piamonte, y Crema, Lombardía. A partir de las buenas experiencias, en junio de 2020, se realizó, en Turín, el Primer Simposio Médico Italia-Cuba «Intercambio sobre la COVID-19». Del evento emanó un criterio generalizado a partir del cual se propone mantener una colaboración médico-científica entre Piamonte y Cuba, con intercambios futuros entre los profesionales del sector (Cubaminrex-EmbaCubaltalia, 2020h).

En agradecimiento al país caribeño y a la brigada médica cubana que colaboró en la lucha contra la COVID-19 en Piamonte, La Mole Antonelliana, el edificio más representativo de la ciudad de Turín y uno de los más emblemáticos de toda Italia, se iluminó con los colores de la bandera cubana el 21 de julio de 2020. Esa iniciativa llevó por nombre «Una luz por Cuba» (ACN, 2020b).

De igual modo, La Villetta, asociación de solidaridad con el pueblo cubano que tiene sede en la capital italiana, convocó a una colecta de insumos médicos para enviar a Cuba, en respuesta al bloqueo de Estados Unidos contra la isla, que en los meses de la pandemia se ha reforzado, y ha impedido incluso la llegada de suministros y equipamientos médicos de urgencia para hacer frente a la epidemia de la COVID-19 (Cubaminrex-EmbaCubaltalia, 2020b).

17. Entre las definiciones alcanzadas en el encuentro, se aseguró el apoyo de la Comuna de Florencia a una misión empresarial florentina a Cuba que se deberá realizar antes que culmine el 2021. Dicha misión está organizada por el ente que promociona los negocios e inversiones, «Emprendedores por Cuba», la preside el empresario Claudio Cardini, y contará con el apoyo de la Cámara de Comercio de Florencia.

18. En el encuentro realizado el 26 de junio de 2020, se reconoció lo atractivo que resulta el país caribeño para el mercado italiano, dejando claro que el turismo de circuito es la modalidad que más gusta a los viajeros del país europeo. Ambas partes ratificaron su deseo de seguir impulsando el turismo hacia Cuba, reconociendo todos sus valores históricos, patrimoniales, culturales, naturales y sociales, la seguridad del destino, y también la sanitaria, que se ha visto reflejada en el enfrentamiento exitoso a la pandemia de la COVID-19 dentro de la isla y también en los más de sesenta países donde el personal médico cubano brindó su cooperación, incluyendo a Italia (Cubaminrex-EmbaCubaltalia, 2020g).

19. Los Comités Binacionales se reunieron para aprobar la normativa interna relacionada, y establecer los mecanismos de acceso a los fondos de contravalor y los criterios para la definición de los proyectos elegibles para los Comités. En particular, conforme a lo dispuesto en los acuerdos sobre el tratamiento de la deuda, los recursos del fondo de contravalor (en los componentes comercial y de cooperación) podrán ser utilizados para subsidiar –en moneda local– componentes de gasto para inversión y proyectos industriales o de desarrollo, a realizar en Cuba, aprobados por los dos Comités respectivos (MAECI, 2020b).

La solidaridad hacia Cuba en Italia, que siempre fue activa, alcanzó, con la pandemia, niveles superiores.

Por otro lado, una donación —de 41 kg de material— de la Asociación Italia-Cuba-Salerno para niños de escuela primaria, fue enviada a la provincia de Santiago de Cuba; un gesto de solidaridad para agradecer la presencia de las dos brigadas médicas cubanas del contingente «Henry Reeve»²⁰ (Cubaminrex-EmbaCubaltalia, 2020b).

En agosto de 2021, durante el pico pandémico en Cuba, el país se benefició de varias donaciones procedentes de Italia. Entre ellas, destacan los envíos de material sanitario, coordinados por la sección juvenil de la Asociación Italiana de Hospitalidad Privada (AIOP) de la región de Lombardía, llegados el 9 y el 23 de agosto. Ambas donaciones contaron con el apoyo logístico de la empresa expedidora de carga internacional Vector y la Aerolínea Neos²¹, y los grupos empresariales del sector de la salud San Donato, Gheron y Mantova Salus. El 26 del mismo mes, llegó un donativo médico (280.000 euros, 150 respiradores e insumos médicos), coordinado por la CGIL, la AICEC, la CONACI, la ANAIC, el Gobierno Regional de Piamonte, la Comunidad de San Egidio y la Asociación La Villeta por Cuba, al que se sumaron la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), la Asociación Recreativa y Cultural Italiana de Umbría, Nuestra América – Capítulo Italiano en la Red en Defensa de la Humanidad y la Organización Juvenil Cambiando de Ruta (Fuentes Puebla, 2021). Debe agregarse que la ANAIC llegó a más de 144.000 euros recaudados desde el inicio de la pandemia para apoyar el sistema de salud cubano, la investigación, el desarrollo de las vacunas contra la COVID-19, la compra de dispositivos de protección para el Instituto de Medicina Tropical Pedro Kourí, y la adquisición de fármacos contra el cáncer para pacientes pediátricos (Cubaminrex-EmbaCubaltalia, 2021a).

Por otro lado, el Comité Empresarial Cuba-Italia (CICI) envió un contenedor de donaciones, «para nuestros hermanos cubanos», en apoyo al plan de prevención y control de COVID-19 (Cubaminrex-EmbaCubaltalia, 2021f). A su vez, la ANAIC mostró un contundente rechazo a las resoluciones del Parlamento Europeo contra Cuba aprobadas los días 10 de junio y 16 de septiembre de 2021, respectivamente. Voces de la sociedad italiana, cubanos residentes en dicho país, el Partido de Refundación Comunista, y otros grupos, han enviado su apoyo a Cuba en el difícil proceso de agravamiento de la situación epidemiológica, el recrudecimiento del bloqueo y las campañas difamatorias generadas con la ayuda de algoritmos en redes sociales (Puccio, 2021), todo lo cual ha mostrado que la solidaridad hacia Cuba en Italia, que siempre fue activa, alcanzó, con la pandemia, niveles superiores.

Conclusiones

El entramado de relaciones bilaterales Cuba-Italia ha demostrado, históricamente, la importancia de la voluntad política para alcanzar el diálogo, la cordialidad y el respeto mutuo. Las mismas constituyen un buen ejemplo de los balances positivos alcanzables independientemente de los sistemas políticos.

El binomio Cuba-Italia, teniendo en cuenta la pertenencia de este último a la Unión Europea, demuestra la necesidad y efectividad de anteponer los intereses comunes a las diferencias y, sobre todo, de optar por

20. En el año 2004, Emilio Lambiase, propuso la hermandad entre la provincia de Salerno y Santiago de Cuba, de la cual se han derivado múltiples intercambios culturales, económicos y sociales.

21. La aerolínea ha sido muy activa en estos donativos pues repitió sus servicios el pasado 4 de octubre.

una política exterior caracterizada por la no condicionalidad política a las contrapartes. Los principios de no intromisión en los asuntos internos, el respeto verdadero a la autodeterminación de los pueblos, y la nulidad de intenciones de provocar cambios dentro de los sistemas políticos de las contrapartes, son las claves de los éxitos que el devenir de las relaciones Cuba-Italia ha constatado.

Los vínculos entre ambos estados son estrechos y han demostrado que los países trascienden los gobiernos y las ideologías, pues amplios sectores de la población, así como distintas instancias no gubernamentales o descentralizadas, son nichos de oportunidad para aumentar la presencia de estos en sus contrapartes, y para beneficiarse del intercambio formal o informal entre los mismos. Por este motivo, la expansión de los horizontes políticos hacia otras instancias de poder y de la población, desde la diplomacia pública y tradicional constituyen buenas prácticas para los objetivos de política exterior de un estado para con otro.

Los marcos del ADPC, pero sobre todo la pandemia de la COVID-19, fueron un marco propicio para que los vínculos Cuba-Italia transitaran de un estado habitualmente favorable a niveles de consolidación y acercamiento superiores.

En el período analizado, se sigue apreciando la diferencia de prioridades que ambos países se otorgan. Independientemente del buen estado de sus relaciones bilaterales, desde el punto de vista gubernamental se aprecia una postura más proactiva por parte de la nación caribeña, así como una mayor implicación de la alta política cubana, con su diplomacia como principal instrumento de política exterior, en comparación con su homóloga italiana. Mientras, por la parte peninsular, el protagonismo en la proyección hacia Cuba se concentra en los grupos de solidaridad y los gobiernos regionales, sobre todo los de las zonas donde las brigadas médicas cubanas prestaron sus servicios. Ello demuestra el éxito de la estrategia diplomática cubana en cuanto a la ampliación y el acercamiento a todas las instancias y los niveles de poder y fuera de este, para el logro de sus objetivos con el país europeo.

El desarrollo de los vínculos con Italia es un ejemplo de cómo, según las coyunturas, la cooperación y la solidaridad recibidas ostentan para Cuba igual o mayor importancia que la alta política, en lo que respecta a sus relaciones con los países comunitarios, dados los riesgos que entrañan los matices políticos generados por los vaivenes electorales y de signo político en estos países.

Referencias bibliográficas

Agencia Cubana de Noticias (ACN). (2020a). «Sostiene canciller cubano reunión virtual con Instituto Italo-Latinoamericano». 24.12.2020 (en línea) <http://lademajagua.cu/sostiene-canciller-cubano-reunion-virtual-instituto-italo-latinoamericano/> [fecha de consulta: 30.10.2021].

Agencia Cubana de Noticias (ACN). (2020b). «Se iluminará hoy la Mole Antonelliana en agradecimiento a médicos cubanos». 21.7.2021 (en línea) <http://lademajagua.cu/se-iluminara-hoy-la-mole-antonelliana-agradecimiento-medicos-cubanos/> [fecha de consulta: 10.10.2021].

Los marcos del ADPC, fueron propicios para que los vínculos Cuba-Italia transitaran de un estado habitualmente favorable a niveles de consolidación y acercamiento superiores.

Agencia de Cooperación Italiana para el Desarrollo (AICSa). «Cultura, patrimonio y economías creativa», (en línea) <https://lavana.aics.gov.it/home/paises/cuba/iniciativas/> [fecha de consulta: 29.10.2021].

Agencia de Cooperación Italiana para el Desarrollo (AICSb). «Las relaciones entre Italia y Cuba», (en línea) <https://www.italia-cuba.org/las-relaciones-entre-italia-y-cuba/> [fecha de consulta: 29.10.2021].

Agencia de Cooperación Italiana para el Desarrollo (AICS). Informe Anual 2019.

Allende Karam, I. «Las relaciones Cuba-Unión Europea a cincuenta años del triunfo de la revolución cubana». *Revista Política Internacional*, n.º 11, Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa García, La Habana, julio-diciembre, 2008, pp. 26-37.

Allende Karam, I. Entrevista realizada por Eduardo Perera Gómez. Instituto Superior de Relaciones Internacionales, La Habana, 5 de agosto de 2015, en Perera Gómez, E. *La Política de la Unión Europea hacia Cuba: Construcción, Inmovilismo Y Cambio (1988-2017)*. Panamá: Ruth Casa Editorial, 2017.

Allende Karam, I. Entrevista realizada por la autora. Instituto Superior de Relaciones Internacionales, La Habana, 25 de mayo de 2017.

Alzugaray, C. Entrevista realizada por Eduardo Perera Gómez en la residencia del entrevistado, La Habana, 22 y 28 de julio de 2015, en Perera Gómez, E. *La Política de la Unión Europea hacia Cuba: Construcción, Inmovilismo y Cambio (1988-2017)*. Panamá: Ruth Casa Editorial, 2017.

Ayuso, A. y Gratiús, S. (eds.) *Nueva etapa entre Cuba y la UE: Escenarios de futuro*. CIDOB, Barcelona, 2017.

Ayuso, A., Gratiús, S. y Pellón Azopardo, R. «Reencuentro Cuba-UE, a la tercera va la vencida: Escenarios tras el acuerdo de cooperación». *Notes Internacionals CIDOB*, n.º 177 (juny 2017).

Ayuso, A. «La difícil construcción de una gestión global compartida de la gobernanza de las migraciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe», en: Mallo, T. y Sanahuja, J. A. (coords.). *Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*. Madrid: Fundación Carolina, 2019, pp. 259-312.

Braudel, F. *La Historia y las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza Editorial, S. A., 1968.

Cubaminrex-EmbaCubaltalia. «Cuba y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) firman en Roma Acuerdo para el Desarrollo de la Ganadería isleña». 23.1.2017 (en línea) <http://misiones.minrex.gob.cu/es/articulo/cuba-y-el-fondo-internacional-de-desarrollo-agricola-fida-firman-en-roma-acuerdo-para-el> [fecha de consulta: 21.10.2021].

Cubaminrex-EmbaCubaltalia (2020a). «Presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de Diputados de Italia recibe a Embajador cubano». 22.10.2020 (en línea) <http://www.minrex.gob.cu/es/node/3595> [fecha de consulta: 21.10.2021].

Cubaminrex-EmbaCubaltalia (2020b). «La solidaridad en Italia rompe el bloqueo y organiza suministros médicos a Cuba». 3.6.2020 (en línea) <http://misiones.minrex.gob.cu/es/articulo/la-solidaridad-en-italia-rompe-el-bloqueo-y-organiza-suministros-medicos-cuba> [fecha de consulta: 21.10.2021].

Cubaminrex-EmbaCubaltalia (2020c). «Empeñados en el reforzamiento de las relaciones económicas entre Italia y Cuba». 9.7.2020 (en línea) <http://misiones.minrex.gob.cu/es/articulo/empenados-en-el-reforzamiento-de-las-relaciones-economicas-entre-italia-y-cuba> [fecha de consulta: 4.10.2021].

Cubaminrex-EmbaCubaltalia (2020d). «Surgen nuevos intereses de colaboración científica y económica con Cuba en el Piamonte». 19.6.2020 (en línea) <http://misiones.minrex.gob.cu/es/articulo/surgen-nuevos-intereses-de-colaboracion-cientifica-y-economica-con-cuba-en-el-piamonte> [fecha de consulta: 22.10.2021].

Cubaminrex-EmbaCubaltalia (2020e). «Cuba y Región Piamonte impulsan la creación de puente empresarial». 16.10.2020 (en línea) <http://misiones.minrex.gob.cu/es/articulo/cuba-y-region-piamonte-impulsan-la-creacion-de-puente-empresarial> [fecha de consulta: 21.10.2021].

Cubaminrex-EmbaCubaltalia (2020f). «Confirma Canciller italiano que Italia nunca ha votado a favor del bloqueo de EE. UU. contra Cuba». 1.4.2021 (en línea) <http://www.minrex.gob.cu/es/node/4398> [fecha de consulta: 30.10.2021].

Cubaminrex-EmbaCubaltalia (2020g). «Embajador de Cuba en Italia sostiene encuentro con turoperadores italianos». 26.6.2020 (en línea) <http://misiones.minrex.gob.cu/es/articulo/embajador-de-cuba-en-italia-sostiene-encuentro-con-turoperadores-italianos> [fecha de consulta: 31.10.2021].

Cubaminrex-EmbaCubaltalia (2020h). «Se realiza en Turín el Primer Simposio Médico Italia-Cuba». 19.6.2020 (en línea) <http://misiones.minrex.gob.cu/es/articulo/se-realiza-en-turin-el-primer-simposio-medico-italia-cuba> [fecha de consulta: 11.10.2021].

Cubaminrex-EmbaCubaltalia (2021a). «La solidaridad no se puede bloquear». 10.8.2021 (en línea) <http://misiones.minrex.gob.cu/es/articulo/la-solidaridad-no-se-puede-bloquear-1> [fecha de consulta: 21.10.2021].

Cubaminrex-EmbaCubaltalia (2021b). «Por Cuba y por el cese del bloqueo se refuerza la unidad de los cubanos residentes en Italia». 15.5.2021 (en línea) <http://misiones.minrex.gob.cu/es/articulo/por-cuba-y-por-el-cese-del-bloqueo-se-refuerza-la-unidad-de-los-cubanos-residentes-en> [fecha de consulta: 21.10.2021].

Cubaminrex-EmbaCubaltalia (2021c). «Cuba e Italia firman memorando de entendimiento para favorecer cooperación en el ámbito de la comunicación pública radio-televisiva». 15.4.2021 (en línea) <http://misiones.minrex.gob.cu/es/articulo/cuba-e-italia-firman-memorando-de-entendimiento-para-favorecer-cooperacion-en-el-ambito-de> [fecha de consulta: 21.10.2021].

Cubaminrex-EmbaCubaltalia (2021d). «Se impulsa la cooperación e intercambio de experiencias sindicales entre Italia y Cuba». 25.2.2021 (en línea) <http://misiones.minrex.gob.cu/es/articulo/se-impulsa-la-cooperacion-e-intercambio-de-experiencias-sindicales-entre-italia-y-cuba> [fecha de consulta: 22.10.2021].

Cubaminrex-EmbaCubaltalia (2021e). «Florencia y Cuba construyen puentes de amistad y beneficio mutuo». 25.5.2021 (en línea) <http://misiones.minrex.gob.cu/es/articulo/florencia-y-cuba-construyen-puentes-de-amistad-y-beneficio-muto> [fecha de consulta: 28.10.2021].

Cubaminrex-EmbaCubaltalia (2021f). «Las empresas italianas siempre al lado de Cuba». 6.8.2021 (en línea) <http://misiones.minrex.gob.cu/es/articulo/las-empresas-italianas-siempre-al-lado-de-cuba> [fecha de consulta: 25.10.2021].

Cubaminrex-EmbaCubaltalia (2021g). «Aprueba el Senado italiano moción pidiendo se refuercen las acciones internacionales para que se elimine el bloqueo a Cuba». 14.4.2021 (en línea) <http://misiones.minrex.gob.cu/es/articulo/aprueba-el-senado-italiano-mocion-pidiendo-se-refuercen-las-acciones-internacionales-para> [fecha de consulta: 10.10.2021].

Cubaminrex-EmbaCubaltalia (2021h). «Juristas de Italia condenan acciones contra Cuba de algunos miembros del Parlamento Europeo». 8.6.2021 (en línea) <http://misiones.minrex.gob.cu/es/articulo/juristas-de-italia-condenan-acciones-contra-cuba-de-algunos-miembros-del-parlamento-europeo> [fecha de consulta: 24.10.2021].

Cubaminrex-EmbaCubaltalia (2021i). «Italia aporta fondos para asistencia alimentaria en hospitales de La Habana y Matanzas». 6.8.2021 (en línea) <http://misiones.minrex.gob.cu/es/articulo/italia-aporta-fondos-para-asistencia-alimentaria-en-hospitales-de-la-habana-y-matanzas> [fecha de consulta: 29.10.2021].

Declercq, X. Entrevista realizada por Eduardo Perera Gómez. Bar La porteuse d'eau, Bruselas, 9 de septiembre de 2016, en Perera Gómez, E. *La Política de la Unión Europea hacia Cuba: Construcción, Inmovilismo Y Cambio (1988-2017)*. La Panamá: Ruth Casa Editorial, 2017.

Fiffe Cabreja, M. E. Entrevista realizada por la autora. Dirección de Europa y Canadá, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Cuba. La Habana, 18 de febrero de 2018.

Fuentes Puebla, T. «"Ayer nos ayudaste, hoy nos toca a nosotros". Arriba a Cuba donativo de insumos médicos desde Italia». 26.8.2021 (en línea) <http://www.cubadebate.cu/noticias/2021/08/26/arriba-a-cuba-donativo-desde-italia-para-el-enfrentamiento-a-la-pandemia-fotos/feed/> [fecha de consulta: 20.10.2021].

Gratius, S. «Cuba y Europa: Diez años de encuentros y desencuentros». *América Latina, Hoy*, n.º 18 (marzo 1998) pp. 91-98 (en línea) https://redib.org/Record/oai_articulo499625-cuba-y-europa-diez-a%C3%B1os-de-encuentros-y-desencuentros. [fecha de consulta: 19.10.2021].

Gratius, S. «Cuba, Estados Unidos y Europa: perspectivas de cambio». *Política Exterior*, n.º 130, (julio-agosto 2009), Madrid.

Gratius, S. «La política de la Unión Europea en el triángulo Cuba-Estados Unidos-España». *Temas* (62-63), (abril-septiembre 2010), La Habana.

Gratius, S. «Lecciones del Acuerdo Cuba-UE». *Opinión CIDOB*, 393, (marzo 2016) (en línea) https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/opinion/america_latina/lecciones_del_acuerdo_cuba_ue [fecha de consulta: 19.10.2021].

Gratius, S. «El papel de la Unión Europea en el triángulo Cuba, EE. UU. y Venezuela». *Ideas*, 2018 (en línea) <https://journals.openedition.org/ideas/2154> [fecha de consulta: 19.10.2021].

Martínez Hernández, C. «Factores influyentes en los procesos de deterioro y distensión de las relaciones de la Unión Europea con Cuba entre 1989 y 2014». Trabajo de Diploma. La Habana: Instituto Superior de Relaciones Internacionales, 2015.

Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). «La Posición Común de la UE sobre Cuba: debate interno, reacciones y repercusiones». Briefing, n.º 8. Madrid, 1996.

Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). «Cuba después del V Congreso del PCC». Briefing, n.º 8. Madrid, 1997.

Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). «El mundo se abre a Cuba: avances hacia su plena inserción internacional». Briefing, n.º 3. Madrid, 1998.

La Demajagua. «Crece en Italia demanda de levantamiento del bloqueo contra Cuba». 18.10.16 (en línea) <http://lademajagua.cu/crece-en-italia-demanda-de-levantamiento-del-bloqueo-contra-cuba/> [fecha de consulta: 19.10.2021].

La Demajagua. «Firman Italia y Cuba acuerdo para promoción de energías limpias». 28.5.2018 (en línea) <http://lademajagua.cu/firman-italia-cuba-acuerdo-promocion-energias-limpias/> [fecha de consulta: 29.10.2021].

La Demajagua. «Reconocen en Italia labor de brigada médica de Cuba en lucha contra la COVID-19». 13.7.2020 (en línea) <http://lademajagua.cu/reconocen-italia-labor-brigada-medica-cuba-lucha-la-covid-19/> [fecha de consulta: 19.10.2021].

La Demajagua. «Promueven productos agrícolas cubanos en Italia». 10.9.2021 (en línea) <http://lademajagua.cu/promueven-productos-agricolas-cubanos-italia/> [fecha de consulta: 19.10.2021].

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional Italiano (MAECI). (2020a). Cooperación italiana en Cuba (en línea) https://www.esteri.it/mae/it/cooperaz_sviluppo/festival-sostenibilita-2020.html [fecha de consulta: 29.10.2021].

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional Italiano (MAECI). (2020b). Comités Italia-Cuba de apoyo a inversiones y cooperación (en línea) https://www.esteri.it/mae/it/sala_stamp/archivionotizie/approfondimenti/comitati-italia-cuba-a-sostegno.html [fecha de consulta: 29.10.2021].

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional Italiano (MAECI). «El Senado italiano aprueba una moción para levantar el embargo». (14.4.2021) (en línea) <https://www.italiamericalatina.it/2021/04/14/senato-rimozione-embargo-cuba/> [fecha de consulta: 29.10.2021].

Moré, M. Entrevista realizada por la autora. Dirección de Europa y Canadá, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Cuba. La Habana, 15 de febrero de 2018.

Mujica Cantelar, R. J. Entrevista realizada por Eduardo Perera Gómez. Residencia del entrevistado, La Habana, 8 de julio de 2015, en Perera Gómez, E. *La Política de la Unión Europea hacia Cuba: Construcción, Inmovilismo y Cambio (1988-2017)*. Panamá: Ruth Casa Editorial, 2017.

Navas Morata, R. Entrevista realizada por Eduardo Perera Gómez. Ministerio de Relaciones Exteriores, La Habana, 6 de mayo de 2015, en Perera Gómez, E. *La Política de la Unión Europea hacia Cuba: Construcción, Inmovilismo y Cambio (1988-2017)*. Panamá: Ruth Casa Editorial, 2017.

Norman, K. *La política estera italiana*. Milán: Leric Editori, 1965.

Observatorio de Complejidad Económica. Comercio Cuba-Italia, 2020 (en línea) https://oec.world/olap-proxy/data?cube=trade_i_baci_a_92&Importer+Country=nacub&Year=2009,2019&drilldowns=Year,Exporter+Country&locale=es&measures=Trade+Value&growth=Year,Trade+Value&parents=true&sparse=false&properties=Exporter+Country+ISO+3 [fecha de consulta: 20.12.2021].

Oficina Nacional de Estadísticas (ONEI). Anuario Estadístico de Cuba: Turismo 2019 (en línea) <http://www.onei.gob.cu/node/14661> [fecha de consulta: 20.12.2021].

Oficina Nacional de Estadísticas (ONEI). Anuario Estadístico de Cuba. Información preliminar, septiembre 2021 (en línea) <http://www.onei.gob.cu/node/14661> [fecha de consulta: 20.12.2021].

Pellón Azopardo, R. «El papel de España en la UE y su impacto para las relaciones con Cuba». *Revista de Estudios Europeos*, n.º 83, Centro de Estudios Europeos, La Habana, 2009.

Pellón Azopardo, R. «Convergencias y divergencias de Estados Unidos y sus aliados trasatlánticos respecto a Cuba: ¿cambio o continuidad?» *Revista de Estudios Estratégicos*, n.º 3, Centro de Investigaciones de Política Internacional, La Habana, 2015.

Perera Gómez, E. «Cuba y la Unión Europea: los factores del estancamiento». *Investigaciones*, Centro de Estudios Europeos, La Habana, 1997.

Perera Gómez, E. «El triángulo UE-Estados Unidos-Cuba: tendencias y opciones». *Revista de Estudios Europeos*, n.º 72, Centro de Estudios Europeos, La Habana, 2006.

Perera Gómez, E. *La Política de la Unión Europea hacia Cuba: construcción, inmovilismo y cambio (1988-2017)*. Panamá: Ruth Casa Editorial, 2017.

Pérez Benítez, S. Entrevista realizada por la autora. Centro de Investigaciones de Política Internacional, La Habana, 8 de mayo de 2017.

Portocarero, H. Entrevista realizada por Eduardo Perera Gómez. Delegación de la Unión Europea, La Habana, 28 de agosto de 2015, en Perera Gómez, E. *La Política de la Unión Europea hacia Cuba: Construcción, Inmovilismo y Cambio (1988-2017)*. Panamá: Ruth Casa Editorial, 2017.

Prensa Latina. «Asistirá Cuba a Feria Internacional de Turismo BIT de Milán 2019». (8.2.2019) (en línea) <http://lademajagua.cu/asistira-cuba-feria-internacional-turismo-bit-milan-2019/> [fecha de consulta: 4.10.2021].

Prensa Latina. «Italia reafirma voluntad de seguir desarrollando la cooperación con Cuba». (30.3.2021) (en línea) <http://misiones.minrex.gob.cu/es/articulo/italia-reafirma-voluntad-de-seguir-desarrollando-la-cooperacion-con-cuba> [fecha de consulta: 4.10.2021].

Puccio, A. «El Parlamento Europeo aprueba otra resolución de condena al gobierno de Cuba». (19.9.2021) (en línea) <https://www.occhisulmondo.info/2021/09/19/il-parlamento-europeo-approva-unaltra-risoluzione-di-condanna-verso-il-governo-di-cuba/> [fecha de consulta: 4.10.2021].

Rodríguez, C. R. «Fundamentos estratégicos de la política exterior de Cuba». *Cuba Socialista*, n.º 1, 1, La Habana, 1981.

Rodríguez Hernández, L. E. *Un siglo de Teoría: Relaciones Internacionales*. La Habana: Editorial Universitaria Félix Varela, 2017.

Roque Valdés, N. «Las relaciones Italia-Cuba en los noventa». *Revista de Estudios Europeos*, XI (42), pp. 75-95, 1997.

Roy, J. «La Unión Europea ante Cuba y Colombia: de buenas intenciones y altas esperanzas a notables contradicciones y grandes frustraciones». *América Latina Hoy*, 31, Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2002.

Roy, J. «España y Cuba: ¿una relación muy especial?», *Revista CIDOB Afers d'Internacionals*, 31, pp. 147-166., 1995

Roy, J. «Las relaciones entre la UE y Cuba en el marco de la apertura de Barack Obama y Raúl Castro». *ARI*, n.º 10. Real Instituto Elcano, Madrid, 2015.

TradeMap. Intercambio comercial entre Cuba e Italia, 2021 (en línea) <http://comtrade.un.org/> [fecha de consulta: 10.12.2021].

Tvevad, J. «Cuba, the USA and the EU: Forging closer ties, looking to the future», Directorate-General for External Policies, European Parliament, Brussels, en Perera Gómez, E. *La Política de la Unión Europea hacia Cuba: Construcción, Inmovilismo y Cambio (1988-2017)*. Panamá: Ruth Casa Editorial., 2017

CAPÍTULO II: INSERCIÓN REGIONAL Y GLOBAL

- CUBA ENTRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: UN MODELO DE INSERCIÓN INTERNACIONAL SUI GÉNERIS

Anna Ayuso y Susanne Grätius

- LA OEA Y LA REPOLITIZACIÓN DEL ASUNTO CUBANO EN LAS AMÉRICAS

Marie Laure Geoffray

- TRAS LAS PROTESTAS Y LA PANDEMIA: REEVALUACIÓN DEL PERFIL INTERNACIONAL DE LA CUBA POSCASTRISTA

Bert Hoffmann y Laurence Whitehead

Anna Ayuso

Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB)

Susanne Gratius

Universidad Autónoma de Madrid (UAM)

1. Introducción

Por su alto nivel de desarrollo humano, desde la Revolución de 1959, Cuba ha sido un país con una posición intermedia entre los países del Norte y del Sur, por un lado, y ALC, por el otro. Según el Índice de Desarrollo Humano de 2020, Cuba se situó en el lugar setenta del mundo, y el sexto de la región. Está clasificado en el listado de países con un «nivel de desarrollo alto», por delante de México, Perú, Colombia y Brasil² y, durante la Guerra Fría, su desarrollo fue similar al de los países socialistas del «segundo mundo». Por otra parte, en el continente americano ha servido de puente entre América Latina y los países insulares del Caribe. A pesar de muchos contratiempos y recursos muy limitados, hasta el presente, la isla pudo mantener ambas posiciones geopolíticas, que la proyectan en el continente y en el mundo muy por encima de su reducido tamaño y población a pesar de, o precisamente por, su contencioso con EE. UU.

Las dos condiciones, país puente Norte-Sur y dualidad Caribe-América Latina, han sido una ventaja a la hora de insertarse en la región. Aunque durante la Guerra Fría quedó frenada su plena integración en la región debido a su condición de único país de América con un régimen socialista y parte del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME³), eso dejó de ser un obstáculo desde la desaparición del enfrentamiento bipolar en los años noventa, y se convirtió en una ventaja con la participación, la presencia, la influencia y el reconocimiento del régimen dentro y fuera de la región.

Los países vecinos más cercanos de Cuba son las Bahamas, Haití y Jamaica y, aunque no asume un papel de mediación entre América Latina y el Caribe, juega en ambas ligas: por un lado, la isla participa en la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y en el CARIFORUM (Foro del Caribe) y, por el otro, es miembro fundacional de la Comunidad Iberoamericana y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC).

1. Agradecemos los comentarios y las sugerencias de Elisa Botella Rodríguez, miembro del Foro Europa-Cuba, que ayudaron a mejorar el artículo.
2. <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/CUB>; <http://hdr.undp.org/en/2020-report>
3. El bloque socialista de los once países que conformaron el CAME se creó en 1949 como organización de cooperación económica en torno a la URSS. La organización se disolvió en 1991.

Cuba no ha dado prioridad a criterios de inserción en mercados regionales o internacionales sino a la preservación de su sistema político.

La plena aceptación de Cuba en ALC y su participación activa en muchos foros y mecanismos de cooperación regional e interregional ha facilitado también el acercamiento entre Cuba y la UE, particularmente desde la creación de la CELAC. La presencia de Cuba en las «comunidades» latinoamericana y caribeña e iberoamericana ha sido una ventaja a la hora de negociar un acuerdo con la Unión. Cabe recordar, en este contexto, que las negociaciones entre La Habana y Bruselas tuvieron formatos diversos: en la década de los noventa (1994) se articularon de forma bilateral; en cambio, desde 2000 se intentó llevar la relación al seno del CARIFORUM y el grupo de países de África, Caribe y Pacífico (ACP), pero a partir de 2014 se volvió a nivel bilateral hasta la firma del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) en 2016⁴.

Partiendo de estos condicionantes, el texto indaga, en primer lugar, sobre qué modelo de desarrollo representa Cuba dentro de una gran variedad de estrategias de inserción internacional de la región (Shifter, Binetti, 2019) atendiendo a las prioridades políticas y económicas; en segundo lugar, se analizan qué ventajas, obstáculos y limitaciones encuentra la isla para su plena inserción regional e internacional en los distintos foros en los que ha ejercido activismo en diferentes etapas desde la guerra fría hasta la actualidad. Al plantear estas dos preguntas, el texto examina las posibles alternativas al modelo de inserción regional que ha venido siendo practicada por el gobierno. Estas preguntas se abordarán en cuatro grandes apartados que siguen a la introducción: una breve reflexión teórica y empírica sobre el modelo de inserción internacional de Cuba, un segundo apartado sobre la evolución de su proceso gradual de integración en las Américas, un apartado que analiza su activo papel en la cooperación sur-sur desde la Revolución de 1959 hasta la actualidad y, finalmente, una evaluación final que lleva a cabo un balance del modelo de inserción actual e incluye algunas perspectivas de futuro en un contexto incierto.

2. El modelo cubano de inserción internacional: pilares políticos y económicos

Pese a los debates sobre *inserción internacional*, entendida como posición estructural dependiente de América Latina y del Sur global (Chagas-Bastos, 2018), apenas existe literatura sobre este concepto cuyo uso no ha conllevado un mayor desarrollo a nivel académico. La idea de *inserción internacional* o del *modelo de inserción internacional* combina el análisis de política exterior y la economía política, y se refiere, en general, a la «búsqueda de espacios de agencia en la política internacional» (Chagas-Bastos, 2018, 10), particularmente por parte de los países del Sur. Desde una visión crítica, significa también una posición de subordinación y/o aceptación de las reglas globales definidas por un pequeño grupo de países poderosos (Chagas-Bastos, 2018: 15 sig.). En el caso de América Latina, el término ha sido dominado por dos vertientes: por un lado, los postulados de las asimetrías estructurales entre centro y periferia de la teoría de la dependencia y, por el otro, el contexto internacional que enmarca los problemas de desarrollo de la región y que fueron recogidos, desde una perspectiva de comercio e inversión, por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (Chagas-Bastos, 2018, 12).

4. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4319159>

Shifter y Binetti (2019: 77) ofrecen una definición más pragmática al argumentar que un modelo de inserción internacional significa tener «una hoja de ruta que indique cuáles van a ser los países y las instituciones internacionales a priorizar, los mercados más importantes y los temas de la agenda global en los que se pondrá el foco». Siguiendo esta definición, a diferencia de sus vecinos capitalistas, Cuba no ha dado prioridad a criterios de inserción en mercados regionales o internacionales sino a la preservación de su sistema político, que ha determinado su modelo de inserción, privilegiando las alianzas estratégicas con socios ideológicamente afines, primero la URSS y luego Venezuela. Esta prioridad política marca una importante diferencia con los estados de la región que este texto quiere explorar al ser Cuba, por su sistema político socialista, un outsider en su entorno. Una segunda característica propia y diferente al resto de la región constituye la visión a largo plazo y la búsqueda de autonomía política que, sin embargo, chocan con la dependencia económica de productos de primera necesidad como alimentos o medicinas, lo cual señalaremos a continuación.

Cuba se insertó en la región gracias a su poder blando o de atracción debido a la resiliencia o la fuerza de la imagen «David contra Goliat».

Según el artículo 16 de la Constitución de 2019: «La República de Cuba basa las relaciones internacionales en el ejercicio de su soberanía y los principios antimperialistas e internacionalistas». Este principio de su política exterior confirma su condición de «país rebelde» (Schenoni, Escudé, 2016) por su conflicto histórico con EE. UU. que conllevó un modelo de inserción autónomo y distante de Washington, pero dependiente de otros socios, primero la URSS y después Venezuela. Además, cabe recordar que Washington sigue imponiendo sanciones al gobierno de La Habana, lo cual señala los elevados costes económicos y políticos que una política exterior de «autonomía absoluta» conlleva, según el enfoque teórico del realismo periférico de Carlos Escudé (Schenoni, Escudé, 2016: 7). La posición rebelde contra la hegemonía de EE. UU. obligó a Cuba a buscar un modelo de inserción regional e internacional de alianzas con otros «enemigos» de Washington: primero, la Unión Soviética, y a partir de 2000, Venezuela, o con los que «desafiaban» las sanciones, entre ellos Canadá, la UE y parte de ALC. Sin embargo, como un círculo vicioso, las relaciones estratégicas con estos socios crearon nuevas dependencias que sustituyeron a las anteriores: hasta 1898, sufrió la dependencia colonial de España, dependencia que fue sustituida hasta 1959 por la de EE. UU.; a continuación, desde la Revolución de 1959, Cuba experimentó un desarrollo dependiente de los intercambios con la URSS y, desde 2000, con Venezuela.

A la vez que afirma el carácter antimperialista de su política exterior, en el artículo 16d) de la Constitución, Cuba «reafirma su voluntad de integración y colaboración con los países de América Latina y del Caribe». Este proceso ha conducido a una plena normalización de sus relaciones con la región, aunque con altibajos que dependían del color político de los dirigentes latinoamericanos, y fue mucho más favorable entre 2003 y 2013, con los gobiernos de la llamada *Marea Rosa*, durante las presidencias de Lula da Silva, en Brasil; Evo Morales, en Bolivia, y Hugo Chávez primero y Nicolás Maduro después, en Venezuela, con estrechos lazos con el Gobierno de La Habana (Kruijt, 2019: 292).

Cuba se insertó en la región gracias a su poder blando o de atracción debido a la resiliencia o la fuerza de la imagen «David contra Goliat» y de su peculiar su modelo de inserción sui géneris y dentro de un sistema político socialista. A Cuba le interesaba estrechar sus vínculos con

ALC para ganar aliados en su diferendo con EE. UU. y por la necesidad de explorar nuevos mercados tras la disolución del bloque socialista. La pérdida de la URSS como aliado estratégico sumergió al país en su crisis económica más profunda desde la Revolución, con una caída del PIB de más del 30% y le forzó, de un día a otro, a buscar nuevos socios entre los países capitalistas, sobre todo en su entorno inmediato.

Cuba resistió gracias a la cooperación con algunos países vecinos, como Canadá, y también con la UE. Aunque tuvo que realizar algunas reformas económicas de corte capitalista (Alonso, Vidal, 2020; Gratius, 2021), no se sumó al modelo de política económica neoliberal basada en el «consenso de Washington», dominante en la región en los años noventa. Su período de mayor inserción regional coincidió con un cambio de modelo en la región, cuando presidentes de izquierdas ganaron entre 2003 y 2013 las elecciones en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y otros países y defendieron un modo de inserción regional más autónomo y social, basado en la cooperación sur-sur y en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. En este bloque de países –en su momento con gobiernos de izquierdas, con diferentes estrategias y políticas, que optaron por una inserción más autónoma– Cuba representó el ala más radical, junto a Venezuela con el que creó, en 2004, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), iniciativa ideológica de cooperación sur-sur a la que se incorporaron Bolivia, Nicaragua, durante un tiempo Ecuador y varios países del Caribe, que se beneficiaron de la cooperación con Cuba (asistencia técnica) y Venezuela (cooperación energética a través de Petrocaribe).

Durante el *boom* del precio de las materias primas (2003-2013) se produjo también una acelerada penetración de China en la región. Cuba había sido el primer país que, antes que sus vecinos, había entablado relaciones económicas y políticas más estrechas con Pekín. China se convirtió en un socio comercial importante al inicio de la pos Guerra Fría, aunque nunca llegó a tener el peso que en su momento tuvo la URSS. Pero, de algún modo, La Habana fue una importante puerta de entrada de China en América Latina. El distanciamiento respecto EE. UU. por el acercamiento a China de países como Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Chile o Perú contribuyó, a su vez, a facilitar la inserción regional de Cuba, superando el aislamiento de sus vecinos durante la Guerra Fría (véase tabla 1).

Tabla 1: socios comerciales de Cuba (en %), 2020

Importaciones	Exportaciones	Comercio Total
UE: 36,6%	UE: 36%	1. UE: 36,5%
China: 13%	Venezuela: 20,2%	2. China: 11%
Argentina: 7,4%	Rusia: 9,3%	3. Rusia: 6,1%
México: 6,2%	Suiza: 3,9%	4. Argentina: 6%
Rusia: 5,4%	Bolivia: 3,3%	5. Venezuela: 5,9%
Brasil: 4,7%	Taiwán: 3,1%	6. México: 5,2%
EE.UU.: 4,4%	Hong Kong: 2,7%	7. EE.UU.: 4%
Canadá: 3,9%	EE.UU.: 2,4%	8. Brasil: 3,9%
Vietnam: 3,8%	Turquía: 2,2%	9. Canadá: 3,4%
Venezuela: 2,7%	República Dominicana: 1,9%	10. Vietnam: 3,2%

Fuente: Comisión Europea. Comercio de mercancías con Cuba. Dirección General de Comercio. Unión Europea. Bruselas, 2 de junio de 2021.

Al contrario de lo que ocurrió en periodos anteriores, los datos de 2020 (Comisión Europea, 2021; ONEI, 2021) señalan un aumento del intercambio con socios que no coinciden con los aliados políticos estratégicos. Si bien la inserción económica de Cuba se realizó hasta 1989 a través de sus relaciones con la URSS y el CAME (Pérez, 1983), y entre 2000-2014 dominó la relación con la Venezuela liderada inicialmente por Hugo Chávez, en los últimos años, la UE concentra los intercambios comerciales con Cuba, al representar un 36,5% de las exportaciones e importaciones. En segundo lugar, se sitúa China con menos de un tercio (11%), seguida por Rusia (6,1%), Argentina (6%), Venezuela (5,9%), México (5,2%) y EE. UU. (4%), aunque en las exportaciones cubanas, Caracas seguía ocupando un segundo lugar en el año 2020⁵, después de la UE.

En los últimos años, la UE concentra los intercambios comerciales con Cuba, al representar un 36,5% de las exportaciones e importaciones.

Esta misma tendencia se refleja en el sector estratégico del turismo. Según datos de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI), en 2020 (año de la pandemia de COVID-19) llegaron a la isla 1,2 millones de turistas procedentes, en este orden, de Canadá, Rusia, Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia y España. Estas cifras también reflejan la disonancia entre el pilar político de la inserción internacional, que busca aliados ideológicos, y el pragmatismo de un modelo económico de inserción que depende, crecientemente, de actores que no cumplen estos criterios, en particular Canadá y la UE y sus estados miembros.

A diferencia del periodo de la Guerra Fría, cuando la isla desarrolló casi el 90% en su intercambio con la URSS y sus aliados, o en la primera década del milenio, cuando Venezuela representó un 40% del comercio cubano, actualmente el resto de América Latina ocupa un lugar más importante en las relaciones comerciales. Así, entre los principales destinos de exportación de bienes de Cuba, junto a Venezuela, aparece Bolivia en el quinto lugar (y la República Dominicana en el décimo) y entre los países origen de importaciones, Argentina ocupa el tercer lugar; México, el cuarto, y el sexto, Brasil (Comisión Europea, 2021). Con ello se confirma, en primer lugar, una política económica más pragmática y reformista y, a continuación, la creciente relevancia que ocupa ALC como referencia de un modelo de inserción regional al que Cuba se está incorporando poco a poco.

La economía cubana de las últimas décadas se caracteriza por una extrema dependencia de la ayuda del exterior y una recurrente crisis de financiación que se repite reiteradamente a pesar de los sucesivos acuerdos de condonación y reducción que se han producido durante ese tiempo. Esas carencias vienen determinadas por factores internos y externos. Sin duda, uno de los mayores condicionantes para el desarrollo de las relaciones con la región ha sido el embargo de Estados Unidos, que le impide normalizar las relaciones con su vecino y socio natural que, a pesar de todo, sigue desarrollando intercambios comerciales con Cuba desde que en 2000 se levantó parcialmente el embargo para la importación de medicinas y alimentos que el Gobierno cubano tiene que pagar al contado. No obstante, hay otras limitaciones para el pleno desarrollo de las relaciones entre Cuba y sus vecinos que se explican a continuación.

3. Del aislamiento a la inserción regional

A pesar de los avances, Cuba tiene dos barreras que dificultan su plena inserción en la región: la primera, la exclusión de la Organización de

5. https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_cuba_en.pdf

Su modelo de desarrollo socialista le impide participar en procesos de integración regional que impliquen la liberalización comercial.

Estados Americanos (OEA) (inicialmente forzada, pero después autoimpuesta) que le impide sostener un diálogo regular con 34 países, participar en las iniciativas continentales y tener acceso a los créditos blandos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros instrumentos financieros del continente debido al embargo de EE. UU. La segunda es que su modelo de desarrollo socialista le impide participar en procesos de integración regional que impliquen la liberalización comercial.

3.1. Cuba y la OEA

La inserción regional de Cuba y su relación con la OEA (véase el Documento de Trabajo de Geoffray, 2021) y el sistema interamericano en general se complicaron, sobre todo, durante el enfrentamiento bipolar, ya que su modelo socialista no encajaba en un continente dominado por EE. UU. Durante la Guerra Fría, la superpotencia se propuso impedir por la vía diplomática o incluso militar una «segunda Cuba» en su hemisferio y excluyó la isla de iniciativas continentales como lo fue en su momento la Alianza para el Progreso, destinada a esta misma finalidad: evitar gobiernos comunistas. El aislamiento político se sumó a las sanciones económicas a la isla mediante el embargo y a las sanciones extraterritoriales, que incluso se intensificaron en la pos Guerra Fría con la aprobación de la Ley Torricelli en 1992 y la Ley Helms-Burton en 1996, con la finalidad de provocar la caída del régimen castrista (Hoffmann, 1997).

Cuba fue miembro fundador de la OEA y participó en la organización y en el conjunto del sistema interamericano hasta 1962, cuando la Resolución VI de la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, celebrada en Punta del Este (Uruguay), consideró al régimen marxista-leninista una amenaza de seguridad colectiva, y una mayoría de países, liderados por EE. UU., decidió excluir a Cuba, no solo de la OEA sino del conjunto del sistema interamericano (Peña Barrios, 2021: 24). Una segunda sanción, impuesta en 1964 por la OEA, prohibió las relaciones diplomáticas bilaterales con Cuba y no fue levantada hasta 1975.

En la primera fase de la Guerra Fría, los únicos dos países de América que mantuvieron relaciones diplomáticas con Cuba fueron México y Canadá, que son, hasta la actualidad, los socios más de más largo recorrido de la isla, a pesar de que ambos firmaron en 1994 el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN) con EE. UU. Ambos usan sus lazos con Cuba para desafiar la política de sanciones de Washington y ser «solidarios» con la revolución amenazada (Erisman, Kirk, 2018), así como para demostrar que tienen una política exterior autónoma a pesar de la gran dependencia económica de EE. UU. La buena relación histórica con México sirvió para abrir puertas hacia una mayor cooperación con Canadá, país que siempre ha condenado el embargo de Washington y que fue durante muchos años un socio estratégico de la isla mediante el denominado *compromiso constructivo* (inversiones, diálogo, turismo, cooperación al desarrollo y comercio), que cimentó una relación de amistad (Legler y Baranyi, 2009) mantenida independientemente de los cambios de gobierno.

Cuando en 1975 desapareció la cláusula de la OEA que había prohibido tener relaciones con Cuba, se inició una paulatina reinserción política de la isla con todos los países de la región. Inicialmente el proceso hacia la

plena normalización diplomática fue lento y se aceleró sobre todo después de la Guerra Fría, cuando ALC dejó de ser un escenario secundario del enfrentamiento ideológico y militar bipolar entre EE. UU. y la URSS (principal aliado cubano hasta su disolución en 1991). Tras el colapso del bloque soviético y la reforma constitucional de Cuba de 1992, se empezó a plantear cual era la mejor forma de abordar sus relaciones con la OEA.

Si bien la exclusión de Cuba en 1962 se debió a su condición de país marxista-leninista, los problemas para su reinserción en la OEA no se limitaban a este aspecto. Tras las transiciones democráticas que se produjeron en la región durante la década de los ochenta, la barrera para el regreso de Cuba a las instituciones hemisféricas pasó a ser, del carácter socialista del régimen, a la ausencia de elecciones plurales (López-Levy, 2009). Este condicionamiento se acentuó cuando en 2001 se aprobó la Carta Democrática Interamericana⁶ donde se explicita que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa y que los estados miembros tienen «la obligación de promoverla y defenderla». Por otra parte, la Carta Democrática no es vinculante y cabe recordar que el Gobierno cubano firmó, sin dudar, documentos similares, tales como, por ejemplo, la Declaración de la VI Cumbre de la CELAC cuyo punto 21 «reafirma su compromiso de garantizar el pleno respeto de la democracia y la participación ciudadana, el Estado de derecho, así como el respeto irrestricto a los derechos humanos».

La llegada al poder de gobernantes de izquierda en numerosos países de América latina desde finales de los noventa –empezando por Hugo Chávez en 1998, que estableció una alianza estrecha con Fidel Castro–, cambió la percepción sobre las relaciones con la isla y facilitó la incorporación parcial de Cuba, primero, en el regionalismo latinoamericano y, luego, también en las relaciones hemisféricas. Asimismo, el cambio de gobierno en Brasil, cuando en 2002 ganó las elecciones Lula da Silva, fue determinante para facilitar la inserción de Cuba en la región. Fue el presidente brasileño quien defendió la inclusión de la isla en las Cumbres de las Américas e impulsó el levantamiento de la cláusula especial en la OEA que impedía una membresía plena del país. Además, en 2004, Cuba cofundó con Venezuela la ALBA y, cuatro años después, pasó a integrarse en el Grupo de Río, antecesor de la CELAC.

Por la presión del lado latinoamericano y la llegada del demócrata Barack Obama a la presidencia de EE. UU., en 2009 fue anulada, con el voto unánime de todos los miembros, la cláusula que había excluido a Cuba de la OEA⁷, pero el Gobierno cubano rechazó su reincorporación alegando que este se trataba de un instrumento de dominación de los Estados Unidos. En lugar de ello, el Gobierno cubano, junto a otros gobiernos de la denominada izquierda del siglo XXI, era partidario de convertir a la CELAC en un espacio alternativo a la OEA para la cooperación regional excluyendo a los Estados Unidos.

Sin embargo, Cuba asistió a la VII Cumbre de las Américas, celebrada en Panamá en 2015, y en la que por primera vez se encontraron Raúl Castro y Barack Obama tras el anuncio del deshielo de las relaciones de 17 de diciembre de 2014. El acercamiento al foro hemisférico se vio truncado tras la elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos que revirtió la política de su antecesor optando por el regreso a la confrontación. Ni Raúl Castro ni Donald Trump acudieron a la siguiente Cumbre de las Américas, la

Durante la década de los ochenta, la barrera para el regreso de Cuba a las instituciones hemisféricas pasó a ser, del carácter socialista del régimen, a la ausencia de elecciones plurales.

6. https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

7. AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09)

Durante el mandato de Trump y siendo secretario general Luís Almagro, la OEA se convirtió en un escenario crecientemente polarizado.

octava, que se celebró en Lima en 2018. Durante el mandato de Trump y siendo secretario general Luís Almagro, la OEA se convirtió en un escenario crecientemente polarizado (Geoffray, 2021) con la crisis política venezolana como foco de las tensiones regionales. Al ser el aliado más cercano de Cuba, las sanciones y la presión se incrementaron, alejándose la posibilidad de un mayor acercamiento de la isla a EE. UU.

En 2022 está previsto que Estados Unidos organice la IX Cumbre de las Américas, la primera de Joseph Biden como presidente que, ejerciendo de anfitrión, deberá mostrar si, como dio a entender, va a dar mayor prioridad a las relaciones hemisféricas. Sin embargo, el déficit democrático del régimen cubano sigue siendo una barrera para su reincorporación plena. Esto supondría que Cuba debería someterse al escrutinio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, algo a lo que el Gobierno cubano se ha opuesto permanentemente, aunque a pesar de ello el organismo ha elaborado de forma continuada informes sobre los derechos humanos en la isla. El último de estos informes se publicó en junio de 2020, cuando se analizaba el período 2017 a 2019 (CIDH, 2020). El intento del presidente del Consejo Permanente de la OEA de convocar una sesión extraordinaria sobre la situación de los derechos humanos en Cuba tras las protestas de julio de 2021 se vio objetado por varios países miembros aliados del gobierno de Díaz-Canel que lo consideraron una maniobra no amistosa para con un país no miembro.⁸ Dada la prioridad que Biden ha puesto en la defensa de los principios democráticos en su política exterior hemisférica, ello limita la posibilidad de avances en la inserción de Cuba en las organizaciones panamericanas, con la única excepción de la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

3.2. La reinserción de Cuba en la región

Hay una cierta paradoja en la circunstancia de que, por un lado, Cuba no está del todo integrada en la región y, por el otro, ha sido el símbolo y promotor de un regionalismo latinoamericano autónomo que desafía a EE. UU. y su interpretación de la condicionalidad democrática. Aunque casi todos los países latinoamericanos y caribeños aceptaron y se sometieron a dicha cláusula democrática, no la exigieron a Cuba para incorporarse en las organizaciones y los foros regionales ni tampoco se abrió ningún debate sobre el tema. En este sentido, la isla mantiene su poder de atracción por la revolución como símbolo de resistencia y *soft-balancing* (equilibrio suave) o desafío al poder hegemónico de EE. UU.

En la actualidad, Cuba mantiene relaciones diplomáticas con los 34 países americanos. La reinserción política cubana en el continente fue un proceso gradual que duró varias décadas y se inició en los años setenta en el Caribe. En 1972, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago decidieron restablecer sus contactos diplomáticos con el castrismo y contrarrestar la tendencia regional de aislar a Cuba. Fue el comienzo de una relación más estrecha con algunos vecinos no hispanohablantes y de la transferencia de recursos humanos cubanos a algunos países del Caribe. Sin embargo, República Dominicana y Haití no restablecieron las relaciones plenas con Cuba hasta 1998, y Costa Rica y El Salvador no lo hicieron hasta 2009, cuando se produjo la incorporación cubana a las Cumbres de las Américas. Aunque la isla mantuvo lazos estrechos con sus vecinos caribeños, su apoyo a varios intentos de instaurar gobiernos

8. <https://www.efe.com/efe/usa/portada/la-objecion-de-algunos-paises-obliga-a-oea-aplazar-una-sesion-sobre-cuba/50000064-4597006>

socialistas (por ejemplo, la revolución de 1979 en la isla de Granada que se vio frustrada tras la intervención militar estadounidense en 1983) fue causa de tensiones con la región.

A finales de los años ochenta, el fin del bloque socialista CAME obligó a Cuba a reconstruir sus relaciones con los países occidentales, sobre todo en América Latina y el Caribe. Después de un largo período de aislamiento y distancia regional, la pos Guerra Fría abrió nuevos espacios de autonomía y permitió la plena inserción diplomática y una parcial integración en algunas organizaciones y espacios económicos. Así, Cuba participó como miembro fundacional en la AEC, creada en 1994 en Cartagena de Indias, cuyos objetivos son la «consulta, la cooperación y la acción concertada» entre sus 32 estados miembros y asociados. Debido a su economía socialista o estatista, la isla no forma parte de la Comunidad del Caribe (CARICOM), pero a partir de 2002 se celebran cumbres bilaterales.

Tabla 2: Cuba en la región

Organización	Miembros	Objetivos	Status De Cuba	Obstáculos
OEA (1948)	34 (Caribe, AL, América del Norte)	Democracia Desarrollo Seguridad	No pidió su readmisión	Cláusula democrática
ALADI (1980)	19 países de AL	Armonización técnica en comercio	Miembro pleno desde 1998	Economía socialista
CEPAL (1984)	33 países de ALC	Estadísticas e informes sobre situación socioeconómica	Miembro original pleno	Acceso a algunos datos económicos
SELA (1975)	19 países de AL	Foro de concertación en declive	Miembro fundador	No
CELAC (2011)	33 Caribe y AL	Diálogo político, cumbres	Miembro original pleno	Cláusula democrática
ALBA (2004)	11 países de ALC	Cooperación sur-sur	Miembro pleno original	Recursos financieros
AEC (1994)	Países del Caribe, Venezuela	Cooperación entre países del Caribe	Miembro fundador	No
Petrocaribe (2005)	Caribe, América Central, Venezuela	Suministro de petróleo	Integración plena	Recursos financieros (Venezuela)
CARICOM (1957)	14 países	Integración económica y política	No es miembro	Economía socialista
CARIFORUM (1970)	15 países	Grupo Caribe del grupo ACP-UE	Miembro pleno, pero no del Acuerdo de Cotonú	ACP Cuba y UE

Fuente: elaboración propia actualizada del artículo de S. Gratius (2018).

Estos lazos políticos también facilitaron la inserción de algunos países del Caribe en la iniciativa ALBA, la cual les beneficiaba mediante la cooperación sur-sur con Cuba y el suministro de petróleo desde Venezuela. La cooperación con el Caribe, aparte de abrir nuevas oportunidades económicas en el entorno geográfico más próximo, proporciona a la isla más grande de las Antillas, desde el ángulo político, el apoyo diplomático necesario en foros regionales (CELAC) e internacionales (Naciones Unidas) para condenar las sanciones de EE. UU. y para recibir muestras de solidaridad en su lucha anti hegemónica. El país también es miembro de organismos de contenido económico como el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), desde 1996, y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), desde 1998, (véase tabla 2).

En la actualidad, el régimen cubano está plenamente reconocido y participa en ocho de diez iniciativas u organizaciones regionales.

En febrero de 2011 se creó la CELAC, de la que Cuba fue miembro fundador. Incluso sirvió de país anfitrión de su II Cumbre, que se llevó a cabo en La Habana los días 28 y 29 de enero de 2014, y cuyo resultado más importante fue declarar la región como zona de paz. A pesar de la cláusula democrática que la CELAC heredó de su precursor, el Grupo de Río, no hubo ningún debate regional sobre la incorporación de Cuba, debido, entre otros motivos, al predominio de gobiernos de izquierdas en la región que favorecieron la inserción de la isla al sistema intralatinoamericano y, de paso, lanzaron un mensaje de autonomía a Washington y a la OEA.

Al estar respaldado por Brasil y contar con el apoyo histórico de México, su incorporación se produjo sin oposición intrarregional. Para las relaciones de Cuba con la UE fue un paso importante porque el interregionalismo siguió al regionalismo y las cumbres UE-CELAC contaron automáticamente, y sin debate previo, con la participación de aquella, tal como se hiciera en las cumbres anteriores, en las cuales estuvo presente desde la primera edición en 1999 en Río de Janeiro. Aparte del reconocimiento regional, participar en esta iniciativa permitió a Cuba ser parte de las dos cumbres UE-CELAC (2013 y 2015) y del Foro CELAC-China que, a diferencia de las primeras (interrumpidas desde 2015), se sigue celebrando cada año. De este modo, Cuba se integró plenamente en la región sin formar parte del sistema interamericano. La isla es, además, miembro original de las Cumbres Iberoamericanas, que se crearon en 1991 bajo el liderazgo de España y que han sido un factor de potenciación de la cooperación sur-sur y triangular en la región, con una importante participación de Cuba.

En la actualidad, el régimen cubano está plenamente reconocido y participa en ocho de diez iniciativas u organizaciones regionales, entre ellas la ALBA, impulsada por Cuba y Venezuela, que tuvo durante el período 2004-2014 un cierto atractivo en la región y sirvió de contrapeso al proyecto de Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), liderado por EE. UU., que pretendía crear una zona de libre comercio hemisférica. Dicho proyecto fracasó, entre otros factores, por la resistencia y la presión del grupo ALBA, junto con Argentina y Brasil (véase tabla 1). Con su participación en todos esos foros, Cuba consolidó una exitosa política de reconocimiento regional, aunque sus frutos llegaron más de treinta años después de la Revolución de 1959.

Hoy, Cuba es plenamente aceptada en la mayoría de organizaciones y foros de ALC y, a pesar de las diferencias ideológicas, ninguno de sus vecinos cuestiona su participación en ALADI, AEC o CELAC por razones políticas o invocando la cláusula de democracia. Por esta razón, las reacciones de los países latinoamericanos y caribeños a las protestas que hubo en Cuba en julio de 2021 y su violenta represión fueron tibias, salvo aquellos países como Brasil o Colombia con gobiernos de centro-derecha. No obstante, el conflicto y la coerción por parte de EE. UU. siguen siendo un obstáculo a una plena inserción política y económica en el continente americano incluyendo el acceso a créditos blandos por parte del BID.

3.3. Las relaciones con el Caribe: cooperación sin integración

A pesar de establecer relaciones diplomáticas con algunos países caribeños en los años setenta, Cuba se quedó al margen de los procesos de integración en su entorno natural. La isla no participó en la creación de

CARIFTA (Caribbean Free Trade Association) en 1965, ni se involucró en la posterior fundación de CARICOM en el año 1973. Ambas son procesos de integración económica basados en el mercado libre que no son compatibles con el sistema cubano de economía socialista centralizada.

No obstante, Cuba asumió un papel activo en la concertación regional al tener estrechos vínculos con los países caribeños mediante relaciones bilaterales a través de acuerdos de cooperación, y al ser miembro fundador de la AEC. El Convenio Constitutivo de la misma se firmó el 24 de julio de 1994 en Cartagena de Indias, Colombia, con el propósito de promover la consulta, la cooperación y la acción concertada entre todos los países del Caribe. Está integrada por 25 estados miembros⁹ y siete miembros asociados¹⁰. Es un organismo de carácter consultivo, que no supone ningún traspaso de competencias soberanas, y entre cuyos objetivos está desarrollar el potencial del mar Caribe por medio de la interacción entre los estados miembros y con terceros estados y promover un espacio económico ampliado para el comercio y la inversión que ofrezca oportunidades de cooperación y concertación.

En este marco, Cuba pudo desarrollar sus relaciones no solo con las islas caribeñas, sino también con los países centroamericanos ribereños (Martínez Reinoso, 2015). Son periódicas las reuniones de los secretarios de CARICOM, AEC y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). La ambición de la cooperación, no obstante, está lastrada por la falta de recursos financieros y la mayor pujanza de otras iniciativas regionales que surgieron posteriormente. Sin embargo, ha habido algunas iniciativas interesantes como la creación de la Comisión del Gran Caribe, establecida en 2006 para proveer y supervisar el uso sostenible del mar Caribe, o el Acuerdo de Cooperación Regional en Materia de Desastres Naturales, y avances hacia la puesta en marcha de una Plataforma de Información Territorial del Gran Caribe para la Prevención de Desastres.

El camino de acercamiento de Cuba hacia CARICOM se impulsó a partir de la XI Cumbre de los países de dicho organismo, celebrada en Kingston (Jamaica) en 1990, donde se acordó el envío de una comisión a La Habana para analizar proyectos de colaboración bilateral especialmente en las áreas de biotecnología, desarrollo de recursos humanos, comercio, turismo y medio ambiente. En 1993 se creó la Comisión Mixta Cuba-CARICOM, y en 1996 Cuba solicitó la negociación de un convenio que se concretó en 2000 cuando se firmó el Acuerdo de Cooperación Comercial y Económica entre Cuba y CARICOM. A este le siguió, en 2017, el Segundo Protocolo del Acuerdo de Cooperación Comercial y Económica entre CARICOM y Cuba. Desde 2002 se celebran las cumbres Cuba-CARICOM cada tres años. Asimismo, en 2002 Cuba elaboró un Plan Integral del Caribe, puesto en práctica a partir de 2003, que trataba de dar cohesión al conjunto de las acciones cubanas respecto a la región y donde establecía los objetivos básicos de la política exterior cubana.

Sin embargo, la adhesión de Cuba al CARICOM es inviable por «la singularidad de su modelo económico y político, la cesión de soberanía que necesariamente demanda la participación en esquemas de integración regional y la revisión exhaustiva a la que la economía cubana habría de someterse como requisito previo para su ingreso» (Laguardia, 2015). Por ello el intercambio comercial entre Cuba y la CARICOM es de una impor-

9. Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago y Venezuela.

10. Aruba, Curazao, Francia (Guayana Francesa y San Bartolomé), Guadalupe, Islas Turcas y Caicos (inactivas), Islas Vírgenes Británicas, Martinica, Reino de los Países Bajos, San Martín y Sint Maarten.

tancia relativa baja en comparación con el comercio con otros países. Lo obstaculizan factores como el alto costo del transporte, las diferencias legales e institucionales, los insuficientes mecanismos de financiación y de crédito y, de forma muy evidente, el bloqueo que Estados Unidos mantiene contra Cuba (Laguardia, 2015). En la declaración de la última Cumbre Cuba-CARICOM, el 8 de diciembre de 2020, telemática y marcada por los efectos de la COVID-19, se señalaba la «voluntad de fortalecer la cooperación sur-sur, como expresión de solidaridad, con el fin de impulsar programas bilaterales y regionales, así como la cooperación triangular para el desarrollo»¹¹ especialmente en materia de salud y desastres naturales.

La imposibilidad de la membresía plena en CARICOM impidió que Cuba se integrara en el Acuerdo de Cotonú, a pesar de que hubo algunos intentos fallidos de incluir a la isla. Así, la política de la UE hacia Cuba está encuadrada como parte de América Latina, por tanto, los fondos de cooperación están incorporados en el porcentaje que corresponde a la región dentro del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) y, en cambio no tuvo acceso al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) de los países del grupo ACP al que finalmente no se incorporó (Dembicz y Rudowski, 2021). No obstante, el hecho de que el Caribe también esté incluido en el IVDCI y que los recursos del FED se hayan integrado en el presupuesto general de la UE facilitará la cooperación regional de la Unión Europea con el Caribe incluyendo a Cuba. Además, desde 2001, Cuba es miembro de pleno derecho de CARIFORUM, el grupo de diálogo y cooperación entre los países del Caribe y la UE, sin formar parte del Acuerdo de Asociación Económica UE-Cariforum al ser un acuerdo de libre comercio.

En 2005, seis meses después de la creación oficial de ALBA en La Habana en 2004, se creó PETROCARIBE. Estas iniciativas dinamizaron la cooperación sur-sur en el Caribe mediante la combinación perfecta del capital financiero de Venezuela y el capital humano y técnico de Cuba (Martínez Reinoso, 2015). La implementación de proyectos como la Operación Milagro (para mejorar la vista a personas sin recursos) o el proyecto de alfabetización «Yo Sí Puedo» incrementó las simpatías de los países y pueblos caribeños hacia Cuba y eso se ha mantenido con el apoyo que muestran en foros internacionales como la OEA y la CELAC donde por número suponen un fuerte respaldo. La crisis política y financiera de Venezuela ha debilitado la cooperación del ALBA y PETROCARIBE, aunque no ha acabado con el respaldo político de buena parte de los países del Caribe en los foros internacionales. PETROCARIBE también contribuyó a financiar algunos proyectos de cooperación dentro de la AEC.

Al incluir varios países miembros del Caribe y contar con proyectos específicos para esta subregión, ALBA y PETROCARIBE se han convertido en las dos plataformas principales de cooperación sur-sur lideradas conjuntamente por Cuba y Venezuela. Al lado de su aliado, el petroestado Venezuela, Cuba asumió un cierto protagonismo en el Caribe, lo cual, junto al hecho de ser la isla más grande de las Antillas, explica su preferencia de firmar un acuerdo bilateral con la UE y estar incluido en el programa con América Latina y no en el FED que originalmente fue creado para cooperar con las excolonias europeas menos desarrolladas, categoría que tampoco se ajusta a Cuba.

11. <https://www.granma.cu/mundo/2020-12-08/vii-cumbre-caricom-cuba-reconoce-cooperacion-sostenida-de-la-mayor-de-la-antillas-con-la-region-declaracion-08-12-2020-20-12-37>

4. Inserción vía cooperación sur-sur: Cuba entre dos mundos

Hasta finalizar la Guerra Fría, Cuba había tenido un estatus internacional excepcional entre el «segundo y tercer mundo», y durante décadas estuvo aislada en su vecindad debido al embargo y la política de hostigamiento de EE. UU. (Alzugaray, 2015). Para conectar ambas esferas de su política exterior, Cuba se relacionó con el bloque soviético y con los países en vías de desarrollo fuera de ALC. A partir de la Revolución, Cuba había asumido también compromisos internacionales, desde su participación en el Movimiento de los Países No Alineados (MPNA), creado en 1961, o, tres años después, en el G-77, hasta el Plan de Acción de Buenos Aires (1978) y el Plan de Acción de Buenos Aires + 40 (2019) en el marco de las conferencias e iniciativas de Naciones Unidas en este ámbito (Ruiz Cumplido, 2015). Respaldado por organizaciones multilaterales, el internacionalismo cubano funcionó, tanto en su propia región y particularmente con países centroamericanos y caribeños, como fuera de su entorno geográfico, principalmente en África subsahariana como continuación al apoyo de gobiernos revolucionarios o afines que entre los años sesenta y ochenta habían recibido ayuda y asesoría militar y asistencia médica por parte de Cuba.

4.1.1 La primera etapa de cooperación sur-sur entre el «segundo y tercer mundo»

Cuba ha sido tradicionalmente un país muy activo en la cooperación sur-sur. Aunque no participó en la Conferencia de Bandung de 1955, previa a la Revolución, en la cual se originó el MPNA, fue el único país de la región que participó como miembro en la segunda conferencia, celebrada en Belgrado en 1961, donde se fundó oficialmente el grupo y en el que predominaban países asiáticos y africanos. A partir de entonces asumió un liderazgo que le permitió organizar la VI Conferencia Cumbre, celebrada en La Habana en 1979 y en la que llegaron a participar 96 países miembros, 9 observadores y 10 invitados (Albuquerque, 2017).

Igualmente, Cuba fue un impulsor del Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo¹² (PABA), aprobado en 1978, y que sentó las bases de lo que hoy se conoce como *cooperación sur-sur*, el cual ha recobrado impulso en la última década como se mostró en la segunda Conferencia de Alto Nivel sobre cooperación sur-sur de las Naciones Unidas (PABA+ 40)¹³, celebrada en 2019 en Buenos Aires. Asimismo, fue miembro fundador del Foro de Sao Paulo, creado en 1990, que luego se integró en el Foro Social Mundial.

Por otra parte, Cuba fue parte del bloque socialista y entró, en 1972, en el Consejo del CAME, liderado por la Unión Soviética, que se convirtió, posteriormente, junto con los países socialistas de Europa Central y Oriental, Vietnam y otros estados miembros, en el principal socio económico y político de Cuba (Pérez, 1983) hasta la desaparición de la URSS y la paulatina retirada de Rusia a partir de 1990. En este marco, la isla creó también estrechas relaciones con países como la República Democrática Alemana (RDA) –antes de la reunificación– y Polonia, Hungría o la República Checa que, en 2004, entraron en la UE para convertirse, bajo

12. <https://drive.google.com/file/d/0B-buqyoV0jpSMm1OVEZYU2hNTWc/view?resourcekey=0-vHSWEOfh9t-7DRHmRvShVZQ>.

13. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/066/47/PDF/N1906647.pdf?OpenElement>.

gobiernos postsocialistas, en férreos críticos de la violación de derechos humanos del régimen unipartidista de Cuba, revocando su propia historia reciente durante el bloque socialista.

Aunque las relaciones con aquel grupo de países eran económicamente muy estrechas y había diversos programas de intercambio –entre otros, con la anterior RDA–, estas relaciones prácticamente desaparecieron en la postrimeras de la Guerra Fría y, cuando asumieron los primeros gobiernos democráticos, las relaciones políticas con Cuba, que siguió siendo un país socialista, se tornaron difíciles y, en parte, conflictivas. Ello se percibió, entre otros momentos, durante las reuniones anuales del Consejo de la UE sobre la Posición Común hacia Cuba, aprobada en 1996, cuando Polonia y la República Checa favorecieron sanciones diplomáticas contra el Gobierno cubano y una línea política dura en la UE.

Durante la Guerra Fría, el activismo cubano fuera del CAME y de su propio entorno se centró sobre todo en África (Angola, Mozambique), donde el margen de maniobra era mayor que en ALC, dominada por la potencia hegemónica de EE. UU. En aquel entonces, Cuba apoyó las luchas por la independencia en Argelia (1954-62), Mozambique (1964-74), Angola (1961-75) o Guinea-Bissau y Cabo Verde (1962-75), entre otras, mediante cooperación militar acompañada por prestaciones sociales (servicios médicos y campañas de alfabetización). En esta época, la cooperación sur-sur sirvió para exportar la Revolución cubana y ganar aliados (contra EE. UU.) fuera del continente americano y, entre otros, para condenar, cada año, las sanciones unilaterales impuestas por Washington contra la isla.

4.2 La segunda etapa de cooperación sur-sur con América Latina

En la región, Cuba apoyó, primero, la lucha armada en Bolivia y Colombia y, luego, en Nicaragua durante la Revolución Sandinista de 1979, desde una lógica de exportar la revolución a la región. Ello generó tensiones con varios países de la zona y en el seno de la OEA, e impidió, entre otros, su reinserción política y económica en su vecindad.

Con posterioridad a la Guerra Fría, las relaciones se tornaron más cooperativas. Cuba ofreció sus servicios médicos a países ideológicamente afines y erigió, en 1999, durante la presidencia de Fidel Castro, la Escuela Latinoamericana de Medicina (ELAM) donde hasta la actualidad se forman médicos y otro personal sanitario de muchos países latinoamericanos y africanos (Kirk y Erisman, 2009). Dicha escuela forma parte del Programa Integral de Salud (PIS), que fomenta el internacionalismo cubano de salud en América Latina, el Caribe, África y Asia. Su finalidad es doble: exportar los servicios de salud cubanos al exterior para ganar poder blando y, a la vez, contrarrestar el modelo capitalista que representa EE. UU. o crear una «herramienta contrahegemónica» (Guerra Rondón, 2020: 4).

En esta segunda etapa de la cooperación sur-sur cubana, ésta tenía fines ideológicos, pero también económicos, ya que la «solidaridad compensada» (Guerra Rondón, 2020) o «colaboración compensada» (Ruiz Cumplido, 2015: 155) se convirtió en un negocio con una agencia

y unas instituciones propias dedicadas a la recaudación de los recursos humanos enviados por Cuba a muchos países del propio entorno y del mundo. En 2019, año prepandémico, la isla participó en 250 acciones, proyectos y programas de cooperación, la mayoría de cooperación sur-sur bilaterales y en los ámbitos de salud y educación (SEGB, 2021: 156)

Su presencia en la región aumentó sustancialmente tras la alianza con Venezuela, a partir del primer viaje oficial de Hugo Chávez a Cuba, en 2000. Los primeros acuerdos bilaterales firmados se ampliaron y, en 2004, ambos países lanzaron la iniciativa ALBA, de cooperación sur-sur, que pretendía desplegar un modelo de desarrollo alternativo al liberalismo del proyecto ALCA, liderado por EE. UU. (Gratius y Puente, 2018). El principal objetivo de la alianza ALBA, integrada por nueve países (Bolivia, Cuba, Nicaragua, Venezuela y cinco naciones del Caribe) fue la creación de una alianza contrahegemónica para oponerse a Estados Unidos (Toro, 2011). Como marca de «países rebeldes» (Escudé y Schenoni, 2016) y en términos de visibilidad fue mucho más eficaz que como iniciativa de cooperación sur-sur cuyo principal límite fue su enfoque gubernamental *top down* y la inviabilidad de muchos proyectos planteados, entre ellos la adopción de una moneda común (algo imposible de realizar sin entregar soberanía a instituciones supranacionales).

Lo más destacado del ALBA eran sus cumbres anuales, que demostraron unidad y cooperación entre líderes ideológicamente afines al socialismo cubano. Este se proyectó a los países miembros de la alianza y, sobre todo, a su aliado estratégico, Venezuela. En sus primeros años, dicha iniciativa, financiada por Venezuela y diseñada por Cuba, aumentó la visibilidad, la presencia y el poder blando del régimen castrista entre los países participantes y el resto de la región, que buscaron un acercamiento o mostraron su oposición al proyecto (Benzi, 2016).

La división ideológica de la región tras la aparición del ALBA tenía costes y beneficios. Por un lado, se creó una alianza contrahegemónica liderada por Cuba y Venezuela que indicó su poder ideacional y material, así como su capacidad de resistencia contra EE. UU. e impidió, en la Cumbre de las Américas de 2005, en Bariloche (Argentina), el proyecto ALCA. Por el otro, ALBA conllevó una polarización ideológica en la región que, en última instancia, condujo a la disolución de UNASUR por el enfrentamiento entre Bolivia y los países con gobiernos conservadores. También provocó en la CELAC una crisis que perdura hasta la actualidad, aunque la Cumbre del 18 de septiembre de 2021, en México, podría indicar una nueva orientación política más autonomista, en la línea de la política exterior cubana y venezolana (Mansilla, 2021). La alianza binacional Cuba-Venezuela fue altamente beneficiosa para la isla, ya que aumentó su presencia en el continente y permitió, en el ámbito económico, garantizar ingresos altos por la reventa de petróleo recibido a cambio de recursos humanos cubanos a Venezuela, un intercambio que representó hasta 2013, un 40% del comercio cubano (Gratius y Puente, 2018).

4.3. ¿La cuarta etapa de cooperación sur-sur o su fin?

Durante décadas, Cuba ha exportado sus servicios profesionales (principalmente, médicos y maestros) a terceros países de África, América Latina y Asia, en especial en materia de salud, como se ha visto en la

pandemia de la COVID-19, durante la cual, envió 3.800 profesionales de la salud a 39 países, entre otros, a Italia (Guerra Rondón, 2020: 2). No obstante, la crisis existencial del ALBA –en su mayor parte sufragado por Venezuela, cuyo colapso económico y financiero hace insostenible su continuidad– y las estrecheces en Cuba tras la pandemia merman las perspectivas del papel hasta ahora protagónico de la isla en la cooperación sur-sur (Gratius y Puente). Por otro lado, el desarrollo de vacunas propias, que comercializará en otros países del sur, abre un nuevo horizonte para la biotecnología y el sector salud cubano que, a pesar de su declive en los últimos años, siguen siendo punteros en ALC. A diferencia de muchos otros países de la región, Cuba cuenta con un sistema universal de salud y, aunque sigue exportando servicios médicos, lo cual reduce la cobertura nacional, contó en 2019 con 9 médicos por cada 1000 habitantes, mientras que el promedio de la región solo llega a 2,1 (fuente).

El activismo cubano en la cooperación sur-sur tiene ventajas y desventajas. En una primera y segunda etapa sirvió para tratar de expandir la Revolución a otros países, pero sobre todo para ganar poder ideacional y material (a través de sus alianzas con la URSS y con Venezuela). Sin embargo, fue también una apuesta arriesgada, primero por la repentina e inesperada desaparición de la URSS y, luego, por la crisis política, económica y social en Venezuela. En ambos casos, la dependencia material de Cuba del petróleo soviético y venezolano, que revendió en el mercado internacional a cambio de divisas, fue muy importante: entre 1972 y 1990, un 90% del comercio cubano se desarrolló con la URSS y, entre 2003 y 2013, un 40% del PIB cubano dependía del intercambio recursos humanos a cambio del petróleo de Venezuela. De ahí que unas relaciones más diversificadas con la región y terceros estados se perfila como una estrategia de supervivencia (Gratius, 2019)

5. Balance del modelo de inserción sui géneris

En 2021, Cuba es un país políticamente integrado en ALC, pero económicamente distante de los proyectos de integración regional debido a su sistema socialista que no permite participar en acuerdos de libre comercio o procesos de integración económica. Por esta razón, Cuba no forma parte de la CARICOM ni tampoco de ninguna otra iniciativa regional con estas características. Otra particularidad es su posición excepcional y su parcial exclusión del sistema interamericano: desde 2009 forma parte de las Cumbres de las Américas, pero no es miembro de la OEA, ni recibe créditos y/o proyectos del FMI ni del Banco Mundial o del Banco Interamericano de Desarrollo. Sin embargo, participa en la OPS, la institución regional de las Naciones Unidas, y ha ocupado un papel activo e importante durante la pandemia de la COVID-19.

Cuba está entre dos aguas: por un lado es parte de algunas iniciativas continentales (las cumbres, la OPS) y, por el otro, denuncia las sanciones y la condicionalidad democrática de EE. UU. que le impiden insertarse plenamente en el sistema interamericano. Aunque teóricamente podría formar parte de la OEA, no arriesga un debate y la oposición de muchos países encabezados por EE. UU. sobre su sistema político unipartidista que seguramente no cumple ni quiere cumplir los criterios de una democracia liberal. De este modo, hasta que no haya cambios políticos

estructurales en la isla, o EE. UU. no levante su embargo a Cuba, esta seguirá teniendo un estatus sui géneris en el sistema interamericano.

Aun así, es un país plenamente integrado en ALC, miembro de pleno derecho de la CELAC y con crecientes vínculos con las organizaciones regionales del Caribe. Asimismo, es uno de los países más activos y con un mayor número de proyectos (SEGIB, 2021) de cooperación sur-sur en África y América Latina. Su activo papel en la cooperación sur-sur regional (ALBA) y global (África y otras regiones) y su compromiso multilateral al ser miembro fundacional de la ONU y participar en el MPNA, el G-77 o el Foro Social de São Paulo, añaden a su presencia regional un peso global importante y una política exterior proactiva que otros países de mayor tamaño no tienen.

Esta mezcla entre alianzas político-ideológicas basadas en el sistema socialista, un compromiso regional e internacional por encima del tamaño de la isla y su resiliencia y marcado antimperialismo en el escenario latinoamericano y global, son las principales características de un modelo de inserción sui géneris. Sus ventajas son la presencia e influencia regional e internacional de la isla, así como su capacidad de forjar alianzas con países de mayor tamaño y/o peso estratégico que, aunque sean asimétricas, han jugado, al menos temporalmente, a favor de los intereses del gobierno de preservar su sistema socialista. Asimismo, la cooperación sur-sur y la resistencia al hostigamiento de EE. UU. crearon la imagen internacional de resiliencia de la isla frente a un «enemigo» muy poderoso, actitud que ha sido un aliciente para otras políticas antihegemónicas o antimperialistas y que se plasmó en la región en la alianza ALBA.

Pese a la presión de Washington, Cuba logró el reconocimiento diplomático pleno de todos los países de la región. Cuando finalmente quedó aislado EE. UU. por su ruptura diplomática con la isla, el entonces presidente demócrata Barack Obama decidió finalizar esta política y reanudar las relaciones con La Habana, un paso importante que escenificó en 2015 en una visita histórica a Cuba. Esta importante decisión, que tampoco se revocó bajo el mandato del presidente Trump, a pesar de las sanciones adicionales contra la isla, fue sobre todo el resultado de la presión latinoamericana (particularmente por parte de Brasil en su momento). Sólo unos años después, cuando el mapa electoral continental cambió a favor de un mayor consenso conservador, el balance fue nuevamente desfavorable para Cuba.

Económicamente, esta apuesta de inserción regional e internacional motivada por objetivos políticos ha tenido grandes beneficios mientras duraban las alianzas con la URSS y Venezuela, pero también altos costes cuando se desintegraron estas relaciones estratégicas. Dicha situación se plasmó en una profunda recesión en los últimos ocho años, con una caída histórica del PIB de un -10,9% en 2020 y una tasa de inflación que, según datos oficiales de la ONEI, llegó a superar el 178% en el mes de octubre de 2021 y una tasa interanual del 66%¹⁴. Asimismo, los pilares políticos del modelo de inserción cubano (autonomía, cooperación sur-sur, antimperialismo) no coinciden con el pragmatismo económico del intercambio con países o entidades ideológicamente no afines a la Revolución cubana, ni tampoco con la extrema dependencia del exterior, ya que el turismo es el principal vector del PIB y que es necesario importar el 75% de los alimentos, condiciones que Cuba comparte con muchos de sus vecinos del Caribe. De igual modo, contrarias a su dis-

14. ONEI: <http://www.onei.gob.cu/publicaciones-tipo/Serie>

curso de autonomía, estas alianzas con países no socialistas obligaron a la isla a adaptar su economía, aunque de forma controlada y tutorizada por los gobiernos, a las exigencias del capitalismo global asumiendo nuevas dependencias y asimetrías.

A pesar de estos contratiempos, Cuba señala que no hay una única vía de inserción regional en las Américas al haber tomado un camino diferente que combina instrumentos capitalistas con alternativas como la cooperación sur-sur, o buscando aliados ideológicos afines con mayor capacidad material para insertarse en el entorno propio y en el mundo sin perder sus particulares señas de identidad. En este sentido, la inserción regional de Cuba ha sido funcional a no renunciar al carácter socialista del régimen y a no aceptar imposiciones políticas con consecuencias prácticas sobre su propio sistema político. Dicha inserción es incompleta, además de sectorial o puntual, para no poner en riesgo, desde la lógica de los gobernantes, los fundamentos de la Revolución: el unipartidismo, la propiedad mayoritariamente estatal, el control sobre la sociedad y la no injerencia exterior en asuntos internos. En el ámbito económico, por necesidad de supervivencia, las concesiones al capitalismo (tanto internas como externas) han sido importantes, pero muy lentas, con largos períodos de adaptación y reflexión que preservan la esencia de una economía socialista o estado-céntrica (Alonso y Vidal, 2021) y generan una compleja interacción entre estructuras estatales e iniciativas privadas en los espacios en los que se le permite operar.

Por tanto, el balance del modelo de inserción cubano es mixto. Por un lado, tiene una alta porción de poder blando mediante la exportación de servicios médicos y otros recursos humanos en el marco de la cooperación sur-sur que inciden a favor de la buena reputación de los pilares sociales de la Revolución. Por el otro, los costes de su sistema político –causados por las sanciones de EE. UU. que obligaron a los gobiernos cubanos a buscar alternativas arriesgadas, incluyendo la difícil obtención de créditos internacionales– han sido muy elevados y son, en parte, responsables del descontento popular que se manifestó el 11 de julio de 2021 en una ola de protestas en todo el país, junto a otros muchos factores, incluyendo el ineficiente sistema de planificación y la dependencia de importaciones de productos de necesidad básica (Welp, 2021; Whitehead/Hoffmann, 2021).

En el futuro inmediato, Cuba va a necesitar cooperación externa para superar una crisis multidimensional con grandes dificultades para el acceso a recursos financieros que le ayuden a afrontar el déficit fiscal creciente. Su mayor integración en las estructuras regionales de cooperación y los cambios en la asistencia internacional de la UE hacia la región pueden favorecer su acceso a fondos e instrumentos que antes le estaban cerrados. Asimismo, por su activo papel en la cooperación sur-sur, Cuba es un socio privilegiado para llevar a cabo proyectos de composición triangular con la UE, particularmente en África. También es un socio importante para una mayor colaboración birregional contra la pandemia de la COVID-19. Por otra parte, la plena participación de Cuba en los esquemas regionales e interregionales de cooperación sigue lastrada por los dos pilares políticos y económicos del régimen socialista que la Constitución declaró inamovibles. En todo caso, hay margen para incrementar la flexibilidad y mejorar una inserción que acabe con la extrema dependencia de etapas anteriores.

Referencias bibliográficas

Alburquerque, German. «Cuba en el Movimiento de Países No Alineados: el camino al liderazgo. Causas y motivaciones. 1961-1983». *Caravelle*, 109, 2017. p. 179-193.

Alonso, José Antonio y Vidal, Pavel. «La reforma económica en Cuba: atrapada en el medio», en: Alonso, José Antonio (coord.). *Cooperación entre la UE y Cuba para las reformas económicas y productivas. Desafíos de la reforma económica*. Monografías CIDOB (Foro Europa-Cuba), Barcelona: CIDOB, 2020, p. 19-37.

Alzugaray, Carlos. «Cuba's foreign policy», en: Domínguez, I. y Covarrubias A. (eds.). *Routledge Handbook of Latin America in the World*. Bolder/London: Routledge, 2015.

Benzi, Daniele. «El exitoso ocaso del ALBA: réquiem para el último vals tercermundista». *Nueva Sociedad*, 261, 2016, p. 77-90.

CIDH. *Situación de Derechos Humanos en Cuba*. OEA/Ser.LV/II. Doc. 2. 3 de febrero de 2020.

Constitución de la República de Cuba (2019), original at <http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm> [Acceso 11.01.2022]:

Chagas-Bastos, Fabricio. «La invención de la inserción internacional: fundaciones intelectuales y evolución histórica del concepto». *Análisis Político*, 94, 2018, p. 10-30.

Erisman, Michael y Kirk, John M. *Cuban Foreign Policy: Transformation under Raúl Castro*. Rowman & Littlefield, 2018.

European Union, Trade in Goods with Cuba. European Commission. Brussels: Directorate-General for Trade, 2021

Geoffray, Marie Laure. «The OAS and the repolitization of the Cuban question in the Americas», *Working Paper Foro Europa-Cuba*. Barcelona: 2021.

Gratius, Susanne. «¿Un paso adelante, dos atrás? El proceso de reformas en Cuba y el papel de España». *Papeles*. Madrid: Fundación Felipe González, julio de 2021.

Gratius, Susanne. «Claves de la política exterior de Cuba: presente y futuro de una revolución subsidiada». *Anuario Internacional CIDOB*. Barcelona: 2019.

Gratius, Susanne. «Cuba as an example of Transatlantic Conflict, Shifting Triangles, and Incomplete Hybrid Regionalism», en: Gardini, Gian Luca; Koschut, Simon; Falke, Andreas (eds.). *Inter-Regionalism and the Americas*. Rowman & Littlefield, 2018, p. 145-163.

Gratius, Susanne y Puente, José Manuel (2018), «¿Fin del proyecto alternativo ALBA: una perspectiva política y económica». *Revista de Estudios Políticos*, 180, 2018, p. 229-252.

Guerra Rondón, Lianne. «Las rutas sanitarias de la cooperación sur-sur cubana en tiempos de COVID-19». *Análisis Carolina*, 53. Madrid. 17 de noviembre de 2020.

Hoffmann, Bert. «¿Helms-Burton a perpetuidad? Repercusiones y perspectivas para Cuba, Estados Unidos y Europa». *Nueva Sociedad*, 151, septiembre-octubre de 1997, p. 57-72.

Kirk, John M. y Erisman, Michael. *Cuban Medical Internationalism: Origins, Evolutions, and Goals*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

Kruijt, Dirk. «Cuba y sus lazos con América Latina y el Caribe, 1959-presente», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 2019, p. 279-301.

Laguardia Martínez, Jacqueline. «Las relaciones Cuba-CARICOM. Presente y futuro en un entorno cambiante», en Aponte, Maribel y Amezcua, Gloria (Comp.). *El ALBA-TCP. Origen y fruto del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño*. Buenos Aires: CLACSO, 2015.

Legler, Thomas y Baranyi, Stephen. «El largo compromiso de Canadá con Cuba: paradojas y posibilidades». *América Latina Hoy*, 52, 2009, p. 131-146.

López Levy, Arturo. «Cuba y la OEA: Cambio y Continuidad». *América Latina Hoy* vol. 52, 2009, p. 107-130.

Mansilla, Roberto. «La geopolítica tras la Cumbre de la CELAC 2021», *Esglobal*, Madrid, 15 de octubre de 2021, <https://www.esglobal.org/la-geopolitica-tras-la-cumbre-de-la-celac-2021/> [fecha de consulta: 25.01.2022].

Martínez Reinoso, Milagros. «Las relaciones de Cuba con la Comunidad del Caribe (CARICOM) contando la historia y pensando el futuro», en Aponte, Maribel y Amezcua, Gloria (Comp.). *El ALBA-TCP. Origen y fruto del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño*. Buenos Aires: CLACSO, 2015.

Oliva Campos, Carlos. «América Latina y el Caribe frente al nuevo escenario cubano-norteamericano: ¿continuidad o cambios?». *Geopolítica*, 6 (1), 2015, p. 11-37.

Onei (Oficina Nacional de Estadística e Información de la República de Cuba). <http://www.onei.gob.cu/publicaciones-tipo/Serie> [fecha de consulta: 25.11.2021].

Peña Barrios, Raudiel Francisco. «Cuba y el sistema interamericano. Entre el mito político y la realidad jurídica». *Revista Foro Cubano (RFC)*, 2(2), 2021, p. 24-36. <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/foro-cubano> [fecha de consulta: 25.01.22].

Pérez, Silvia. «Cuba en el CAME. Una integración extracontinental». *Nueva Sociedad*, 68, Caracas, 1983, p. 31-39.

Ruiz Cumplido, Juan Diego. «La cooperación sur-sur como elemento de acción exterior: la experiencia cubana». *Revista Española de Ciencia Política*, 39, 2015, p. 139-164.

Schenoni, Luis y Escudé, Carlos. «Peripheral Realism Revisited», *Revista Brasileira de Política Internacional*, 59 (1), 2016. <https://www.scielo.br/rbpi/a/X5zyX4f6qY8hYk5hWt3Rhhy/?format=pdf&lang=en> [fecha de consulta: 25.01.2022].

SEGIB, *Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020*. Madrid: SEGIB, 2021.

Shifter, Michael y Binetti, B. «En busca de una estrategia de inserción internacional para América Latina». *Pensamiento Iberoamericano*, 7, 2019, p. 77-85.

Toro, A. (2011), «El ALBA como instrumento de “soft-balancing”». *Pensamiento Propio*, 33, 2011, p. 159-185.

Whitehead, Laurence y Hoffmann, Bert. «Después de la protestas y la pandemia: Revalorando el perfil internacional de la Cuba post-Castrista». *Working Paper Foro Europa-Cuba*. Barcelona: CIDOB, 2021.

Welp, Yanina. «Cuba en perspectiva latinoamericana: estallidos, protestas y demandas de cambio». *Documento de Trabajo Foro Europa-Cuba*. Barcelona: CIDOB, 2021.

Marie Laure Geoffray

IHEAL-Sorbonne Nouvelle

Introducción

El objetivo de este capítulo es exponer en qué medida la actuación del secretario general de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, sobre Cuba –y los casos venezolano y nicaragüense, aunque estos no se abordarán como tal aquí– a partir de 2015 ha llevado a la repolitización del asunto cubano y de la propia Organización. La mayor parte de la literatura sobre organizaciones internacionales ha señalado que estas tienen tendencia a abordar los problemas desde un punto de vista técnico, para evitar conflictos y así «gestionar» o «gobernar» el orden mundial de forma «despolitizada» (Waltz 1979, Keohane 1989, Barnett y Finnemore 2004). Con todo, estudios recientes han demostrado que las organizaciones internacionales más bien experimentan procesos tanto de politización como de despolitización, igual que otras estructuras administrativas (Petiteville 2016, 2017). Yo entiendo el concepto de politización como la construcción de un debate en torno a un problema, lo que genera movilizaciones colectivas, polarizaciones y divisiones, controversias ideológicas y conflictos (Petiteville 2016). Ciertos procesos específicos que generalmente tienen lugar en el seno de las organizaciones internacionales obstruyen la política: su tecnificación y su dependencia en el conocimiento especializado «objetivo» o en normas universales, su evitación de los conflictos y la dilación en el tiempo (Louis y Maertens 2021).

La OEA es un tipo específico de organización internacional, dominada por una superpotencia en un contexto continental de gran asimetría de poder. De hecho, los Estados Unidos son el país que aporta la mayor parte del presupuesto de la organización¹ y a la vez alberga su sede central. Debido a la historia de intervención militar y política estadounidense en el subcontinente, la OEA se ha representado y percibido como una organización con un fuerte componente político y politizado, una organización que promovería los intereses específicos del poder americano. Ahora bien, muchos académicos y expertos sostienen que la influencia de los Estados Unidos había disminuido a lo largo del año (Boniface 2002, Shaw 2004), y especialmente en la década de 2000 debido al surgimiento de gobiernos de centroizquierda en muchas naciones sudamericanas y a la creación de nuevos órganos

1. El 59% en 2020, según Larry Luxner, «Nestor Mendez discusses OAS priorities in wake of Venezuela, migrant crises», *The Washington Diplomat*, 29 de agosto de 2019, <https://washdiplomat.com/nestor-mendez-discusses-oas-priorities-in-wake-of-venezuela-migrant-crises/>

regionales como ALBA, CELAC y UNASUR, que excluían a los Estados Unidos (y a Canadá) (Lopez-Levy 2009, Gratius 2018). Estas nuevas organizaciones potencian una integración regional más autónoma basada en la cooperación y la complementariedad y respaldan firmemente el principio de la soberanía nacional y regional (Legler 2013). Por ello, todas incluyeron a Cuba a pesar de los debates políticos existentes en cuanto a la naturaleza y la legitimidad del régimen político cubano. Aunque no podemos afirmar que estos nuevos procesos de integración no estuvieran politizados –puesto que implicaban acabar con el control estadounidense y a menudo eran impulsados por gobiernos de izquierdas–, pretendían superar la histórica polarización sobre el problema cubano en el subcontinente.

Desde la elección de Luis Almagro como secretario general en 2015, académicos y expertos en el tema han señalado que el papel de la Secretaría General de la OEA ha cambiado, puesto que la política de Almagro ha pasado a estar muy en sintonía con la de la Casa Blanca y la del Departamento de Estado bajo el mandato del presidente Donald Trump (Marcetic 2019, Pensack 2020). De hecho, el nuevo secretario general ha implementado, entre otras cosas, una política consistente en estigmatizar y sancionar a los gobiernos de Venezuela y de Cuba. Esta medida resultó inesperada, puesto que su candidatura fue promovida en gran medida por el expresidente de Uruguay José Mujica e incluso recibió el apoyo del presidente venezolano Nicolás Maduro. En este sentido, el objetivo de este capítulo es intentar entender la novedosa política del secretario general, que analizaremos como forma de repolitización de la institución y de las funciones de este. El caso cubano y su articulación con la situación venezolana han sido clave en dicho proceso. De hecho, desde 2015, la política de la OEA ha retomado los matices anticomunistas de la década de 1960. Una vez más, enfatiza la necesidad de una ruptura institucional completa, no solo con el Gobierno cubano, sino también con aquellos que eran considerados sus aliados dentro y fuera de la región.

Primero, haré un recorrido por la historia de las resoluciones de la OEA sobre Cuba para mostrar en qué medida el asunto cubano ha estado en cierto modo despolitizado, por lo que respecta a su gestión dentro del sistema interamericano, a principios del siglo XXI. A continuación, expondré que la elección de Luis Almagro como secretario general de la OEA ha cambiado esta situación y que sus acciones han conducido a la repolitización del asunto cubano, lo que, a su vez, ha contribuido a la agudización de la polarización política en el continente. Por último, esbozaré algunas de las consecuencias que esta posición ha tenido sobre la conceptualización de la democracia en determinados círculos políticos e institucionales del subcontinente.

No voy a analizar los rasgos autoritarios de los gobiernos cubano, nicaragüense y venezolano ni sus violaciones de los derechos humanos, que ya han sido documentados minuciosamente en otros lugares, sino que este capítulo pretende analizar la forma concreta en la que la OEA trata a estos regímenes políticos (asociados con las izquierdas), sin prestar la misma atención a otros tipos de crisis políticas y retrocesos democráticos en las Américas hoy en día. Es una cuestión problemática, porque en el contexto americano contemporáneo tan polarizado (tanto del norte como del sur), la OEA no podrá legitimar su misión por

lo que respecta a los derechos humanos y el fomento de la democracia si no la lleva a cabo en todos los lugares siguiendo normas y criterios comunes. De hecho, la investigación ha expuesto que la falta de consistencia en el fomento de la democracia y los derechos humanos ha generado ineficiencia (Pace 2009), y que además puede resultar contraproducente (Tezcür 2012). Asimismo, no se confía en las acciones de los gobiernos poderosos si estos no imponen también las políticas democráticas en su propio país (Whitehead 2016).

1. Del consenso anticomunista al pragmatismo de la política exterior

Entre la década de 1960 y mediados de la de 1970, se pasó de un consenso anticomunista contra el Gobierno cubano a la implantación de políticas exteriores pragmáticas en el subcontinente. La apertura de los archivos y la reciente publicación de obras sobre las políticas exteriores de los diferentes países latinoamericanos nos permiten observar que, a pesar de las diferencias políticas existentes en América Latina, solo los Estados Unidos aplican una política de excepción en relación con Cuba desde hace más de seis décadas.

El consenso anticomunista

Nuevos trabajos historiográficos sobre el sistema interamericano muestran que el «asunto cubano» causaba menos divisiones entre los gobiernos latinoamericanos de lo que se había considerado antes de la apertura de los archivos diplomáticos en muchos países (Keller 2015, Karl 2016, Harmer 2019). Aunque la literatura (Lopez-Levy 2009, LeoGrande y Kornbluh 2015, Rabe 2012, Grandin 2006) parecía enfrentar a los gobiernos relativamente partidarios de la revolución cubana (cuyos líderes veían a la OEA como un arma imperialista)² contra aquellos que deseaban derrocarla a través de sanciones o de una invasión liderada por las fuerzas estadounidenses, obras recientes demuestran que, de hecho, prácticamente todos los gobiernos del subcontinente se oponían al giro socialista emprendido por los líderes de la revolución cubana en 1960 y 1961.

La obra de la historiadora Tanya Harmer (2019) es especialmente inspiradora en este sentido. La autora recuerda que solo tres de los quince Estados no habían roto sus relaciones diplomáticas con la URSS a mediados de la década de 1950. Por aquel entonces, todos los gobiernos estaban caracterizados por posiciones anticomunistas y se inclinaban mayoritariamente del lado de los Estados Unidos en el conflicto entre Oriente y Occidente. En el continente latinoamericano, incluso líderes progresistas que de entrada habían reconocido la legitimidad de la revolución cubana (como José Figueres en Costa Rica o Romulo Betancourt en Venezuela) apoyaron el exilio cubano durante la década de 1960. De hecho, la política de exportar la revolución cubana, a través del apoyo a las guerrillas y a los movimientos sociales en la región, inquietó a las élites políticas (Rabe 1988, Harmer 2019). Así pues, la «amenaza comunista» fue interpretada como una amenaza externa (intervención soviética) y a la vez interna (desestabilización de las élites políticas tradicionales).

Entre la década de 1960 y mediados de la de 1970, se pasó de un consenso anticomunista contra el Gobierno cubano a la implantación de políticas exteriores pragmáticas en el subcontinente.

2. Fidel Castro: «la OEA no es más que un ministerio de colonias yanquis», discurso pronunciado en la Segunda Asamblea Nacional del Pueblo de Cuba, 4 de febrero de 1962, <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1962/esp/f040262e.html>.

Todos los gobiernos latinoamericanos estaban de acuerdo con la Administración de los Estados Unidos en que la circulación de ideas comunistas prosperaba gracias a la pobreza generalizada.

Harmer expone que había consenso sobre la existencia de esta amenaza, aunque existían diferencias sobre cómo abordarla. Algunos apoyaban el principio de no intervención, uno de los pilares del sistema interamericano, mientras que otros querían implementar una política de sanciones o incluso fomentar la intervención militar por parte de los Estados Unidos. Por el contrario, varios gobiernos (Chile, Argentina, Brasil, México, Ecuador, Bolivia) sostenían que las medidas punitivas serían contraproducentes, ya que fomentarían una alianza más estrecha con el bloque soviético y generarían un apoyo incluso más firme hacia la experiencia cubana entre los movimientos sociales y los partidos de la oposición en Latinoamérica. Por otro lado, algunos gobiernos estaban interesados en establecer intercambios económicos y comerciales con Cuba y así beneficiarse de la política de embargo de los Estados Unidos (Marques Bezerra 2012).

En cualquier caso, resulta especialmente interesante subrayar que todos los gobiernos latinoamericanos estaban de acuerdo con la Administración de los Estados Unidos en que la circulación de ideas comunistas prosperaba gracias a la pobreza generalizada de la población del continente (Harmer 2019). En aquel momento, había consenso acerca de la necesidad de implementar políticas de desarrollo y políticas sociales redistributivas. Todos los países del subcontinente entonces habían acogido con buenos ojos el lanzamiento de la Alianza para el Progreso (Rabe 2014), incluso las fuerzas más conservadoras (por ejemplo, el exilio cubano pro-Batista).³

Estos análisis permiten entender mejor que la política de sanciones contra Cuba (la suspensión de Cuba de la OEA en 1962, así como el embargo de armas y la suspensión de la Junta Interamericana de Defensa, seguida en 1964 por las restricciones comerciales, la implementación del artículo 6 del TIAR y la ruptura de las relaciones diplomáticas) no fue el resultado únicamente de la presión ejercida por los Estados Unidos, sino más bien de una concepción común de la amenaza que suponía la Revolución cubana en aquel momento. No puede deducirse que el deseo que expresaron los gobiernos latinoamericanos de que Cuba volviera a adherirse al sistema interamericano en 2009 fuera únicamente el efecto de la pérdida de la hegemonía norteamericana en el subcontinente.

1975: el cambio silencioso

Para explicar la dinámica que condujo a la abolición de la suspensión de Cuba de la OEA en 2009, deberíamos remontarnos al punto de inflexión silencioso que se produjo a mediados de la década de 1970. Diez años después de la implementación de una política de sanciones por parte de la OEA, varios países habían retomado las relaciones diplomáticas con Cuba y otros deseaban hacerlo. La mayoría de los países habían dejado de considerar que Cuba suponía una amenaza para el hemisferio. Así pues, en 1974, los ministros de exteriores de Colombia, Costa Rica y Venezuela solicitaron la suspensión de las medidas que habían sido votadas en 1964, pero no consiguieron la mayoría cualificada necesaria de dos tercios (catorce votos de veintinueve). Sin embargo, resulta curioso que los doce países que votaron a favor de levantar las sanciones solicitaron que se incluyera en el acta de la reu-

3. Véase *Patria*, el periódico pro-Batista fundado por Ernesto Montaner en Miami en el verano 1959. Accesible en la Cuban Heritage Collection de la Universidad de Miami.

nión un texto de protesta contra el procedimiento de votación y su resultado.

En dicho texto, criticaban que una minoría bloqueadora (tres países) apoyada por la abstención de otros seis países provocara el fracaso de la solicitud de suspensión. Por lo tanto, advirtieron de que ya no se consideraban vinculados por la Resolución I de la 9ª Reunión de Consulta de 1964 y de que, por ende, eran libres de poder restablecer las relaciones diplomáticas con Cuba.⁴ Para concluir el texto, remarcaban que no pretendían desvirtuar el sistema interamericano, sino reestructurarlo para dar respuesta a los problemas apremiantes del subcontinente: «el subdesarrollo, la pobreza y la violencia», y a la vez respetar el principio fundamental de no intervención. Aunque los firmantes del texto no denunciaban explícitamente el doble rasero de la OEA, puesto que Chile, Uruguay y Brasil (los tres países de la minoría bloqueadora) estaban gobernados por juntas militares en aquel momento, el texto supuso un golpe a la legitimidad del sistema interamericano.

En 1975, cuando Colombia, Venezuela y Costa Rica, junto con otros siete países, solicitaron una nueva votación sobre la libertad de acción de los países miembros en relación con Cuba en la 16ª Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en San José (Costa Rica), en esta ocasión obtuvieron el voto favorable de la mayoría de los países, incluyendo los Estados Unidos (con la excepción del voto negativo de Chile, Paraguay y Uruguay; esta vez Brasil se abstuvo junto con Nicaragua).⁵ El resultado de esa votación permitió la reanudación de las relaciones diplomáticas con Cuba para los países que así lo deseaban (Krepp 2017). Cabe mencionar que varios países (Chile, Perú, Ecuador, Argentina, Panamá, así como varios Estados caribeños pequeños) ya habían retomado las relaciones con Cuba sin esperar esta votación (Kruijt 2017).

Además, la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en 1975 ya demostró la existencia de un deseo aún mayor de autonomía con respecto a los Estados Unidos. Esta organización, que incluía a Cuba y excluía a la superpotencia vecina, en un contexto en el que los regímenes militares del Cono Sur todavía ostentaban el poder, tenía su sede en Caracas y Venezuela era el país que más contribuía económicamente (Balfour 1999). Así pues, este país ya desempeñaba un papel fundamental en las reivindicaciones por parte del subcontinente de independencia económica y comercial, usando los extraordinarios recursos del petróleo, bajo el Gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1978). Como puede observarse, la normalización de todo tipo de relaciones con Cuba tuvo lugar mucho antes de la transición a la democracia y de los llamados giros a la izquierda en América Latina. Se trató de una normalización pragmática de las relaciones económicas y comerciales, que también se beneficiaron del contexto de mayor coordinación de los países del tercer mundo, con el Movimiento de los Países no Alineados. De hecho, a diferencia de lo que sucedió en el caso cubano, la OEA rechazó tomar acciones contra la guerrilla sandinista en 1978-1979 e incluso emitió una resolución que defendía «la sustitución de Somoza y la necesidad de dejar la resolución del conflicto en manos del pueblo de Nicaragua» (Shaw 1999). Todos estos factores demuestran que los Estados latinoamericanos tenían mucha

La normalización de todo tipo de relaciones con Cuba tuvo lugar mucho antes de la transición a la democracia y de los llamados giros a la izquierda en América Latina.

4. Acta de la 15ª Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Quito (Ecuador), 8-12 de noviembre de 1974, www.oas.org/council/MEETINGS%20OF%20CONSULTATION/Actas/Acta%2015.pdf

5. Acta de la 16ª Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, 29 de julio de 1975, San José (Costa Rica), <http://www.oas.org/council/MEETINGS%20OF%20CONSULTATION/Actas/Acta%2016.pdf>

El apoyo latinoamericano hacia el principio no intervención no es la seña de identidad de los giros a la izquierda.

más libertad de acción por lo que respecta a la toma de decisiones en el seno de la OEA de lo que los académicos habían pensado (Shaw 2004).

La relativa despolitización del asunto cubano desde la década de 1980

Esta normalización pragmática estuvo en juego hasta la década de 1990. Ya en la década de 1980, Cuba participó en las negociaciones que llevó a cabo el grupo Contadora para encontrar una salida a la crisis de América Central, con lo que eludieron parcialmente a la OEA (Heller 2003). En 1994, César Gaviria, expresidente de Colombia de centroderecha y entonces secretario general de la OEA, expresó el deseo de que la organización se hiciera cargo del asunto cubano y empezara un proceso de plena reintegración de Cuba en el sistema interamericano (Gaviria 1994). En el año 1996, la Asamblea General de la OEA aprobó una Resolución para la Libertad de Comercio e Inversión en el Hemisferio, que suponía un claro y unánime (a excepción del voto negativo de los Estados Unidos) rechazo a la Ley Helms-Burton, aprobada ese mismo año en el congreso estadounidense para reforzar las sanciones contra Cuba (Heller 2003). En 1998, Cuba se integró en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), tras haberse unido a la Asociación de Estados del Caribe en 1994. Con ello, los gobiernos, tanto de derechas como de izquierdas, no solo toleraban la existencia del régimen comunista cubano, sino que creaban nuevas organizaciones para la cooperación regional con Cuba (Heine y Weiffen 2014), mucho antes de que Hugo Chávez fuera investido presidente de Venezuela. Por supuesto, este proceso se aceleró cuando Chávez ganó las elecciones presidenciales de 1998 y tejió una alianza con el Gobierno cubano. A partir de 2004 y con la creación de ALBA, Cuba fue miembro de ocho de las diez organizaciones regionales del continente (Gratius 2018). Además, la posibilidad de acoger de nuevo a Cuba en la OEA fue discutida frecuentemente durante el mandato de José Miguel Insulza hasta el levantamiento de la suspensión de 1962.⁶

De hecho, a partir del año 2000, existió un consenso bipartito sobre el fracaso de la política de sanciones y aislamiento llevada a cabo por los Estados Unidos (Griswold 2009) y por la OEA desde la Resolución de 1962 sobre la suspensión de Cuba de la organización (Gaviria 1994, CIDH 2001), un consenso que también recoge la literatura académica (Lowenthal 2009, Legler 2012, LeoGrande y Kornbluh 2015). Las décadas de 1990 y 2000 también estuvieron marcadas por un mayor deseo de autonomía respecto de los Estados Unidos. Así pues, el apoyo latinoamericano hacia el principio no intervención no es la seña de identidad de los giros a la izquierda. Ya en 1992, México y muchos países caribeños pequeños se opusieron al Protocolo de Washington (que contemplaba la posibilidad de suspender a un miembro de la organización si no cumplía las normas democráticas), que percibían como una intromisión en sus asuntos internos (Ribeiro Hoffmann 2019). En aquel momento, no se beneficiaban de las subvenciones al petróleo que concedían los gobiernos de Chávez y Maduro en el marco de la alianza Petrocaribe. Asimismo, cabe destacar también que las nuevas organizaciones regionales como CELAC y UNASUR, que competían con

6. «Insulza: cuando llegué a la OEA no se hablaba de Cuba», CNN en español, 25 de mayo de 2015, <https://cnnespanol.cnn.com/2015/05/25/insulza-cuando-yo-llegue-a-la-oea-no-se-hablaba-de-cuba/>

la OEA e incluían a Cuba, estaban respaldadas por gobiernos tanto de izquierdas como de derechas.

Por consiguiente, en 2009, cuando los miembros de la OEA votaron por unanimidad abolir la resolución que suspendía a Cuba de la organización, esta decisión fue el resultado tanto de la nueva política del poder establecida en el subcontinente, con los giros a la izquierda, como de largos procesos económicos, políticos y diplomáticos. Sin embargo, otros asuntos de largo alcance todavía estaban en juego en ese momento. Aún existían las eternas divisiones entre los gobiernos que seguían apoyando al Gobierno cubano (Brasil, Venezuela, Bolivia, Ecuador y Argentina) y aquellos que esperaban una estrategia renovada para el fomento de la democracia y los derechos humanos en la isla. Por ello, el compromiso significaba cosas diferentes para los diferentes países, entre el apoyo al experimento socialista, por un lado, y la implementación del fomento de la democracia no coercitiva, por el otro (Merke 2015). En definitiva, se convergió en la necesidad de adoptar un enfoque más pragmático y menos polarizador, basado en el diálogo, la cooperación y la negociación.

Aunque Luis Almagro también se apoya en esta «social civil interna», ha abierto la puerta a «grupos de la sociedad civil activistas y combativos».

2. La lógica de la repolitización en la Secretaría General de la OEA a partir de 2015

A continuación, expondré que, tras ser elegido en 2015, el flamante secretario general de la OEA inició una nueva era en cuanto al régimen internacional (Legler 2012) en el hemisferio: mientras que la arquitectura institucional del fomento de la democracia interamericana está centrada en el Estado (Legler y Tiekü 2010), Almagro ha fomentado la participación de la sociedad civil. Ahora bien, este tipo de participación se aleja del que se había fomentado anteriormente: la de la «sociedad civil interna» (Smith y Korzeniewicz 2006), es decir, fundaciones y ONG bien establecidas basadas en el conocimiento, enfocadas en crear conocimiento especializado, con conexiones con el mundo político. Aunque Luis Almagro también se apoya en esta «social civil interna», ha abierto la puerta a «grupos de la sociedad civil activistas y combativos» (Legler 2012), que trabajan para provocar la desaparición de los gobiernos autoritarios por diferentes medios, algunos de ellos coercitivos e incluso violentos. También se ha apoyado en los ejecutivos conservadores para impulsar su agenda dentro de la OEA, especialmente en el Consejo Permanente. ¿Cómo puede explicarse este giro de los acontecimientos? ¿En qué se ha traducido concretamente? Por último, ¿qué nos demuestra sobre el liderazgo del secretario general y la OEA como organización internacional?

El resurgimiento del discurso de la Guerra Fría

Cuando Almagro fue elegido secretario general de la OEA, pocos esperaban que su mandato se convirtiera en una campaña contra los gobiernos latinoamericanos en particular. El propio Almagro hace hincapié en la necesidad de dialogar y negociar:

Vivimos en un mundo de incertidumbre donde el poder se expresa de las formas más variadas y cada vez menos convencionales, donde

debemos potenciar una agenda positiva con el fin de ayudar a la OEA a estar a la altura para evitar que el hemisferio recaiga en las prácticas de la Guerra Fría, las cuales debemos evitar a toda costa. Para ello, debemos apuntalar las habilidades para la negociación, la mediación y la creación de consensos de esta OEA, lo que une a todos los países del hemisferio (extracto de su discurso de toma de posesión, 28 de mayo de 2015).

El nuevo secretario general incluso alerta contra «el hecho de recaer en las prácticas de la Guerra Fría», que conducen a una confrontación violenta abierta a expensas de los pueblos de las Américas. Almagro se presenta como un diplomático decidido a entablar conversaciones y receloso de la estrategia de sanciones. Uno de sus objetivos es volver a aceptar a Cuba en la OEA;⁷ de hecho, incluso destaca la capacidad de Cuba de aportar su experiencia a la agenda de desarrollo del continente. Por lo que respecta a Venezuela, Almagro se posiciona muy claramente en contra de la diplomacia de sanciones implementada por los Estados Unidos, puesto que pone trabas al necesario diálogo entre los diferentes sectores de la sociedad.⁸ Por ello, propuso trabajar con todos los países «sin excepciones» y «acabar con las fragmentaciones innecesarias» (Gaudan 2015).

Sin embargo, cuando llevaba menos de un año en su primer mandato, el secretario general empezó a actuar de una forma que contradecía sus primeros discursos. Presionó al Gobierno de Nicolás Maduro para mandar observadores de la OEA a las elecciones venezolanas de diciembre de 2015 y apoyó abiertamente a la oposición de Venezuela. También insultó públicamente a Maduro llamándolo «dictadorzuelo». Tanto fue así que su antiguo mentor, José Mujica, le mandó una carta abierta en la que dejaba claro que sus caminos políticos se habían distanciado demasiado para seguir trabajando juntos.⁹ Al cabo de tres años, Luis Almagro fue expulsado del Frente Amplio.¹⁰ En 2017 y especialmente en 2018, Almagro también empezó a construir un nuevo discurso sobre Cuba, reformulando algunos de los tropos de la época de la Guerra Civil, en particular aquellos que fueron presentados por los gobiernos latinoamericanos y llevaron a la suspensión de Cuba de la OEA.¹¹

Los discursos de la Guerra Fría sobre Cuba presentan los cinco rasgos siguientes: 1) un énfasis en la ideología del Gobierno cubano (marxista leninista) y su incompatibilidad con la democracia representativa; 2) un centro de atención en las violaciones de los derechos humanos y las debidas garantías; 3) la idea de que Cuba era un Estado clientelar (un *proxy*) soviético y no un régimen comunista autónomo; 4) la idea de que la mera existencia del régimen cubano suponía una amenaza a la seguridad en el hemisferio, puesto que el régimen cubano exportaba su revolución al extranjero y apoyaba la expansión del comunismo de base soviética; 5) el hecho de que se necesitaban políticas sociales para guiar la acción del Estado hacia el reformismo y prevenir dinámicas revolucionarias (y especialmente minar la campaña y la propaganda comunista cubana). Estas perspectivas han conducido a la exclusión de Cuba de la OEA, como hemos visto en la primera parte de este capítulo, pero también han conducido a la promoción de la Alianza para el Progreso. El anticomunismo y el centro de atención en la seguridad fueron acompañados de la reflexión sobre los orígenes sociales de las agitaciones políticas y la necesidad de tender un puente entre los ricos y los pobres.

7. Almagro: «OEA debe hacer mea culpa por haber expulsado a Cuba», *El País* (Uruguay), 27 de mayo de 2015, <https://www.elpais.com.uy/informacion/almagro-oea-debe-me-culpa-haber-expulsado-cuba.html>.
8. Véase su entrevista «Luis Almagro: “Cuba puede aportar mucho a la OEA”», *El Comercio*, 21 de marzo de 2015, <https://www.elcomercio.com/actualidad/entrevista-luisalmagro-cuba-secretario-oea.html>.
9. Véase [subrayado.com.uy/pelea-almagro-y-mujica-provoca-renuncia-asesores-la-oea-n51064](https://www.subrayado.com.uy/pelea-almagro-y-mujica-provoca-renuncia-asesores-la-oea-n51064) y la carta abierta puede consultarse aquí: <https://www.facebook.com/unetvhn/posts/1497046300424079>.
10. CNN en español, «Luis Almagro es expulsado del Partido Frente Amplio en Uruguay», *CNN en español*, 15 de diciembre de 2018, <https://cnnespanol.cnn.com/2018/12/15/almagro-expulsado-frente-amplio-uruguay-partido/>.
11. He seleccionado todos los discursos oficiales y notas de prensa de Luis Almagro sobre la situación cubana. Además, he incluido también sus discursos más generales (declaraciones generales, declaraciones sobre Venezuela, el discurso sobre la democracia y el sistema democrático interamericano) en los que se menciona a Cuba, puesto que estos a menudo señalan la influencia negativa de Cuba en el hemisferio (un total de 29 discursos). He tenido en cuenta tanto sus discursos oficiales (disponibles en la página web de la OEA) como sus notas de prensa, así como sus discursos pronunciados en otras instancias. La tabla es un breve resumen de las ideas que desarrolla en sus discursos.

Tabla 1: influencia de Cuba en el hemisferio según los discursos del secretario general de la OEA (2015-2021)

Cómo es definida Cuba políticamente	Efectos de Cuba en el hemisferio	Necesidad de acción
<p>Autoritarismo/totalitarismo «Cuba es el ejemplo paradigmático de nación cautiva. La dictadura comunista no solo esclaviza, tortura, asesina, persigue, intimida y fuerza a su gente al exilio, sino que también exporta sus prácticas totalitarias al resto de la región.»¹² «Se aferra al poder mediante la fuerza bruta y el miedo.»¹³ «Terrorismo de estado contra sus ciudadanos»¹⁴</p>	<p>Exportación de prácticas autoritarias «Cuba hoy en día controla el servicio de inteligencia venezolano para uso civil, así como el servicio de inteligencia militar; controla la Guardia Nacional Bolivariana, así como los colectivos, las bandas armadas que le hacen el trabajo sucio al Gobierno, disparando y atemorizando a los manifestantes.»¹⁵</p>	<p>Necesidad de confrontación Por desgracia, aquellos que miran a otro lado, aquellos que apoyan estas acciones de la dictadura, apoyan esta solución violenta, en ocasiones diciendo que no apoyan una solución violenta lo están haciendo. [...] No es con permisividad, jamás ha existido en ninguna parte del mundo que se haya terminado una dictadura, las dictaduras se terminan cuando son confrontadas y son terminadas por quienes las confrontan y por eso saludamos especialmente la resolución que ha sido aprobada hoy.¹⁶</p>
<p>Violaciones de los derechos humanos «Cuba es la dictadura más longeva de las Américas, la ausencia de derechos es flagrante. Se autodenomina dictadura del proletariado, pero en realidad es una dictadura contra el proletariado y contra los trabajadores, en la que no existe el principio básico de sindicalización independiente y perduran ciertas formas de trabajos forzosos, algunos de ellos denunciados en el marco de misiones médicas.»¹⁷</p>	<p>Polarización y violencia «Cuando existe una dictadura, el resto del hemisferio no funciona en absoluto.»¹⁸ «Las dictaduras son el origen y la causa fundamental de la polarización en este hemisferio.»¹⁹ «Cuba es un “laboratorio central” de “desestabilización”.»²⁰ «Su antigua metodología de exportar la polarización y las malas prácticas, para fundamentalmente financiar, apoyar y promover el conflicto político y social»²¹</p>	<p>Necesidad de contraatacar «En democracia, todavía tenemos la necesidad de buscar mecanismos para combatir la impunidad y para hacer frente a los fenómenos y las malas prácticas que amenazan la preservación de los derechos humanos, como la delincuencia organizada, el narcotráfico y la corrupción.»²² «El camino responsable para Venezuela es el de la responsabilidad de proteger; el camino irresponsable es el de Hands Off Venezuela. Ahora bien, tenemos que pedir la acción de todos en Venezuela, porque tenemos que resolver la crisis humanitaria más importante que ha sufrido el continente [...]»</p>
<p>Fracaso económico «El ejemplo más evidente y lamentable de fracaso político, económico, social y productivo. Destrucción total del aparato productivo, destrucción total de las variables económicas y destrucción total del pleno ejercicio de la soberanía popular.»²³</p>	<p>Uso de Venezuela para objetivos cubanos Existe un «ejército de ocupación en Venezuela.»²⁴ «Los cubanos han intervenido en Venezuela durante años. Es la única intervención militar que ha tenido lugar en ese país. Los cubanos son un parásito que sigue chupando la sangre del cadáver de la maltrecha economía de Venezuela.»²⁵</p>	<p>Sacar a Cuba de Venezuela Durante demasiado tiempo la dictadura cubana ha disfrutado de impunidad; la OEA está trabajando para acabar con esta situación.²⁶</p>
<p>Delincuencia organizada y narcotráfico «La dictadura cubana fue la primera en hacer funcionar al Estado en la lógica del narcotráfico. Surgieron de una metodología muy cubana, y encontraron 6 o 7 chivos expiatorios, incluyendo héroes de guerra como el general Ochoa.»²⁷</p>	<p>Delincuencia organizada y narcotráfico «Corrupción, delitos de lesa humanidad y narcotráfico, esta es la combinación completa de la dictadura venezolana. Ni siquiera fue inventada por la dictadura venezolana, su origen está en la dictadura cubana, esos viejos despojos de la dictadura cubana fueron introducidos en la lógica del siglo XXI, en un proceso que podríamos denominar los “mil pasos”, para la implementación de la dictadura venezolana.»²⁸</p>	<p>Delincuencia organizada y elecciones «¿Qué implicaciones políticas tienen el narcotráfico y la delincuencia organizada? Implican dinero, que se inyecta en el sistema democrático y luego lo perfora como un queso gruyere. Lo que más me gustaría hacer en el mundo es perseguir el dinero bolivariano en todas las campañas del hemisferio, de Canadá a Tierra del Fuego. Así se limpiarían al máximo los sistemas políticos del hemisferio, se generarían las mejores condiciones para el funcionamiento de la democracia, al limpiar ese dinero inyectado en las campañas y las actividades políticas durante todos esos años.»²⁹</p>

Los discursos de Luis Almagro sobre Cuba sobre presentan tres de estas cinco dimensiones. Es interesante señalar que las dimensiones que se pasan por alto son la ideológica y la social. De hecho, no se menciona la revocación de la ideología marxista leninista ni se abordan los punta-

12. «Luis Almagro: “Cuba es un ejemplo perfecto de nación cautiva”, Radio Television Marti, 16 de julio de 2019, <https://www.radiotelevisionmarti.com/a/luis-almagro-cuba-sigue-siendo-una-amenaza-a-los-derechos-humanos/242744.html>.
13. Discurso en Naciones Unidas sobre los presos políticos cubanos, Nueva York, 16 de octubre de 2018.
14. <https://www.dw.com/es/almagro-acusa-a-cuba-de-terrorismo-de-estado-contra-sus-ciudadanos/a-57021304>.
15. Discurso en la inauguración del nuevo curso académico en Santiago de Chile, 9 de junio de 2020.
16. Discurso en el Consejo Permanente sobre la situación política en Venezuela, Washington D.C., 9 de diciembre de 2020.
17. Discurso en el diálogo presidencial de IDEA: ¿América Latina, ahora o nunca?, Washington D.C., 17 de noviembre de 2020.
18. Discurso en la presentación del libro Derecho Internacional de la democracia, Washington D.C., 29 de septiembre de 2020, Washington D.C., 29 de septiembre de 2020.
19. Discurso en el Foro: defensa de la democracia en las Américas, Miami, 5 de mayo de 2021.
20. Discurso el Foro: defensa de la democracia en las Américas, Miami, 5 de mayo de 2021.
21. Nota de prensa, 16 de octubre de 2019, https://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-081/19.
22. Discurso en la conferencia sobre delincuencia organizada, Miami, 23 de octubre de 2018.
23. Discurso el Foro: defensa de la democracia en las Américas, Miami, 5 de mayo de 2021.
24. Esta expresión ha sido citada repetidamente por periodistas en medios de comunicación, por expertos de think tanks y por activistas. Véase, por ejemplo, Infobae, 19 de julio de 2017, <https://www.infobae.com/america/eeuu/2017/07/19/luis-almagro-ante-el-senado-de-los-eeuu-venezuela-es-el-pais-mas-corrupto-del-continente-toda-la-estructura-del-estado-esta-tomada-por-el-narcotrafico/> Pero la transcripción de la OEA del discurso de Luis Almagro en la audiencia del Senado no la menciona. Véase la Declaración del secretario general de la OEA ante la audiencia del Senado estadounidense en sobre Venezuela, 9 de julio de 2017, https://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=S-020/17.

les sociales de la guerra revolucionaria en América Latina, con lo que se ignoran los debates políticos, que tienen lugar al mismo tiempo y que todavía soportan el peso en la política latinoamericana contemporánea. Por el contrario, las otras tres características de los discursos de la Guerra Fría sobre Cuba (Cuba como violador de los derechos humanos, como Estado clientelar de la URSS y como amenaza a la seguridad) se reformulan y combinan con nuevos elementos. En la tabla 1, resumo todos los elementos que están presentes en los discursos del secretario general desde que tomó posesión en 2015 y los clasifico en tres categorías: su definición del régimen cubano, los efectos que se considera que este régimen tiene en el hemisferio y la forma de abordarlos.

Como podemos comprobar, el régimen político cubano se define como «dictatorial», «autoritario» o «totalitario». Es relevante señalar este hecho, porque la noción de autoritarismo se ha vuelto hegemónica en las ciencias sociales y en la mayoría de las disciplinas, debido a las intensas controversias, inconsistencias ideológicas y usos estratégicos de la noción de totalitarismo para fines de la Guerra Fría (Traverso 1998, Guilhot 2005). Además, Cuba se destaca como el «ejemplo paradigmático de nación cautiva», «la dictadura más longeva» y la «primera basada en el narcotráfico».

La amenaza que supone el régimen cubano, otro tropo de la Guerra Fría, también se pone en primer plano. Se basa en viejos discursos (Cuba como amenaza a la democracia, los derechos humanos y la seguridad), pero con dos componentes nuevos. En primer lugar, se considera que Cuba exporta malas prácticas por lo que respecta tanto a la represión como a la propaganda, que conducen al conflicto social. Desde este punto de vista, la polarización política contemporánea de las Américas (que surge de muchas dinámicas diferentes, incluyendo dinámicas fascistas, racistas, populistas y religiosas) es simple y llanamente atribuida a Cuba. En segundo lugar, el régimen cubano ahora se ve como una amenaza a la seguridad, no solo porque se considera que exporta su conocimiento en cuanto a represión social, sino también corrupción, narcotráfico y delincuencia organizada. Desde esta perspectiva, solo los regímenes de izquierdas son propensos a que en sus Estados se infiltren estas redes turbias. Casos emblemáticos como México bajo el mandato de Enrique Peña Nieto, Colombia bajo el mandato de Álvaro Uribe o la Honduras de Juan Orlando Hernández simplemente se ignoran. Desde este prisma, Cuba no solo se define como un régimen autoritario *per se*, sino también como un régimen que ejerce una fuerte influencia negativa sobre otros países latinoamericanos, lo que pone en peligro a todo el hemisferio y genera la necesidad de una respuesta regional específica. Se hace hincapié especialmente en la naturaleza delictiva de las actividades del Gobierno cubano y su exportación a Venezuela. El Gobierno cubano se presenta explícitamente como el responsable de la actual crisis política y económica de ese país. El Gobierno venezolano, por su parte, es visto como una marioneta del Gobierno cubano, lo que recuerda al tropo de la Guerra Fría de Cuba como un Estado clientelar de la URSS.

En consecuencia, la coexistencia política y diplomática se presenta como algo poco deseable, y las acciones contundentes como necesarias. El quid de este punto de vista es que no se puede negociar con dictaduras, puesto que sería inmoral y a la vez ineficiente (Clemens 2011). En el discurso de Luis Almagro, la coexistencia es sinónimo de «permisividad» o de «mirar para otro lado». ³⁰ Almagro sostiene que estas políticas no son capaces de acabar con las dictaduras y que la «confrontación» es

la única manera de hacerlo. En sus textos, Almagro presenta la confrontación más bien como un conjunto de soluciones institucionales para presionar a las élites de los regímenes autoritarios, pero no descarta por completo la posibilidad de una intervención externa, siempre y cuando esté dentro de los límites del derecho internacional.³¹

Curiosamente, el secretario general presenta la política de confrontación como la única legítima, aunque ese tipo de política ha recibido críticas por su inconsistencia e ineficiencia. De hecho, académicos y expertos han expuesto que las sanciones a menudo han afectado de manera desproporcionada a la población, y no a las élites y al Gobierno (Kuntz y Jackson 1994, AAWH 1997, Napier 2010). También han demostrado que las sanciones y el aislamiento no acarrearán cambios en el régimen (Fontaine y Ratliff 2000, Borer y Bowen 2007). Y, por último, han señalado que estas políticas han tenido un efecto adverso sobre la seguridad en los Estados Unidos y en el hemisferio (Pape 1997, Clemens 2011, Russo y Haney 2012). Por el contrario, la investigación ha demostrado que una estrategia menos ambiciosa, basada en el cambio político y no en el cambio de régimen, puede dar resultados (Jentleson 2006, Bach, Espach y Rosenau 2017). Entonces, ¿cómo podemos explicar la postura de confrontación del secretario general y su énfasis en la diplomacia coercitiva?

Explicación de la nueva postura de confrontación del secretario general

Se han dado diferentes explicaciones para el inesperado cambio del secretario general, pero hasta ahora ninguna resulta muy convincente. En primer lugar, Almagro ha sido acusado de ponerse del lado de Donald Trump, con el fin de conservar la financiación del congreso estadounidense a la OEA, puesto que Trump quería recortar los fondos para las organizaciones multilaterales (Shifter y Raderstorf 2017). Creo que este argumento es engañoso. La postura más radical de Almagro sobre Venezuela (otoño de 2015) es más de un año anterior a la elección de Trump (el 8 de noviembre de 2016). Ahora bien, puede considerarse de forma acertada que la política de Trump por lo que respecta a Cuba y Venezuela ha sido clave para reforzar el posicionamiento de Luis Almagro en ambos temas, tras sus primeras acciones, ya que dio prioridad a la OEA en el trato con Venezuela en lugar de otras instituciones regionales (Palestini 2021).

Otra hipótesis sugiere que Almagro procedía de un entorno político bastante conservador y tenía tendencia a cambiar de bando en ciertos temas (Marcetic 2019), lo que explicaría su reciente cambio de posicionamiento. Esta hipótesis es interesante, pero debe pulirse. De hecho, entre 2010 y 2015, Almagro ha actuado por lo general en consonancia con el Gobierno de José Mujica. Si bien su trayectoria por lo que respecta a la defensa de los derechos humanos ya destacaba cuando asumió el cargo de secretario general de la OEA, sus actuaciones consistían en enfrentarse al legado del pasado dictatorial de Uruguay, defender a los refugiados y apoyar la despenalización de la marihuana, todo ello acciones asociadas con tendencias bastante progresistas. Ahora bien, es cierto que Almagro procedía de una tradición política de derechas cuando ingresó en el Servicio Exterior de Uruguay como miembro del Partido Nacional (una amplia coalición de centroderecha y derecha). Esta socialización política inicial debería ser estudiada con el

25. «Cuba en Venezuela, la conquista del siglo XXI» CASLA Institute, Washington DC, 9 de junio de 2020.
26. «Cuba en Venezuela, la conquista del siglo XXI» CASLA Institute, Washington DC, 9 de junio de 2020.
27. Conferencia sobre el sistema interamericano de derechos humanos (Universidad de Boston), 30 de octubre de 2020.
28. Conferencia sobre el sistema interamericano de derechos humanos (Universidad de Boston), 30 de octubre de 2020.
29. Discurso en el Foro: defensa de la democracia en las Américas, Miami, 5 de mayo de 2021.
30. No es con permisividad, jamás ha existido en ninguna parte del mundo que se haya terminado una dictadura, las dictaduras se terminan cuando son confrontadas y son terminadas por quienes las confrontan y por eso saludamos especialmente la resolución que ha sido aprobada hoy. http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=20-0081
31. «OAS chief: "Military intervention" in Venezuela cannot be ruled out», DW, 15 de septiembre de 2018, <https://www.dw.com/en/oas-chief-military-intervention-in-venezuela-cannot-be-ruled-out/a-45496823>. Cuando los medios de comunicación recogieron esta cita, Luis Almagro reiteró que sus palabras habían sido tergiversadas y/o que había sido malinterpretado. Al mismo tiempo, esta otra entrevista en *Americas Quarterly* da fe de que Almagro no estaría en desacuerdo con una intervención, si esta tenía lugar dentro de los límites del derecho internacional: «Luis Almagro: Venezuela cannot become another Rwanda», *Americas Quarterly*, 20 de septiembre de 2018, <https://www.americasquarterly.org/article/luis-almagro-venezuela-cant-become-another-rwanda/>.

El activismo del secretario general sobre el caso venezolano y luego sus interacciones con los exiliados cubanos son clave para entender su nueva postura sobre Cuba.

fin de entender en qué medida fue minimizada durante el mandato de Almagro y cómo resurgió cuando este asumió la Secretaría General de la OEA, pero hacerlo sobrepasaría los objetivos de investigación de este artículo.

Prefiero argumentar que el activismo del secretario general sobre el caso venezolano y luego sus interacciones con los exiliados cubanos son clave para entender su nueva postura sobre Cuba. De hecho, Luis Almagro se involucró primero en la resolución de la crisis venezolana. En aquel momento, su postura sobre Venezuela era más tibia que la de la Administración Obama, que impuso sanciones a altos funcionarios venezolanos a modo de protesta contra las violaciones de derechos humanos en Cuba en marzo de 2015.³² Almagro adoptó un papel más activo solo a finales de 2015, cuando expresó su preocupación por las próximas elecciones legislativas, y posteriormente en 2016, tras las maniobras del presidente Maduro para limitar y marginar a la nueva mayoría en la asamblea nacional (después de que su partido perdiera las elecciones de diciembre de 2015). La postura conflictiva de Almagro resultó sorprendente, debido a su trayectoria política previa y a la polarización existente en América Latina sobre la crisis venezolana, pero se radicalizó en consonancia con la mayoría de los miembros de la OEA. De hecho, según Stefano Palestini, las inesperadas sanciones de la OEA de 2017 se explican como una consecuencia del alineamiento de las preferencias de MERCOSUR (con sus dos Estados más fuertes, Argentina y Brasil) y los Estados Unidos (Palestini 2021). Palestini explica que las amenazas a la democracia que plantean los gobernantes raramente son sancionadas, sobre todo cuando tienen lugar en Estados poderosos como Venezuela. Sin embargo, en 2017, el contexto político había cambiado en las Américas. De hecho, algunos de los países más poderosos del hemisferio habían elegido o reelegido presidentes de derechas (Enrique Peña Nieto en México (2012), Mauricio Macri en Argentina (2015), Donald Trump en los Estados Unidos (2016), Michel Temer en Brasil tras la moción de censura de Dilma Rousseff (2016)) y el Grupo de Lima había conseguido crear una amplia coalición de países: primero doce (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú), después quince (con Haití, Guyana y Santa Lucía) y finalmente diecinueve (con los Estados Unidos, Barbados, Jamaica y Granada). Estos países respaldaban la iniciativa del Grupo de encontrar una solución a la crisis política de Venezuela intentando negociar un pacto entre la oposición y el Gobierno de Maduro. En este contexto continental, aunque puede destacarse el activismo de Luis Almagro (con el apoyo sin reservas hacia Leopoldo López, por ejemplo), su postura está en consonancia con la de la mayoría de los gobiernos del hemisferio. No obstante, esta posición va evolucionando progresivamente y se vuelve mucho más conflictiva a medida que su discurso sobre Venezuela va mucho más allá de una condena de la ruptura del orden político y empieza a estigmatizar a todos los gobiernos progresivos de la región.

Sostengo que esta postura más conflictiva se correlaciona con el hecho de que los exiliados cubanos habían conseguido hacer un hueco para sus expectativas en la OEA. El primer paso de Luis Almagro por lo que respecta a Cuba, de hecho, tiene lugar en un contexto donde los exiliados cubanos han construido un nuevo marco discursivo que concibe

32. «Deeply concerned Obama imposes sanctions on Venezuelan officials», *The Guardian*, 9 de marzo de 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/mar/09/obama-venezuela-security-threat-sanctions>.

el régimen cubano como el origen de todos los males (es decir, como la fuerza responsable de la mayor parte de la agitación política) en América Latina, y especialmente como el responsable de la crisis venezolana. Este discurso se basa en pruebas fidedignas de que funcionarios cubanos de alto rango están asesorando al Gobierno venezolano en muchos asuntos estatales, como defensa y seguridad, asuntos electorales e instituciones políticas (véase los informes y las publicaciones de CASLA 2019, FHRC 2019, Werlau 2019). Ahora bien, este discurso está diseñado para otorgar los orígenes de la crisis venezolana política y social al Gobierno Cubano, despojando así a Nicolás Maduro de cualquier responsabilidad y capacidad de acción política.

A pesar de que esta interpretación es muy discutida, en su primer discurso oficial sobre Cuba, pronunciado en la sede de Naciones Unidas el 16 de octubre de 2018, Almagro menciona explícitamente que Cuba ha exportado métodos represivos y experiencia política especializada a América Latina.³³ En otros discursos, Almagro subraya el hecho de que testigos han mencionado haber visto u oído a funcionarios cubanos siendo detenidos –y en ocasiones maltratados– tras las protestas de 2018 en Nicaragua y en muchos momentos y lugares diferentes en Venezuela.³⁴ Con ello, respalda la interpretación de los exiliados venezolanos y cubanos, es decir, que el asunto cubano está intrínsecamente relacionado con el venezolano y, de manera más general, que todos los gobiernos progresistas tienen tendencia a convertirse en dictaduras. Las evidencias demuestran que este respaldo puede estar relacionado con las interacciones habituales de Luis Almagro con la comunidad de exiliados y la falta de contradiscurso.

El papel de las organizaciones de exiliados cubanos en la OEA

La sociedad civil ya había conseguido hacerse un hueco en la OEA antes de que Luis Almagro llegara al poder. Desde principios de la década de 1990, Canadá y algún otro país, incluyendo los Estados Unidos, estaban especialmente decididos a abrir la OEA a las organizaciones de la sociedad civil. A partir de 1998, se concedió el estatus de observadoras a las sociedades de la sociedad civil en el Consejo Permanente y se les ofreció un espacio para compartir sus puntos de vista durante las Cumbres de las Américas (Shamsie 2000). Ahora bien, como he subrayado anteriormente, la sociedad civil más implicada fue mayoritariamente la que Smith y Korzeniewicz (2006) denominan «sociedad civil interior», es decir, organizaciones de la sociedad civil con vínculos relativamente sólidos con el mundo político y recursos legítimos, experiencia y conocimientos especializados, que tenían intención de elaborar e implementar conjuntamente las directrices perfiladas por la organización.

Luis Almagro ha iniciado una nueva era por lo que respecta a la participación civil en la OEA. Aunque Almagro todavía confía en la «sociedad civil interior», ha abierto la puerta a «grupos activistas y combativos de la sociedad civil» (Legler 2012), que en el caso cubano están interrelacionados debido a la especificidad de las redes cubanoamericanas, lo que engloba tanto actores políticos (congresistas, senadores, gobernadores) como agentes de la sociedad civil (ONG y fundaciones). Generalmente, se cree que los grupos combativos de la sociedad civil se sitúan en el lado izquierdo del espectro político, pero en este caso se trata mayori-

En su primer discurso oficial sobre Cuba, pronunciado en la sede de Naciones Unidas el 16 de octubre de 2018, Almagro menciona explícitamente que Cuba ha exportado métodos represivos y experiencia política especializada a América Latina.

33. Discurso sobre los presos políticos cubanos, 16 de octubre de 2018, Naciones Unidas, http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=18-0091

34. Ibid.

Existen cientos de organizaciones en la diáspora cubana cuyo principal objetivo es fomentar un proceso de transición en la isla.

tariamente de activistas y líderes de *think tanks* anticomunistas. Estos activistas han sido invitados con frecuencia a la sede de la OEA de Washington D.C. durante el mandato de Luis Almagro. Además, el propio Almagro ha participado en actos que ellos han organizado y a menudo ha comentado en redes sociales sus opiniones expresadas en dichos actos.

Los académicos ya han demostrado la importancia crucial de las organizaciones de exiliados en la configuración de la política exterior en los Estados Unidos. Sobre el caso cubano existen bastantes estudios, lo que es una muestra de su importancia (Haney y Vanderbush 2005, Vanderbush 2009, Badella 2014 y 2016). Ahora bien, estas organizaciones también se han vuelto muy activas en la OEA. Así como los exiliados han sido asiduos a las audiencias del Congreso, especialmente a partir de la década de 1980 (Vanderbush 2009), también han frecuentado la Secretaría General de la OEA. El próximo apartado no pretende cuestionar el derecho de los exiliados cubanos (o exiliados venezolanos, para el caso) a ser escuchados en un foro tan importante como la OEA, sino más bien enfatizar que solo organizaciones específicas han logrado ser escuchadas.

He elaborado la lista más exhaustiva que he podido de discursos y actos en los que ha participado el secretario general desde que llegó al poder en 2015 por lo que respecta a asuntos cubanos. El objetivo de esta tabla es materializar las redes con las que ha trabajado, para arrojar luz sobre la posición política concreta de la que se ha puesto de lado. En este sentido, destacan tres elementos: en primer lugar, la falta de discurso o de acción sobre Cuba durante los dos primeros años del mandato de Luis Almagro (mayo de 2015-mayo de 2017) y la posterior importancia que ha adquirido el asunto cubano; en segundo lugar, la participación habitual del secretario general en actos organizados por la sociedad civil, y en tercer lugar, los círculos especialmente restringidos con los que ha trabajado en este asunto desde 2018.

Existen cientos de organizaciones en la diáspora cubana cuyo principal objetivo es fomentar un proceso de transición en la isla. Una pequeña minoría de estas respalda la legitimidad del Gobierno cubano y denuncia la injerencia estadounidense en los asuntos cubanos. Las demás organizaciones se dividen en dos posturas principales: una postura anticomunista que defiende una política de «compromiso» partiendo de la base de que la política de sanciones y aislamiento no es efectiva y resulta incluso contraproducente (Torres 1999, García 1996). Esta postura anticomunista la defienden organizaciones históricas de exiliados, que están profesionalizadas y a la vez politizadas, y a las cuales desde la década de 2010 se han alistado activistas más jóvenes (Grenier 2018). Estas organizaciones cuentan con un gran apoyo político e institucional, de *think tanks* conservadores (Heritage Foundation, Fundación Internacional para la Libertad, Voice of Communism Memorial Foundation) y también de varios espacios políticos (la ciudad de Miami, el estado de Florida, el Congreso de los Estados Unidos y el Departamento de Estado estadounidense). La postura «antiautoritaria» tiene menos representación en Florida, donde a menudo es atacada y caricaturizada. Abarca organizaciones (Cuba Study Group), partidos en el exilio (socialdemócratas y democristianos) y colectivos más informales organizados alrededor de plataformas digitales (Cuba posible, 23 y Flagler) y es respaldada por *think tanks* como Brookings Institution.³⁵

35. Véase la lista elaborada por la FIU sobre las organizaciones e instituciones cubanoamericanas: <https://cri.fiu.edu/cuban-america/org-instituciones/>.
36. Tuiteó antes y después de asumir el cargo (26 de mayo).
37. Declaración de la Secretaría General de la OEA, www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-081/19.
38. https://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=20-0039
39. Discursos y otros documentos del secretario general, «Día de los derechos humanos, conferencia sobre derechos humanos y democracia en Cuba, Venezuela y Nicaragua», https://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=20-0080
40. IDEA es una red de expresidentes latinoamericanos. Se presenta como bipartita, pero sus miembros activos pertenecen prácticamente solo a partidos de derechas.

Tabla 2. Discursos, notas de prensa y actos sobre Cuba con la asistencia del secretario general Luis Almagro

Actos / Años	Discursos y declaraciones públicas de L. Almagro	Participación de la sociedad civil (incluyendo think tanks, fundaciones y partidos)
2015	Tuits favorables a una mayor apertura hacia Cuba (12 abril, 26 de mayo, 16 de junio) ³⁶	
2016		
2017 10 mayo 22 julio 22	Reunión con la sociedad civil, incluyendo a exiliados cubanos <i>Mensaje del secretario general con motivo del aniversario de la muerte de Oswaldo Paya (PR)</i>	Justice Cuba (con Directorio Democrático Cubano)
2018 10 febrero 8 marzo 28 septiembre 16 octubre 23 octubre 7 diciembre	Presentación de un documental sobre Oswaldo Paya <i>Mensaje del secretario general sobre el premio Oswaldo Paya (PR)</i> Reunión con organizaciones de exiliados cubanos <i>Discurso sobre la crisis de los presos políticos en Cuba (en la ONU)</i> 3º debate presidencial (sobre la delincuencia organizada en América Latina) Discurso en la primera Conferencia sobre derechos humanos en Cuba	Voice of Communism Memorial Foundation, Cuba Decide Asamblea de la Resistencia Cubana, Justice Cuba IDEA, Cátedra N. Mezerhane (Miami Dade College) Cubalex, Cuba decide, M.A.R. por Cuba, Justice Cuba
2019 7 febrero 6 mayo 14 mayo 5 junio 26 de junio 27 de junio 16 de julio 22 de agosto 16 de octubre 28 de octubre 18 de diciembre	Conferencia «La nueva Constitución Cubana y la Carta Democrática Interamericana» en la OEA Conferencia sobre libertad artística en Cuba Discurso sobre el uso de médicos cubanos y la exportación del modelo cubano Respaldo de las sanciones del erario de los Estados Unidos contra el Gobierno cubano Foro sobre delitos de lesa humanidad en Cuba, Nicaragua y Venezuela Reunión con Cuba Decide Respaldo a la noción de «nación cautiva» para describir a Cuba Discurso sobre la necesidad de democratizar Cuba y Venezuela Declaración sobre el papel de Cuba y Venezuela en la desestabilización de América Latina ³⁷ Discurso sobre las misiones médicas cubanas Firma del Acuerdo sobre la Democracia en Cuba Congreso sobre la oscura realidad tras las misiones médicas cubanas	Cubalex, Cuba Decide, Transparencia Electoral América latina Revista <i>La Hora</i> y artistas Cuban Defenders (conferencia de prensa sobre delitos de lesa humanidad en Cuba) Casla Institute, Cuban Defenders Cuba Decide, Fundación x la democracia, JuventudLAC Victims of Communism Memorial Foundation Seminario del ODCA Cuba Decide, Directorio Democrático Cubano Cuban Defenders
2020 7 de mayo 9 de junio 17 de septiembre 10 de diciembre	Entrevista con el <i>influencer</i> A. Otaola en su programa Discurso sobre la intervención de Cuba en Venezuela «Cuba en Venezuela, la conquista del siglo XXI» ³⁸ IDEA: 5º diálogo presidencial: ¿América Latina, ahora o nunca? Discurso sobre la necesidad de luchar contra la diseminación del virus autoritario ³⁹	«Hola Ota-Ola» CASLA Institute IDEA ⁴⁰ Victims of Communism Memorial Foundation (Conferencia sobre derechos humanos y democracia en Cuba, Venezuela y Nicaragua)
2021 23 de marzo 5 de mayo	Conferencia de prensa sobre la represión en Cuba Conferencia sobre la defensa de la democracia en las Américas	Cuba Decide Interamerican Institute for democracy, Radio y TV Martí, Foundation for Human Rights in Cuba

Dependiendo de las épocas y de los acontecimientos políticos y sociales de Cuba y los Estados Unidos (flujos migratorios, incidentes diplomáticos, crisis económicas), la popularidad de estas dos posturas ha fluctuado entre la diáspora cubana. Mientras que en el enclave de Miami la postura anticomunista generalmente ha resultado mayoritaria, a pesar de las inflexiones de la década de 2010, la postura a favor del compromiso fue la preferida mayoritariamente por las generaciones más jóvenes de cubanoamericanos hasta la elección de Donald Trump. Si bien esta elección condujo a una nueva polarización y a la reivindicación de la postura anticomunista, ha perdido su hegemonía en los últimos veinte años.

A pesar de la diversidad cada vez mayor de organizaciones y posturas presentes en la diáspora cubana, el secretario general ha optado por conectar la Secretaría General de la OEA con una sola línea política concreta.

41. *Cubalex et les artistes dont le nom apparaît sont associés à ce réseau, mais de façon plus périphérique et leur position en matière de sanctions est moins unanime. L'association Cubalex ne défendait par exemple pas l'embargo tant que l'association travaillait à Cuba. Et elle n'est pas active, depuis l'exil de 14 de ses membres aux États-Unis, sur cette question.*
42. «Tim Padgett: Call for US. military intervention amid Cuban protests sparks Miami exile debate», *WLRN*, 13 de julio de 2021, <https://www.wlrn.org/news/2021-07-13/call-for-u-s-military-intervention-amid-cuba-protests-sparks-miami-exile-debate>
43. Véase la presentación en línea de Justice Cuba, una de las principales organizaciones que pretende presentar casos antes de la caída del régimen comunista, para anticiparse a la transición y guiar el proceso de justicia de transición hacia una dinámica de justicia penal: <https://justicecuba.wildapricot.org/>
44. «Hola Otaola! Can A Racist Demagogue Be A Serious Defender Of Cuban Rights?», *WLRN*, 3 de diciembre de 2020, <https://www.wlrn.org/commentary/2020-12-03/hola-otaola-can-a-racist-demagogue-be-a-serious-defender-of-cuban-rights>
45. Mary Ellen Klas, Patricia Mazzei «Carlos Trujillo named as US. ambassador to the Organization of American States», 26 de octubre de 2017, <https://www.tampabay.com/florida-politics/buzz/2017/10/26/carlos-trujillo-names-as-u-s-ambassador-to-oas/>

Con todo, el secretario general de la OEA ha interactuado casi exclusivamente con representantes de la postura favorable a las sanciones.

Con la excepción de los artistas cubanos mencionados en la tabla y de Cubalex (una organización de abogados que defienden los derechos de las personas detenidas o encarceladas),⁴¹ todas las demás organizaciones que aparecen en la tabla se sitúan a la derecha del espectro político. Desde el punto de vista internacional, han apoyado a figuras políticas como Donald Trump (Estados Unidos), Jair Bolsonaro (Brasil), Iván Duque (Colombia) o Jeanine Añez (Bolivia), o han buscado su apoyo. En cuanto a las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos, todas fomentan una política de aislamiento (embargo, sanciones) y confrontación. Algunas de ellas han hecho campaña a favor de una intervención «humanitaria» de los Estados Unidos tras la represión de las manifestaciones del 11 de julio de 2021.⁴² Además, la mayoría promueve un modelo de transición basado fundamentalmente en la justicia penal y en la sustentación de casos para ser presentados ante tribunales nacionales o internacionales, en vez del proceso de justicia de transición más tradicional, basado en decir la verdad, construir memoria y trabajar en la reconciliación. Un ejemplo de este modelo son los tribunales penales internacionales creados para Yugoslavia y Ruanda.⁴³

No se trata aquí de juzgar la relevancia o no de la postura de estas organizaciones, sino de subrayar el hecho de que pertenecen al mismo mundo político conservador y de que tienen opiniones convergentes propias de la Guerra Fría respecto a la gestión de la situación política cubana: diplomacia coercitiva, falta de negociación y justicia de transición basada en el derecho penal. Así pues, hay que destacar que, a pesar de la diversidad cada vez mayor de organizaciones y posturas presentes en la diáspora cubana, el secretario general ha optado por conectar la Secretaría General de la OEA con una sola línea política concreta. Y aún es más sorprendente que el secretario general haya otorgado legitimidad a una de las figuras más controvertidas del exilio cubano en Miami, el *influencer* de redes sociales Alexander Otaola, de extrema derecha, participando en su programa en 2020. Otaola es particularmente controvertido por su histrionismo, su racismo y su práctica sistemática de denigrar a aquellos que no comparten sus puntos de vista, a quienes tacha sistemáticamente de «comunistas»⁴⁴ y pone en una «lista roja» (una lista negra de comunistas), lo que confiere a su programa un tono macartista. Y, por último, también cabe subrayar que la relación de la OEA con esta línea política ha salido reforzada por el nombramiento del conservador cubanoamericano Carlos Trujillo como embajador de los Estados Unidos en la OEA, bajo la presidencia en los Estados Unidos de Donald Trump.⁴⁵ De hecho, Trujillo es un aliado político del cubanoamericano Marco Rubio, senador conservador por Florida, que, a su vez, ha respaldado sistemáticamente a los líderes cubanos exiliados más conservadores de la sociedad civil.

La relación que el secretario general mantiene con las organizaciones de exiliados tiene consecuencias muy concretas: de hecho, como la Secretaría General de la OEA se ve impedida por la obstrucción del Gobierno cubano a redactar informes sobre la situaciones de los derechos humanos en la isla, a menudo se basa en pruebas entregadas por los exiliados para preparar sus discursos y sus políticas sobre Cuba. En consecuencia, las expresiones que estos utilizan para encuadrar la situación política y de derechos humanos en la isla se encuentran en

la mayoría de los discursos del secretario general («nación cautiva», «estado basado en el narcotráfico», «terrorismo de estado» o «trabajos forzados»). Aunque la mayoría de las ONG internacionales (como Amnistía Internacional o Human Rights Watch) coinciden en que el historial cubano en materia de derechos humanos es problemático, su encuadre es bastante distinto y se niegan a usar esos términos, que consideran falsos y contraproducentes.⁴⁶

Se puede entonces cuestionar el apoyo brindado por un secretario general de la OEA a esta línea política, mucho más allá del mandato de la OEA –legítimo e inscrito en las instituciones interamericanas– de defensa de la democracia y los derechos humanos. De hecho, la política partidista ha tenido consecuencias en la manera de encuadrar las posibles formas de acción para tratar con Cuba y con Venezuela. El apoyo discursivo y la legitimidad otorgada por Luis Almagro, con todo el capital social y político del que se beneficia como secretario general de la OEA, a la política dura de confrontación, que en ocasiones raya en posiciones belicistas, vuelve a plantear interrogantes sobre la autonomía de la OEA en relación con el poder estadounidense, asunto que Susanne Gratius ya señaló en su investigación (2018).⁴⁷ Y más cuando este mismo secretario general pide más liderazgo estadounidense a la organización. Con todo, también plantea interrogantes sobre la autonomía de la OEA en cuanto a los intereses organizados politizados. Y, por último, también plantea interrogantes sobre la capacidad de la Secretaría General de la OEA de mantener una posición diplomática e imparcial, cuando esta sistemáticamente se pone de lado de las redes políticas conservadoras de las Américas y de todo el mundo.⁴⁸

3. La configuración de la Secretaría General de la OEA como autoridad política y moral

Esta tercera y última parte tratará de uno de los efectos de la postura del secretario general en cuanto a Cuba, y de manera general Venezuela y Nicaragua, en las Américas. Investigaciones muy recientes han demostrado que el activismo del secretario general no ha tenido ningún efecto sobre la forma en la que el Consejo Permanente de la OEA aborda los apremiantes asuntos políticos del hemisferio. De hecho, este activismo no es, por ejemplo, «ni suficiente ni necesario» para la aprobación de la Carta Democrática Interamericana (Palestini 2021). Dicha aprobación es bastante inconsistente y depende de «las preferencias de los ejecutivos de los Estados miembros con más poder» (Boniface 2002, Palestini 2020, 2021). Argumento, entonces, que este activismo tiene otro propósito: el de forjar la Secretaría General como una especie de autoridad política y moral de las Américas, con legitimidad para distinguir entre buenas y malas prácticas democráticas y entre buen gobierno democrático y mal gobierno autoritario, lo que contribuye a otorgar autonomía –parcial– a la función del secretario general y la actuación de la OEA respecto a sus Estados miembros (Barnett y Finnemore 1999, 2004). También contribuye a reposicionar la OEA como la principal organización regional de las Américas y devuelve su liderazgo a los Estados Unidos.

Este interesante fragmento de uno de los discursos de Almagro expresa uno de sus objetivos como secretario general de la OEA: arrojar luz sobre las violaciones de los derechos humanos en Cuba y Venezuela *con un propósito*.

El activismo del secretario general no ha tenido ningún efecto sobre la forma en la que el Consejo Permanente de la OEA aborda los apremiantes asuntos políticos del hemisferio.

46. Véase por ejemplo el tuit de José Miguel Vivanco (11 de enero de 2021) en el que se refería a Cuba como patrocinador del terrorismo y su «Testimonio escrito al Comité del Hemisferio Occidental de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos sobre Cuba», 22 de julio de 2021, así como el llamamiento de Amnesty International (2020) de una visión política más imparcial en la OEA tras la reelección de Luis Almagro.

47. Para Gratius, el retorno a las relaciones hostiles muestra la «postura todavía hegemónica de los Estados Unidos en el sistema interamericano» en Gian Luca Gardini, Simon Koschut, Andreas Falke (ed.), *Interregionalism and the Americas*, Lexington, 2018, p. 147.

48. Luis Almagro ha trabajado y debatido constantemente con gobiernos y partidos conservadores de las Américas y de Europa (por ejemplo, FAES –la fundación de José María Aznar– en España, ODCA –Organización Demócrata Cristiana de América– y PROSUR, la nueva organización sudamericana de orientación derechista).

Luis Almagro concibe la OEA como una organización internacional, con sus propias normas y principios, por encima y más allá de los gobiernos que forman parte de ella.

«Desde la OEA estamos *iluminando intencionalmente la terrible tragedia que la dictadura venezolana impone a la gente de Cuba y Venezuela. Queremos que el mundo vea con claridad los abusos cometidos por el régimen cubano en su propia isla, en Venezuela y en otras partes del continente*».⁴⁹

Estas frases merecen un análisis. Aquí Almagro deja claro que pone especial énfasis en Cuba y Venezuela (*iluminando intencionalmente*), para que el mundo vea (*queremos que el mundo vea*). También relaciona las dos situaciones en ambas direcciones: se presenta a la gente de Cuba y Venezuela como afectados trágicamente por la dictadura venezolana y, en segundo lugar, se señala al régimen cubano como el responsable de los abusos cometidos en Cuba, en Venezuela y en otras partes del continente. El objetivo del secretario general en este sentido es, por encima de todo, exponer una situación que se presenta como trágica, comunicarlo al «mundo». Al hacerlo, también atribuye las responsabilidades morales y políticas a los gobiernos cubano y venezolano.

El propósito de Luis Almagro es doble: tanto deslegitimar a los gobiernos cubano y venezolano como escenificar esa deslegitimación para encaminar la OEA hacia una nueva perspectiva: la de ser árbitro de la democracia y los derechos humanos en las Américas. Resulta muy reveladora la oposición entre el modo en el que José Miguel Insulza concebía su función como secretario general y la forma en la que lo hace Luis Almagro.

«Hay algo que no va a cambiar: es un órgano formado por 34 estados, no una potencia supranacional. Yo no soy el presidente de la OEA ni el presidente *de las Américas. Soy el secretario general que aplica las resoluciones del Consejo Permanente, y esto es algo que nadie va a cambiar*».⁵⁰

José Miguel Insulza se presenta a sí mismo como una especie de facilitador entre los 34 Estados y la personificación legal del proceso de toma de decisiones entre estos Estados. Encara los enfoques realistas para las organizaciones internacionales, en los que estas se perciben como carentes de autonomía propia. Luis Almagro, por su parte, contradice explícitamente la afirmación de José Miguel Insulza, en una entrevista concedida a *El País* en 2018, al afirmar que el secretario general ostenta «poderes, según la Carta de la OEA, la Carta Democrática Interamericana y la Resolución 1080, para la defensa de la democracia, la seguridad y la estabilidad regional».⁵¹ Está aquí para promocionar una interpretación más amplia y normativa del mandato del secretario general» (véase Kille 2013 sobre el liderazgo del secretario general).

Además, Luis Almagro concibe la OEA como una organización internacional, con sus propias normas y principios, por encima y más allá de los gobiernos que forman parte de ella.

«[...] *los Estados democráticos debemos acentuar el hecho de actuar en favor de la democracia y los derechos humanos. Los gobiernos van y vienen. Los cambios son inevitables. Pero los principios permanecen y la OEA permanece defendiendo esos*

49. «En la OEA estamos iluminando intencionalmente el flagelo, la terrible tragedia que significa la dictadura venezolana para los pueblos de Cuba y de Venezuela. Queremos que el mundo vea claramente los abusos cometidos por el régimen cubano en su propia isla, en Venezuela y en otros lugares del continente»: «Cuba en Venezuela, la conquista del siglo XXI» CASLA Institute, Washington DC, 9 de junio de 2020, http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=20-0039.

50. Citado en Patricio Zamorano, «The OAS and the crisis in Venezuela: Luis Almagro in his labyrinth», Council on Hemispheric Affairs, 28 de abril de 2017, <https://www.coha.org/the-oas-and-the-crisis-in-venezuela-luis-almagro-and-his-labyrinth/>

51. Moisés Naïm, «Sometimes failures can also bring progress towards democracy», *El País*, 3 de julio de 2018, https://english.elpais.com/elpais/2018/06/29/inenglish/1530282967_359823.html

principios La Organización es mucho más que un individuo, que un estado miembro, que los diplomáticos, que los funcionarios. No olvidemos para quién y para qué la OEA ha existido todo este tiempo. Para qué y para quién seguirá trabajando en décadas subsecuentes. Los pueblos de las Américas. La OEA será lo que la gente quiere que la OEA sea.»⁵²

Para Almagro, pues, el secretario general personifica un tipo de autoridad diferente y autónoma, que da voz a *la gente*, no solo a los Estados miembros, con lo que se convierte en intérprete de dichas voces. Ello en ocasiones justifica que en cierto modo puedan ignorarse procedimientos internos (Zamorano 2017), en pro de un bien mayor, que el secretario general, con el apoyo de gobiernos de ideas afines, debe defender.

«Nunca debemos olvidar estos principios. La configuración geopolítica que antes se armaba con base a bullying y en contra de voluntades, se desmoronó. Hoy estamos construyendo una arquitectura geopolítica con base en principios. Unos estarán de lado de los principios, otros no lo estarán. Esa es la lógica que debemos enfrentar en la Organización y que hemos enfrentado durante mucho tiempo.»⁵³

Esta cita resulta especialmente interesante por dos razones. Primero, a pesar de la constante mención a la Carta Democrática Interamericana y otros documentos para la democracia como las mejores vías para defender la democracia, Almagro realmente afirma que su política sobre esta cuestión tiene mucho más que ver con la creación de una política del poder: «una arquitectura geopolítica» con aquellos que «estarán de lado de los principios» y «otros que no lo estarán». Además, presenta la lucha en favor de la democracia y los derechos humanos como una cuestión de blanco o negro.⁵⁴ Los «principios» se presentan como universales, y la oposición entre aquellos que los defenderán y los demás, como una dicotomía moral entre el lado bueno (de moral incuestionable) y el lado malo (propensos al *bullying*). Esta lógica justifica una acción continua, que se concibe como una especie de cruzada, que Almagro pretende llevar a cabo con o sin aprobación:

«Nos vamos a ceder un ápice en nuestra lucha contra las dictaduras. Si les gusta a todos, muy bien y si no le gusta a nadie, muy bien también.»⁵⁵

En este sentido, existe una contradicción flagrante entre la voluntad de generar «consensos» y apoyar el «diálogo político» (términos que se usan en los párrafos que preceden a esta cita) y la afirmación de que no tendrá en cuenta a aquellos que no estén de acuerdo con sus puntos de vista, métodos y acciones. Luis Almagro aquí parece que considera su trabajo como el de un portador de la verdad:

«Nuestros informes han estado basados siempre en hechos, nosotros no emitimos opinión, no tenemos opinión política, no podemos tener opinión política, no somos ideológicos.»⁵⁶

Y al mismo tiempo, rechaza sistemáticamente otros enfoques, como aquellos que forman parte de la mayoría de las rutinas diplomáticas, basados en negociaciones discretas y a puerta cerrada entre las partes.⁵⁷

52. http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=19-0013

53. http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=19-0013

54. El propio Almagro realmente había usado esta dicotomía para describir su lucha por los derechos humanos en esta entrevista: Franco Ordoñez, «Uruguayan diplomat makes OAS a player, again», McClatchy, 13 de marzo de 2016, <https://www.mcclatchydc.com/news/nation-world/world/article65423642.html>

55. Discurso de reelección, http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=20-0030

56. Discurso en la presentación del libro *Derecho Internacional de la democracia*, Washington D.C., 29 de septiembre de 2020.

57. «Almagro: Election would lead Venezuela to 6 more years of dictatorship», *Miami Herald*, 21 de enero de 2018.

Sin embargo, basándonos en los hechos, debemos mencionar en este punto que otros hechos y procesos podrían haber suscitado la preocupación del secretario general. A continuación, presentamos una pequeña tabla de casos relevantes de reiterados abusos a los derechos humanos y ataques a las democracias, que o bien solo se mencionan «de pasada» en la comunicación del secretario general (aunque normalmente son abordados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o IACHR, en su sigla en inglés) o que ni siquiera se mencionan, aunque han enturbiado el historial político del continente americano en los últimos años.

Tabla 3. Casos relevantes de abusos a los derechos humanos o ataques a la democracia con escasa visibilidad		
Fecha y país	Hecho	Respuesta pública del secretario general de la OEA
Sept. 2021 Brasil	Las políticas del presidente Bolsonaro en materia de derechos humanos e instituciones democráticas amenazan el estado de derecho, ponen en peligro la vida de las personas y el medio ambiente (el Amazonas) ⁵⁸	Ni declaración ni tuit Elogio constante del apoyo del presidente Bolsonaro a la política de la OEA sobre el caso venezolano
May. 2021 El Salvador Jul. 2021 El Salvador	Dimisión del fiscal general y de los jueces del Tribunal Constitucional Deportación de un periodista mexicano, acoso de los medios y medidas antitransparencia (sobre la información pública)	Declaración (2 de mayo de 2021). Sin seguimiento desde entonces Ni declaración ni tuit
Ene. 2021 EE. UU.	Ataque de una muchedumbre al Capitolio de los EE. UU. e intento del presidente Trump de urdir un «autogolpe de estado»	Declaración (sobre el Capitolio solo, sin mencionar los repetidos ataques por parte del presidente Trump al proceso democrático) ⁵⁹
Jun. 2020 EE. UU.	Asesinato de George Floyd (y de manera más general asesinatos cometidos por policías en los EE. UU.)	Ni declaración ni tuit
Oct. 2019 Bolivia	Represión violenta contra manifestantes durante el disputado proceso electoral	Ninguna declaración contra la violencia (notas de prensa y tuits sobre el proceso electoral y contra el presidente en funciones)
Oct. 2019 Chile	Represión violenta contra manifestantes (incluyendo torturas, abusos sexuales y muertes)	Declaración (24 de octubre) de apoyo a la condena por parte de la IACHR de la violación de derechos humanos durante las protestas de Chile acusando a la vez a los gobiernos venezolano y cubano de haber incitado las protestas. ⁶⁰ Posteriormente, discursos públicos de apoyo a las actuaciones del presidente Piñera. ⁶¹
Oct. 2019 Ecuador	Represión violenta contra manifestantes	Declaración (8 de octubre) que hace un llamamiento a la protección de la libertad de expresión, pero a la vez condena la violencia de los manifestantes. ⁶² Ninguna condena a la violencia policial. Posteriormente, discursos públicos de apoyo a las actuaciones del presidente. ⁶³
May. 2019 Brasil	Violencia generalizada en las cárceles brasileñas que provoca más de 60 muertes	Ni declaración ni tuit
Mar. 2018 Brasil	Asesinato de la activista y política Marielle Franco	Un solo tuit (15 de marzo). Sin seguimiento a pesar de las pruebas de la implicación del séquito de Bolsonaro
Ene. 2018 EE. UU.	D. Trump firma una orden ejecutiva para mantener abierta la prisión de Guantánamo, a pesar de las violaciones bien documentadas de derechos humanos	Ni declaración ni tuit (a pesar del tuit del 23 de febrero de 2016 en que se celebra la decisión de Obama de cerrar la prisión)

Es importante subrayar que el secretario general de la OEA normalmente aborda la mayoría de las situaciones preocupantes en materia de derechos humanos (como los asesinatos de Ayotzinapa en México en 2014, la violencia social y política generalizada en Colombia y Perú, los asesinatos de periodistas y líderes de la comunidad en Honduras y México), aunque hay excepciones flagrantes, como el asesinato de George Floyd

de manos de la policía estadounidense o la horrible situación que se vive en las cárceles brasileñas. Ahora bien, se da un peso diferente a sus declaraciones, en función de si son publicadas en forma de tuit o de nota de prensa de la Secretaría General. La violencia social normalmente se aborda en tuits, mientras que a los procesos políticos que son responsables de dicha violencia a menudo se les resta importancia o son ignorados. Además, los ataques a las instituciones democráticas son abordados de manera irregular: Brasil y los Estados Unidos, que han apoyado con rotundidad el activismo de Luis Almagro contra los gobiernos de Cuba, Venezuela y Nicaragua, están casi completamente a salvo de las críticas. Y por último, existe un claro desequilibrio por lo que respecta a la importancia otorgada al retroceso democrático en función del color político de los gobiernos implicados: los gobiernos de derechas (los Estados Unidos bajo el mandato de Donald Trump, Brasil bajo la presidencia de Jair Bolsonaro y El Salvador de Nayib Bukele) son mucho menos escudriñados que los de izquierdas.

Este nuevo activismo del secretario general de la OEA no ha generado nuevas formas de institucionalización de la norma democrática, como sí lo hizo por ejemplo João Clemente Soares Baena, que desempeñó un papel destacado en la redacción de la Resolución 1080 de 1991. Se han mantenido conversaciones con el fin de hacer más efectivos los instrumentos de la OEA para defender la democracia y los derechos humanos,⁶⁴ pero hasta el momento no se han tomado medidas concretas. Luis Almagro apuesta más bien por la reformulación del debate sobre la democracia y los derechos humanos en el hemisferio, estableciendo una dicotomía entre «dictadura» y «democracia» y valiéndose de la Secretaría General de la OEA como plataforma política, junto con los medios de comunicación de masas y las redes sociales, para señalar y denunciar. Con ello, Luis Almagro ha construido nuevas políticas discursivas del poder, que han vuelto a poner a la OEA en el punto de mira.

A pesar de que podríamos alegrarnos de lo animado de los debates sobre la democracia en las organizaciones regionales, la postura del secretario general de la OEA más bien ha conducido a una mayor polarización en el seno de la organización y en las Américas de manera más general. En la OEA, su activismo ha distanciado a algunos países del Consejo Permanente y ha suscitado desconfianza, sobre todo en relación con el caso de Cuba (véase Ronald Sanders, embajador de Antigua y Barbuda en la OEA, 2020b, 2021). Por ejemplo, supuso el aplazamiento de una reunión sobre derechos humanos en Cuba en julio de 2021 después de que las revueltas sociales del 11 y el 12 de ese mes fueran reprimidas por el Gobierno cubano. En este sentido, 13 de los 34 países enviaron una carta en la que expresaban su rechazo sobre lo que consideraban una política conflictiva y causante de divisiones, que no fomentaba la paz y la cooperación en el hemisferio.⁶⁵ Ello demuestra que aún existen mecanismos institucionales que, *de facto*, limitan los poderes del secretario general, cuando los representantes de los Estados miembros de la OEA rechazan que este dirija la organización.

La interpretación en sentido amplio de Luis Almagro acerca de su papel ha recibido críticas especialmente de los Estados caribeños, que han votado repetidamente contra sus opiniones y su interpretación

58. Véase Human Rights Watch, «Brazil: Bolsonaro threatens democratic rule», 15 de septiembre de 2021, <https://www.hrw.org/news/2021/09/15/brazil-bolsonaro-threatens-democratic-rule>, así como la nota de los senadores estadounidenses: «Top senate democrats sound alarm on Brazil's democratic decline», 28 de septiembre de 2021, <https://www.foreign.senate.gov/press/chair/release/top-senate-democrats-sound-alarm-on-brazils-democratic-decline-and-creeping-authoritarianism-under-president-bolsonaro>
59. Nota de prensa de la OEA, E-001/21, 6 de enero de 2021.
60. Nota de prensa de la OEA, C-088/19, 24 de octubre de 2019.
61. José María del Pino, «El secretario general de la OEA defendió a Sebastián Piñera y acusó a Cuba y a Venezuela por las protestas en Chile», El Clarín, 9 de enero de 2020, https://www.clarin.com/mundo/secretario-general-oea-defendio-sebastian-pinera-acuso-cuba-venezuela-protestas-chile_0_Y5-Wx_KL.html.
62. Nota de prensa de la OEA, E-078/19, 8 de octubre de 2019.
63. El Universo, «Luis Almagro felicita a Ecuador por aislar las protestas sociales», 30 de octubre de 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=w8A8DSxtVk4>.
64. Véanse las proposiciones mencionadas en la introducción por ejemplo. Eduardo Gamorra, profesor de ciencia política de la FIU, también mencionó durante esa conferencia que José Miguel Insulza había solicitado un informe sobre posibles mecanismos de alerta temprana, que permitirían evaluar mejor las amenazas y los límites al retroceso democrático. Con todo, no se tiene constancia de que el informe se haya discutido o implementado en ningún momento.
65. www.reuters.com/world/americas/latin-americas-resurgent-left-caribbean-spurn-us-policy-cuba-2021-08-02/

amplia de su mandato, en particular por lo que respecta a las prioridades establecidas (Sanders 2020a). Más allá de la OEA, Amnesty International (2020) ha sido muy crítica con las actuaciones del secretario general e intentó generar dudas a los Estados miembros cuando Almagro buscaba ser reelegido en 2020. La organización mandó una carta a los representantes de los miembros de la OEA para hacerles notar la necesidad de elegir a un representante imparcial e independiente para el cargo de secretario general. De hecho, la ONG condenó la falta de consideración de la OEA hacia las importantes violaciones de derechos humanos cometidas en países distintos a Cuba, Nicaragua y Venezuela.

Conclusión

En este capítulo, he demostrado que la política imparcial, bipartita y pragmática hacia Cuba que se ha seguido desde mediados de la década de 1970 fue cuestionada justo después de la elección de Luis Almagro como secretario general de la OEA. Esta reversibilidad de la postura de la OEA sobre el tema tiene que ver con varios factores. Primero, la postura del secretario general por lo que respecta a Cuba está correlacionada con su posición sobre el asunto venezolano. De hecho, su activismo sobre Cuba solo se intensifica tras la crisis institucional de Venezuela de 2017. A partir de entonces, el acercamiento que el secretario general mostró hacia las organizaciones favorables a las sanciones de los exiliados cubanos le permitió respaldar su narrativa, que subraya el papel que desempeñó el Gobierno cubano en la crisis venezolana y en el apoyo al Gobierno venezolano. Esta narrativa encuadra el Estado cubano como un agente totalmente criminal, lo que lo convierte en un enemigo con el que sería moralmente reprochable negociar. No obstante, desde este punto de vista, ciertas voces defienden que el Gobierno cubano no puede sino ser parte del problema, y no parte de la solución (Zamorano 2017, Rendon 2020, Stuenkel 2021). Puesto que estas organizaciones de exiliados han monopolizado el acceso al secretario general, a pesar de la existencia de otros puntos de vista, las opiniones de estas organizaciones se han vuelto hegemónicas en el discurso del secretario general.

Ahora bien, el peso de los actores de la sociedad civil cubana debe entenderse en el nuevo contexto político de la segunda mitad de la década de 2010. A partir de 2015, las elecciones generales (y una destitución presidencial) sí que provocaron que presidentes de derecha gobernaran países poderosos, tanto en los Estados Unidos como en América Latina. El papel que desempeñaron algunos de esos nuevos presidentes, como Donald Trump en los Estados Unidos y Jair Bolsonaro en Brasil, a la hora de defender el papel de la OEA en el hemisferio y del activismo de Luis Almagro sobre las cuestiones cubana y venezolana, ha reforzado la postura del secretario general sobre estos asuntos, lo cual ha provocado un enfoque desequilibrado sobre el retroceso democrático y el abuso de los derechos humanos acaecidos bajo gobiernos de tendencia izquierdista.

Un tercer factor es la interpretación en sentido amplio que hace el secretario general acerca de su mandato, lo que le permite impulsar algunas de sus prioridades en el Consejo Permanente de la OEA y en otras

instancias, y fomentar su punto de vista orientado a las sanciones en relación con Cuba, Venezuela y Nicaragua. Este activismo ha resultado exitoso, ya que además ha recibido el apoyo de ejecutivos con interés en sancionar a los regímenes relacionados con el socialismo del siglo XXI, como Colombia y Brasil.

Al mantener esta postura intransigente, el secretario general ha repolitizado el asunto cubano y el papel de la Secretaría General. También ha creado una imagen pública renovada para la organización, que ha aparecido regularmente en los titulares de los principales medios de comunicación y de las redes sociales desde la elección de Luis Almagro. Además, este nuevo discurso ha otorgado prominencia política al secretario general de la OEA y le ha permitido ser reelegido en su cargo, principalmente gracias al apoyo de gobiernos de tendencia derechista. Pero este activismo no se ha traducido en eficiencia por lo que respecta al asunto cubano o al venezolano. Ambos países se enfrentan a profundas crisis, a lo que se une una polarización mayor que nunca en el hemisferio. En conclusión, en vez de declaraciones insolentes, sigue resultando necesario un multilateralismo de perfil más bajo, que incluya compromiso político, diálogo y negociación.

Referencias bibliográficas

American Association for World Health, Denial of Food and Medicine (1997), *The Impact of the U.S. Embargo on Health and Nutrition in Cuba*, Washington: AAWH.

Amnesty International (2020), «Open letter to the representatives of member states of the Organization of American States (OAS) regarding elections to the most senior positions in the OAS General Secretariat», AMR 01/1904/2020

Bach Robert, Ralph Espach, y William Rosenau (2017), «From Threat to Partner? A Regional Security Framework for Engaging Cuba», CNA Occasional Paper Series, https://www.cna.org/cna_files/pdf/COP-2016-U-014218-1Rev.pdf

Badella Alessandro (2014), American hybris: US Democracy Promotion in Cuba after the Cold War (Part I), *International Journal of Cuban Studies*, vol. 6, nº 2, pp. 157-188.

Badella Alessandr (2016), American hybris: US Democracy Promotion in Cuba after the Cold War (Part II), *International Journal of Cuban Studies*, vol. 7, nº 2, pp. 38-78.

Balfour Sebastián (1999), *Castro*, Madrid: Biblioteca Nueva.

Barnett Michael, Finnemore Martha (1999) «The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations» *International Organization*, vol. 53, nº. 4, pp. 699-732.

Barnett Michael, Finnemore Martha (2004) *Rules for the World. International Organization in Global Politics*. Ithaca, New York, Cornell University Press.

Boniface Dexter, «Is There a Democratic Norm in the Americas? An Analysis of the Organization of American States», *Global Governance*, vol. 8, nº 3, 365-381.

Borer Douglas A., Bowen James D. (2007), «Rethinking the Cuban Embargo: An Inductive Analysis», *Foreign Policy Analysis*, vol. 3, nº 2, April, pp. 127-143.

CASLA Institute (2019), *Annual Report*.

CIDH (2000), *Informe anual 2000*, OEA/Ser.LVI/II.11. 16 abril 2021.

CIDH (2006), *Informe anual de la comisión interamericana de derechos humanos*, capítulo IV.

Clemens Walter C. Jr. (2011), «Can – Should – Must We Negotiate with Evil», *Pacific Focus*, *Inha Journal of International Studies*, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1976-5118.2011.01067.x>

Fontaine Roger, Ratliff William (2000) *A Strategic Flip-Flop in the Caribbean*, Stanford, CA, Hoover Institution.

Foundation for Human Rights in Cuba (2019), *Cubazuela. Chronicle of a Cuban Intervention*, Miami, FHRC Report.

Garcia Maria Cristina (1996), *Havana USA. Cuban exiles and Cuban Americans in South Florida, 1959-1994*, Berkeley, University of California Press.

Gaviria Cesar (1994), Palabras de César Gaviria Trujillo al asumir la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (Washington D.C., 15 de septiembre de 1994) <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint27.1994.04>

Gaudan Andreas (2015), «Latin Americanist Luis Almagro of Uruguay Chosen as New OAS Chief», October 4th, UNM digital repository, <https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=15322&context=notisur>

Grandin Greg (2006), *Empire's workshop. Latin America, the United States, and the Rise of the New Imperialism*, New York, Metropolitan Books.

Gratius Susanne, «Cuba as an Example of Transatlantic Conflict, Shifting Triangles, and Incomplete Hybrid Interregionalism», en Gian Luca Gardini, Simon Koschut, Andreas Falke (eds), *Interregionalism and the Americas*, Lexington, 2018, pp. 145-162.

Grenier Guillermo (2018), 2018 FIU poll, Miami, Cuba Research Institute, https://digitalcommons.fiu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1010&context=cuba_poll

Griswold Daniel, (2009) «The US. embargo of Cuba is a failure», *The Guardian* et *CATO* <https://www.cato.org/commentary/us-embargo-cuba-failure>

Guilhot Nicolas (2005), *Democracy Makers. Human rights and international order*, Nueva York, Columbia University Press, 2005.

Haney Patrick y Vanderbush Walt (2005), *The Cuban Embargo: Domestic Politics of American Foreign Policy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Harmer Tanya (2019), «The Cuban question and the Cold War in Latin America, 1959-1964», *Journal of Cold War Studies*, vol. 21, n° 3, pp. 114-151.

Heine, Jorge and Waffan, Brigitte (2014), *21st Century Democracy Promotion in the Americas. Standing up for the Polity*, London, Routledge Global Institutions.

Heller Claude (2003), La cuestión cubana en los foros multilaterales, *Foro Internacional*, vol. 43, n° 3 (173) (Jul. - Sep.), pp. 675-692

Jentleson Bruce (2006), «Coercive Diplomacy: Scope and Limits in the Contemporary World», The Stanley Foundation Policy Analysis Brief, <https://stanleycenter.org/publications/pab/pab06CoerDip.pdf>

Karl Robert (2016), «Reading the Cuban Revolution from Bogotá. 1957-62», *Cold War History*, vol. 16, n° 4, pp. 337-358.

Keller Renata (2015), «The Latin American Missile Crisis», *Diplomatic History*, vol. 39, n° 2, pp. 195-222.

Keohane Robert O. (1989), *International Institutions and State Power*, Westview, Boulder Co.

Kille Jent K. (2013), «Secretaries-General of international organizations: leadership capacity and qualities», *Routledge Handbook of International Organizations*, Routledge, pp. 244-256.

Kornbluh Peter y Leo Grande William (2015), *Back Channel to Cuba. The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

Krepp Stella (2017), "Cuba and the OAS: A Story of Dramatic Fallout and Reconciliation", The Wilson Center, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/cuba-and-the-oas-story-dramatic-fallout-and-reconciliation>.

Kruijt Dirk (2017), «The Long Itinerary to Normalization: The Cuban – Latin American Relations», *IdeAs* n° 10, <https://journals.openedition.org/ideas/2162#text>

Kuntz Diane y Cheryl Jackson (1994), «The Politics of Suffering: The Impact of the US. Embargo on the Health of the Cuban People: Report of a Fact-Finding Trip to Cuba, June 6-11, 1993», *International Journal of Health Services*, vol. 24, n° 1, pp. 161-179.

Legler Thomas (2012), «The Shifting Sands of Regional Governance: The Case of Inter-American Democracy Promotion», *Politics & Policy*, vol. 40, n° 5, pp. 848-870.

Legler Thomas (2013), «Post-hegemonic regionalism and sovereignty in Latin America: optimists, skeptics, and an emerging research agenda», *Contexto Internacional*, vol. 35, nº 2, pp. 325-352.

Legler Thomas, Tiekou Thomas K. (2010) «What Difference Can a Path Make? Regional Democracy Promotion Regimes in the Americas and Africa», *Democratization*, vol. 17, nº 3, pp.465-491.

Louis Marieke y Lucile Maertens (2021), *Why International Organizations Hate Politics: Depoliticizing the World*, Londres, Routledge.

Lopez-Levy Arturo (2009), «Cuba y la OEA: cambio y continuidad», *América Latina Hoy*, nº 52, pp. 107-130.

Marcetic Branko (2019), «How the Leader of la OEA Became a Right-Wing Hawk – And Paved the Way for Bolivia’s Coup», *In these Times*, 21 November, <https://inthesetimes.com/article/oas-bolivia-coup-venezuela-maduro-trump-luis-almagro>

Marques Bezerra Gustavo Henrique (2012), *Da Revolução ao Reatamento: A Política Externa Brasileira e a Questão Cubana (1959-1986)*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão.

McClain Napier (2010), «The Cuban embargo: Detrimental to Cuba, the United States and Democracy», *Sigma. Journal of Political and International Studies*, vol. 27, pp. 58-67.

Merke Federico (2015), «The New Cuba Moment: Can Latin American States Help Spark Reform», *Carnegie Endowment for International Peace*, 21 September.

Muñoz Heraldo (1993), «International Organizations and Democracy: the OAS and Democratic Governance», *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University Press, vol. 4, nº 3, July, pp. 29-38.

Pace Michelle, «Paradoxes and contradictions in EU democracy promotion in the Mediterranean: the limits of EU normative power», *Democratization*, vol. 16, nº 1, pp. 39-58.

Palestini Sefano (2020), «Regional organizations and the politics of sanctions against undemocratic behaviour in the Americas», *International Political Science Review*, pp. 1-15.

Palestini Sefano (2021), «Enforcing People’s Right to Democracy: Leadership and Power Politics in Contemporary Interamerican Relations», Working Paper.

Pape Robert (1997), «Why Economic Sanctions Do Not Work», *International Security*, vol. 22, nº 2, pp. 90-136

Pensack Miriam (2020), «OAS doubles down on polarization», *NACLA Report*, vol. 52, nº 2, pp. 120-125.

Petiteville Franck (2016), «Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales?», *Gouvernement et action publique*, vol. 5, n° 3, pp. 113-129

Rabe Stephen (1988), *Eisenhower and Latin America: The Foreign Policy of Anticommunism*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

Rabe Stephen (2012), *The Killing Zone. The United States Cold War in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.

Rabe Stephen (2014), *The Most Dangerous Area in the World. John F. Kennedy Confronts Communist Revolution in Latin America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

Rendon Moises, «The Fabulous Five: How Foreign Actors Prop Up the Maduro Regime in Venezuela», *CSIS brief*, October 19th.

Ribeiro Hoffman Andrea (2019), «Negotiating normative premises in democracy promotion: Venezuela and the Inter-American Democratic Charter», *Democratization*, vol. 26, n° 5, pp. 815-831.

Russo Philip A. y Haney Patrick (2012), «Intermestic politics and homeland security», en James McCormick, *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, Rowman and Littlefield Publishers, pp. 285-299.

Sanders Ronald (Sir) (2021), «Using the OAS to promote discord over Cuba», *Sir Ronald Sanders website*, July 29th, <http://www.sirronaldsanders.com/viewarticle.aspx?ID=813>

Sanders Ronald (Sir) (2020a), «Contest for OAS Secretary-General»: The Caribbean's interest, *Sir Ronald Sanders website*, January 2, <http://www.sirronaldsanders.com/viewarticle.aspx?ID=730>

Sanders Ronald (Sir) (2020b) «US and Cuba: Caribbean chooses cooperation not confrontation», *Sir Ronald Sanders website*, February 13th, <http://www.sirronaldsanders.com/viewarticle.aspx?ID=753>

Shamsie Yasmine (2000), «Engaging with civil society. Lessons from the OAS, FTAA, and Summits of the Americas», Ottawa, The North-South Institute, pp. 1-24.

Shaw Carolyn M. (1999), «The International Dynamics of the Organization of American States: Hegemonic Influence and Organizational Autonomy», artículo presentado en la International Studies Association, Washington D.C., Feb 16-20.

Shaw Carolyn M. (2004), *Cooperation, Conflict and Consensus in the Organization of American States*, Nueva York, Palgrave MacMillan.

Shifter Michael y Raderstorf Ben (2017), «Almagro's Bold and Risky Cuba Move», *The Dialogue*, 16 February, <https://www.thedialogue.org/blogs/2017/02/almagros-bold-and-risky-cuba-move/>

Slater Jerome (1967), *The OAS and United States Foreign Policy*, Columbus, Ohio State University Press.

Smith William C., Korzeniewicz Roberto P. (2006). «El movimiento doble: Insiders y outsiders en la emergencia de una sociedad civil transnacional en las Américas», *Colombia International* n° 63, pp. 40-69.

Stuenkel Oliver (2021), «The complex task of reviving multilateralism in Latin America», *Americas Quarterly*, 1st February, <https://www.americasquarterly.org/article/the-complex-task-of-reviving-multilaterals-in-latin-america/>

Tezcür Gunes Murat, (2012) «Democracy promotion, authoritarian resiliency, and political unrest in Iran», *Democratization* vol. 19, n° 1, pp. 120-140.

Torres Maria de los Angeles (1999), *In The Land of Mirrors. Cuban Exile politics in the United States*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

Traverso Enzo (1998), «Le totalitarisme. Histoire et aporie d'un concept», *L'Homme et la Société*, n° 129, pp. 97-111

Zamorano Patricio (2017) «La OEA y la crisis venezolana. Luis Almagro en su laberinto», Council on Hemispheric Affairs, 2 May 2017, <https://www.coha.org/la-oea-y-la-crisis-venezolana-luis-almagro-en-su-laberinto/>

Vanderbush Walt (2009), «Exiles and the Marketing of U.S. Policy toward Cuba and Iraq» *Foreign Policy Analysis*, vol. 5, n° 3, pp. 287-306.

Waltz Kenneth (2010), *Theory of International Politics*, Long Grove, Waveland Press [1979]

Werlau Maria (2019), *Cuba's Intervention in Venezuela: A Strategic Occupation with Global Implications*, Trade Paperback.

Whitehead Laurence (2016), «The Future of "Democracy Promotion": Lessons from the setbacks of 2000-2016», notas elaboradas para la Antwerp conference, 6 de diciembre.

Bert Hoffmann y Laurence Whitehead

German Institute for Global and Area Studies (GIGA, Hamburgo)

En 2021, el “Foro Europa-Cuba” se centró en los graves retos a la gobernanza doméstica a los que se enfrenta el régimen cubano en la actualidad, como pone de manifiesto el volumen derivado de este foro sobre política social y transformación institucional (Hoffmann 2021). La fase final del proyecto gira en torno a las enormes dificultades externas que interaccionan con estos asuntos internos y los refuerzan. Existen imponderables inmensos y riesgos a corto plazo impredecibles asociados a ambas dinámicas, que, con todo, también presentan una estructura subyacente que lleva décadas perdurando, y que pueden seguir generando puntos muertos y disfuncionalidades durante los próximos años. Así como ya exploramos el potencial de una corrección del rumbo doméstico guiada por los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU para 2030, nuestra próxima contribución debería ser intentar ir más allá de la situación inmediata para reflexionar sobre las restricciones y las presiones internacionales subyacentes que conformarán las opciones para el pueblo cubano en la próxima década, a pesar del desarrollo de la actual coyuntura potencialmente «crítica».

Las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba

Indefectiblemente, el punto de partida debe ser la dinámica de la relación entre los Estados Unidos y Cuba. Aunque las elecciones de Florida de 2022 y la contienda presidencial de 2024 suponen riesgos existenciales para el frágil equilibrio actual a ambos lados del estrecho, sigue habiendo determinados factores predecibles. Si bien puede quedar sin resolver la cuestión de si Puerto Rico se convierte o no en un estado estadounidense, la República de Cuba seguirá siendo una nación soberana independiente con su propia conciencia histórica y un conjunto de herencias que difieren radicalmente de la visión del mundo estadounidense. Por ejemplo, el sistema de salud y sus rasgos característicos difícilmente pueden ignorarse y reemplazarse por el enfoque en esencia diferente de los Estados Unidos sobre estos asuntos, al menos no durante la próxima década, independientemente de otros reajustes que puedan producirse. Aunque podría darse el caso de que a Washington se le presente la oportunidad de invertir recursos en la isla en otras materias (turismo, por ejemplo, o

Incluso en los momentos de mayor conflicto entre el régimen castrista y Washington, siempre se mantuvieron abiertos ciertos «canales extraoficiales» estabilizadores.

bienes inmuebles), el Congreso estadounidense no asumirá nunca la responsabilidad económica de los programas sociales de Cuba que se resiste a financiar incluso a sus propios ciudadanos (cupones para alimentos, por ejemplo, o prestaciones por desempleo o pensiones). En materia de seguridad, ya sea denunciando a La Habana como fuente de terrorismo o aceptando a sus militares como el socio fundamental para controlar los flujos de refugiados y la entrada de la delincuencia organizada, el Pentágono y el Departamento de Seguridad actuarán de Estado a Estado con sus contrapartes cubanas que presenten un alto grado de profesionalización y autonomía. Por eso, como tan bien documentaron Leogrande y Kornbluh (2014), incluso en los momentos de mayor conflicto entre el régimen castrista y Washington, siempre se mantuvieron abiertos ciertos «canales extraoficiales» estabilizadores, incluyendo comunicaciones de los servicios de guardacostas y algunas colaboraciones sobre huracanes y peligros naturales similares compartidos.

En las condiciones actuales, el alcance de la cooperación en asuntos de interés común es muy reducido, y la alentadora apertura del final de la era Obama hace mucho que quedó atrás. Sin embargo, ni siquiera hoy en día no todas las interacciones entre los Estados Unidos y Cuba son hostiles. Al parecer, una importante vía de diálogo bilateral se canaliza a través de la jerarquía eclesiástica, como se ha demostrado últimamente con la visita del cardenal de Boston a Cuba del 26 de septiembre de 2021 (véase González 2021).

No obstante, incluso antes de las protestas de julio la Administración Biden se había retractado de sus promesas electorales de aliviar las sanciones sobre Cuba que Trump había endurecido justo antes de dejar el cargo (Leogrande 2021). A raíz de los disturbios en las calles y sus repercusiones en Miami, Biden dio un paso al frente al imponer sanciones económicas al ministro de Defensa cubano y a la brigada de los Boinas Negras del Ministerio del Interior, y al prometer asistir a los disidentes residentes en la isla a quienes se había cortado el acceso a redes sociales. En octubre de 2021, el Congreso de los Estados Unidos también adoptó por unanimidad una Ley de Ayuda a las Víctimas Estadounidenses Afligidas por Ataques Neurológicos, conocida como Ley HAVANA por sus siglas en inglés (a pesar de que tales ataques habían tenido lugar en otros países aparte de Cuba, y de que es bastante inverosímil atribuir su autoría principal a las autoridades de La Habana). Aún más inverosímil resulta la postura del Departamento de Estado que vincula a Cuba con Irán, Corea del Norte y Siria como los cuatro «Estados patrocinadores del terrorismo» en el mundo en 2021.

Sin embargo, también dentro de la izquierda estadounidense la respuesta represiva de La Habana a las protestas callejeras dejó su huella: el excandidato a la presidencia Bernie Sanders, quien incluso en la carrera por la presidencia de 2020 tuvo palabras amables con el Gobierno cubano que horrorizaron al Miami cubano, o la cara visible de un ala de la izquierda socialista dentro del Partido Demócrata, Alexandria Ocasio Cortez, en aquel momento lanzó un mensaje en el que condenaba la violencia de estado y hacía un llamamiento a respetar la libertad de expresión.

En cualquier caso, más allá de las relaciones bilaterales, también median en las interacciones de La Habana con Washington varios terceros: especialmente, Canadá, México y la Unión Europea, así como un abanico de foros regionales e internacionales que requieren un análisis por sepa-

rado. Además, el régimen cubano también posee una red compleja y diversa de relaciones externas con otras potencias que, lejos de cualquier sospecha de actuar como Estados clientelares de los Estados Unidos, pueden considerarse como posibles contrapesos: China, Rusia, Irán y, por supuesto, Venezuela, un actor muy deteriorado pero todavía relevante.

Canadá

Aunque Florida del Sur es considerado el actor clave en el posicionamiento norteamericano hacia la revolución cubana, no es el único actor significativo en la región. De hecho, la profunda hostilidad personal que Miami muestra hacia el régimen castrista ha provocado de un modo u otro una reacción en contra en otras partes del «Mundo Libre», incluyendo Canadá. Es destacable que incluso el Gobierno conservador de John Diefenbaker resistiera a las presiones de la Administración Kennedy de imponer sanciones contra Cuba (véase Molinaro 2016). En un plano más personal, en 1960, un prometedor político liberal canadiense de Quebec, el joven Pierre Trudeau, fue rescatado en el estrecho de Florida mientras intentaba llegar a Cuba remando. Diefenbaker se burló de él en la Casa Blanca por lanzarse a la «aventura» con la revolución cubana «en una canoa». Cuarenta años más tarde, Fidel Castro viajó a Montreal para portar su féretro en su funeral. Al cabo de dieciséis años, en 2016, su hijo, el primer ministro entrante de Canadá Justin Trudeau, habló en la Universidad de La Habana en presencia de Raúl Castro y Miguel Díaz-Canel y afirmó que Canadá sería un «amigo incondicional e inquebrantable de Cuba. No estamos de acuerdo con la estrategia que han adoptado los Estados Unidos respecto a Cuba. Pensamos que nuestra estrategia de alianza, colaboración y compromiso es mucho mejor» (Trudeau 2016).

El 15 de julio de 2021 el flamante Gobierno de Trudeau tuvo una reacción tibia ante las protestas del 11 de julio, al afirmar simplemente que «Canadá apoya el derecho a la libertad de expresión y reunión» (aunque como se corría el riesgo de que ello tuviera consecuencias electorales, el propio Justin se apresuró a condenar cualquier violencia oficial). Trudeau hijo fue reelegido dos meses después, con lo que esa postura moderada hacia La Habana parece destinada a perdurar. De hecho, en agosto de 2021, Canadá donó dos millones de jeringuillas para ayudar con el programa de vacunación contra la COVID-19 que se veía obstaculizado por las sanciones estadounidenses, y se espera que el flujo de turistas se reanude a tiempo para la próxima temporada de invierno (en 2019, una cuarta parte de todos los turistas de Cuba –1,1 millones de visitantes– procedían de Canadá).

La disposición amistosa de Canadá hacia La Habana refleja algo más que las tendencias personales de un puñado de políticos: hay un interés nacional subyacente en juego. Si la Ley Helms-Burton prevaleciera completamente, ya que, entre otros aspectos, ordena un sistema electoral aprobado por los Estados Unidos con la exclusión de los fidelistas, Cuba volvería a estar sujeta a una fuerte supervisión por parte del Congreso de los Estados Unidos. Tal perspectiva podría tener implicaciones negativas para el alcance de la independencia política de Canadá, un sentimiento que siempre influye en la opinión nacionalista de México y algunas democracias de la zona del Caribe. Por lo que respecta al plano económico,

La disposición amistosa de Canadá hacia La Habana refleja algo más que las tendencias personales de un puñado de políticos: hay un interés nacional subyacente.

La prueba más llamativa de la simpatía de México hacia la causa cubana ha surgido a partir de la Administración Trump y la pandemia.

Canadá tiene importantes inversiones en explotaciones mineras de níquel y otras áreas potenciales que se toparían con la fuerte competencia de inversores estadounidenses. En materia cultural, la inseguridad de los quebequeses dentro de una federación mayoritariamente anglófona y la identificación académica e intelectual con una nación orgullosa y sofisticada sujeta a la intolerancia externa tienden a ir en la misma dirección.

Con todo, existen unos límites bien definidos a esta disposición amistosa. Ottawa solo puede discrepar hasta cierto punto con Washington en los asuntos que se consideran de interés vital para este último. Además, como régimen democrático liberal con una política exterior que hace hincapié en los derechos humanos y el diálogo político, la aceptación de un régimen abiertamente comunista de partido único solo puede sostenerse si Cuba parece practicar la moderación. La opinión pública canadiense no se quedaría de brazos cruzados en caso de que los estilos hongkonés o bielorruso de represión dura generalizada se practicaran en La Habana. En este sentido, el Gobierno de Trudeau hijo no ha vacilado en adoptar una actitud firme con la Nicaragua de Ortega y la Venezuela de Maduro, lo que deja pocas dudas a la Cuba de Díaz-Canel acerca de las líneas rojas de Ottawa.

México

Las relaciones de México con Cuba reflejan dinámicas similares. La expedición de 1956 del yate Granma fue organizada por Fidel Castro desde México, y el ala cardenista del oficialismo la veía como un movimiento paralelo de liberación nacional. Aunque los escalafones más altos del Gobierno mexicano siempre se mostraron ambivalentes y gran parte de la élite sentía aversión hacia el radicalismo cubano, México fue el único país del hemisferio occidental que mantuvo las relaciones diplomáticas y siempre se opuso a las sanciones estadounidenses contra La Habana. Ana Covarrubias (1996) explica esta confluencia como un compromiso compartido de no intervención (aunque la expresión puede limitarse a la no intervención contra los regímenes antimonroeistas). Los dos gobiernos trabajaron hasta cierto punto en paralelo en relación con la crisis centroamericana de la década de 1980, y la Administración de Carlos Salinas de Gortari (bastante conservadora en cuestiones domésticas) acogió el Acuerdo de Paz salvadoreño de 1992, trabajando en parte con La Habana.¹ Una cooperación similar contribuyó a avanzar en el proceso de paz en Colombia (las conversaciones fueron organizadas por La Habana entre 2012 y 2016), otra compensación progresista en materia de política exterior respaldada por un Gobierno conservador del PRI en clave doméstica. En la actualidad, en 2021, México acoge una negociación sobre el punto muerto al que ha llegado la relación de Venezuela con Cuba, que de nuevo ha sido tratada como interlocutor válido. (Por el contrario, incluso durante la Administración Biden el Departamento de Estado sigue considerando a Cuba como un «Estado patrocinador del terrorismo», junto con Irán, Corea del Norte y Siria.)

La prueba más llamativa de la simpatía de México hacia la causa cubana ha surgido a partir de la Administración Trump y la pandemia. A las pocas semanas de las protestas del 11 de julio, las autoridades mexicanas enviaron tres cargamentos de ayuda humanitaria (combustible, medicamentos y alimentos) para ayudar a aliviar el sufrimiento más

1. Salinas ha publicado un exhaustivo informe sobre sus esfuerzos por mediar entre Castro y Clinton a mediados de la década de 1990. Le dedicó un capítulo entero en su enorme obra *México: Un paso difícil a la modernidad* (editorial Norma, Madrid, 2000), y lo desarrolló completamente en *Muros, Puentes y Litorales: Relaciones entre México, Cuba, y Estados Unidos* (Penguin Random House, Madrid, 2018).

inmediato. Pronto llegaron señales más explícitas de solidaridad política. El presidente cubano Díaz-Canel ocupó un lugar honorífico en los actos conmemorativos del 211° aniversario de la independencia de México el 16 de septiembre de 2021. El presidente López Obrador lo recibió en el Castillo de Chapultepec y habló largo y tendido sobre Cuba: «Podemos estar de acuerdo o podemos discrepar con la revolución cubana y su Gobierno, pero haber resistido 62 años sin subyugarse es un hito histórico indiscutible [...] el país debería ser reconocido como la nueva Numancia y creo que por ello debe ser declarado Patrimonio de la Humanidad [...]. [Por ello] instamos respetuosamente a los Estados Unidos a levantar el bloqueo a Cuba porque ningún Estado tiene derecho a subyugar a otro pueblo, a otro país... No es correcto que el Gobierno estadounidense utilice el bloqueo para deteriorar el bienestar del pueblo cubano de manera que se vea forzado por necesidad a enfrentarse a su propio Gobierno. [...] Si esta estrategia perversa tuviera éxito –lo que no parece probable–, sería una victoria pírrica, vil y despreciable, una de esas manchas que no pueden eliminarse ni con toda el agua del océano [...] Esperemos que Biden, que tiene la suficiente sensibilidad política [...], ponga fin para siempre a la política de exacerbar a Cuba» (citado en Telesur 2021). Igual que Canadá, las aerolíneas mexicanas tienen previsto retomar los vuelos a Cuba tan pronto como el proceso de vacunación lo permita.

La OEA ha experimentado una drástica transformación por lo que respecta a su postura hacia Cuba desde que Almagro fue elegido secretario general en 2015, al pasar de ser una institución que buscaba la reintegración de Cuba en la organización del hemisferio a una organización estrechamente aliada con Washington para atacar a Cuba (y a los gobiernos izquierdistas de Venezuela y Nicaragua) por no cumplir con las normas democráticas liberales (véase Geoffroy 2021). Como explica John Kirk (2021) en su esclarecedor informe sobre las reacciones internacionales a las protestas del 11 de julio de 2021 en Cuba, la petición de Almagro de celebrar una sesión urgente de la OEA fue rotundamente rechazada por 13 países de la Comunidad del Caribe (CARICOM), lo que demuestra el continuo apoyo hacia Cuba en la región. Kirk más tarde cita a Sir Ronald Sanders, el embajador de Antigua y Barbuda en la OEA y coordinador de la CARICOM en la organización, quien afirma que «la OEA no puede imponer nada sobre [Cuba]. Cualquier debate solo puede satisfacer a los halcones políticos con la mirada puesta en las elecciones estadounidenses a medio plazo, en las que ganar Florida del Sur con el respaldo de los exiliados cubanos sería un premio. La labor de la OEA debería ser fomentar las relaciones pacíficas y cooperativas en el hemisferio, y no alimentar la división y el conflicto».

Europa

Los vuelos turísticos desde Europa también están en proceso de recuperar la normalidad y España está especialmente interesada en la reapertura de los grandes hoteles. Mientras Trump estuvo en el poder y endureció la política de sanciones estadounidenses, los Estados europeos no cerraron filas con Washington D.C. Cuando la Administración Biden adoptó una actitud de espera, también lo hizo Europa. Sin embargo, las protestas callejeras que tuvieron lugar por todo el país el pasado 11 de julio de 2021 cambiaron el devenir de las cosas. La falta de libertades

La falta de libertades civiles en Cuba siempre ha sido un asunto espinoso en las relaciones entre Cuba y la Unión Europea.

civiles en Cuba siempre ha sido un asunto espinoso en las relaciones entre Cuba y la Unión Europea, pero al mismo tiempo había un principio de buena voluntad en muchas sociedades (y gobiernos) de Europa occidental sobre la base del desarrollo social de Cuba, y una gran reticencia a participar en las agresivas políticas estadounidenses. En los últimos años esta buena voluntad ha disminuido por la adhesión de Estados poscomunistas de Europa del este, e incluso occidente ha experimentado un proceso de erosión paulatina, debido al decaimiento de los partidos socialdemócratas y la paralización del proceso de reforma económica en Cuba y al hecho de que las voces cívicas de la isla se toparan con duras respuestas del Gobierno.

Al inicio de la pandemia de la COVID-19, Cuba se ganó el respeto internacional por enviar brigadas médicas para luchar contra la pandemia a numerosos países de todo el mundo, entre los que destacaron especialmente la ciudad italiana de Bérgamo, el primer epicentro de la pandemia en Europa. Sin embargo, este hecho dejó de estar en el foco de interés cuando, a raíz de la respuesta radical de La Habana a las protestas callejeras del 11 de julio de 2021, las tensiones en las relaciones entre Cuba y la Unión Europea se visibilizaron completamente. En el marco institucional de la Unión Europea, ya antes el Parlamento Europeo había adoptado posiciones públicas de perfil alto al criticar al Gobierno cubano, que se pusieron de relieve gracias a la concesión del premio Sakharow a las disidentes Damas de Blanco en 2005 y a Guillermo Fariñas en 2010. Tras las protestas del 11 de julio, el Parlamento Europeo reforzó su postura, no solo condenando la violencia contra los manifestantes y los activistas de los derechos humanos, sino también haciendo un llamamiento al bloque de los 27 países a imponer sanciones a los responsables de las violaciones de los derechos humanos en Cuba. La amplia mayoría favorable a esta medida –con 426 votos a favor, 146 en contra y 115 abstenciones– habría sido inimaginable en el pasado.²

El año 2021 no solo trajo una terrible depresión económica a Cuba, sino también récords de contagios por COVID-19 a partir del mes de junio, cuando la variante delta, muy contagiosa, entró a la isla a raíz de una abertura al turismo mal planificada. Sin embargo, desde entonces, se ha conseguido fabricar masivamente las vacunas desarrolladas en la isla, y el proceso de vacunación ha avanzado a un ritmo muy destacable. Por ello, Cuba está reabriendo el país de nuevo al turismo internacional a partir del 15 de noviembre de 2021, justo a tiempo para la importante temporada de invierno. El hecho de que España en concreto tenga importantes inversiones en la industria turística de Cuba también tiene un cierto peso en las políticas de dicho país hacia la isla. También otros países europeos volverán a mandar un flujo importante de turistas a la isla, aunque todavía sea a niveles bastante inferiores a los de antes de la pandemia.

Con todo, el Gobierno cubano también tendrá problemas en sus relaciones bilaterales con los países europeos. Alemania será un buen ejemplo. Con el cambio de Gobierno y el ascenso de los Verdes al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores, la noción de Cuba de la soberanía nacional y sus reacciones alérgicas a cualquier cosa que denuncie como una intromisión en sus asuntos domésticos estarán en desacuerdo con el tradicional punto de vista de los Verdes de defender los derechos humanos en cualquier lugar. Además, ya antes de las manifestaciones callejeras del 11 de julio, su incapacidad para responder de un modo

2. Para un análisis más detallado de las relaciones entre Cuba y la Unión Europea desde una perspectiva cubana, véase Perera 2021.

más abierto a los emergentes medios digitales de abajo arriba o de entablar un diálogo fructífero con intelectuales y artistas críticos ha erosionado parte del apoyo tácito o la buena voluntad con la que Cuba aún podía contar entre muchos de los electores socialdemócratas y ecosocialistas en el pasado. (La intensificación de la confrontación ideológica con China tampoco facilitará las cosas.)

Rusia

La Federación Rusa se ha convertido en otra fuente potencial de turismo. En abril de 2021, el presidente Putin llamó al presidente Díaz-Canel para felicitarlo por haber llegado a la cúspide del Partido Comunista y le propuso lo que denominó una «asociación estratégica» en la lucha contra la COVID-19. En relación con las posteriores protestas del 11 de julio, el Ministerio de Asuntos Exteriores ruso no tardó en tacharlas de «tentativa de revolución de colores», y Moscú sin duda también las ve con el prisma de los recientes acontecimientos de Bielorrusia. Evaluar este apoyo requiere adoptar una larga perspectiva histórica y centrar la atención de forma bien definida en la geopolítica que entra en juego (véase Loss y Prieto 2012, Bain 2015, Chaguaceda 2019, Simes 2020). A diferencia de los regímenes democráticos amistosos que se han analizado más arriba, el enfoque de Moscú refleja una estrategia nacional hostil hacia la agenda de fomento de la democracia de Occidente, con disposición a debilitar el liderazgo global estadounidense en su «patio trasero» caribeño (siempre y cuando los costes y los riesgos no sean demasiado altos).

Durante las tres décadas posteriores a la revolución cubana y hasta la caída de la URSS, Moscú había prestado el respaldo económico, militar y político fundamental que permitió al régimen de Castro mantener sus ambiciones y su perfil internacional alto. A cambio, Cuba había proporcionado importantes beneficios de tipo estratégico y simbólico, así como relativos a su reputación, aunque la alianza era por supuesto desigual y en ocasiones bastante tormentosa. Las tres décadas posteriores al colapso soviético están mucho menos estudiadas, pese a que las relaciones cubano-rusas todavía son un factor relevante para los asuntos de la isla y a que sus vaivenes tienen relevancia en la coyuntura actual y en las perspectivas a corto plazo. El peor momento llegó justo después de que Yestín sustituyera a Gorbachov y el Congreso estadounidense aprobara la Ley Torricelli. Moscú no solo retiró sus tropas y su ayuda, sino que también llegó a abstenerse en la votación de la ONU de condena a esa ley en 1992. Entre ese año y 1994 la Federación Rusa en realidad votó con los Estados Unidos y contra Cuba en la Conferencia de Derechos Humanos de las Naciones Unidas celebrada en Ginebra. Con todo, la situación dio un giro en 1995 (en la época de la primera guerra chechena) y al año siguiente Moscú se unió a la inmensa mayoría de los Estados en su condena a la Ley Helms-Burton de 1996, que codificaba y endurecía las sanciones estadounidenses unilaterales.

Ese año se abrió la agencia de viajes Latina, lo que allanó el camino para el turismo ruso en una época en que también se restablecieron los flujos comerciales y de inversiones. Entre otras cosas, Cuba necesitaba desesperadamente importar piezas de repuesto para todo el material que había adquirido durante el período soviético. Cuando Putin llegó al poder, no tardó en visitar La Habana, donde firmó un acuerdo para

El enfoque de Moscú refleja una estrategia nacional hostil hacia la agenda de fomento de la democracia de Occidente, con disposición a debilitar el liderazgo global estadounidense en su «patio trasero» caribeño.

El compromiso a largo plazo de Moscú con la revolución cubana sigue siendo un factor relevante para la seguridad de la isla y sigue estando impulsado más por consideraciones relativas a las grandes potencias que por una lógica comercial.

2001-2005 con el fin de intercambiar azúcar, ron, medicamentos y equipamiento médico procedentes de la isla por petróleo, maquinaria y productos químicos. Más tarde, el níquel cubano superó el suministro de azúcar. Sin embargo, desde la otra parte del acuerdo y para disgusto de La Habana, se desmanteló el puesto de escucha militar de Lourdes.

Sin embargo, Cuba era incapaz de mantener una relación comercial equilibrada y al estallar la crisis económica mundial de 2009 ya no pudo hacer frente a las deudas con Moscú que había acumulado. Por lo tanto, fue un nuevo acontecimiento geopolítico (la anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014), en lugar de los beneficios comerciales, lo que impulsó el alcance de Moscú durante el período 2015-2020. En primer lugar, Moscú condonó el 90% de la deuda pendiente de la época soviética de 22.000 millones de dólares estadounidenses; más tarde, en 2017 (en respuesta a la crisis en Venezuela), reanudó los envíos de petróleo a La Habana por primera vez desde 1990 y se comprometió a revitalizar el sistema ferroviario descapitalizado de la isla. Dos años después, cuando la Administración Trump redobló sus presiones, Rusia ofreció ayuda para mantener el equipamiento militar de la era soviética, y en junio de 2019 envió un buque de guerra avanzado en una visita a La Habana. El ministro de Exteriores Lavrov visitó la isla en febrero de 2020 y Putin ha llamado dos veces al nuevo presidente en 2021. En resumen, el compromiso a largo plazo de Moscú con la revolución cubana sigue siendo un factor relevante para la seguridad de la isla y sigue estando impulsado más por consideraciones relativas a las grandes potencias que por una lógica comercial.

Venezuela

La solidaridad ideológica se hizo notablemente más evidente en las relaciones de La Habana con Caracas, y se volvió a poner muy de manifiesto la inestabilidad de los vínculos económicos y comerciales. Es importante ser consciente de los siglos de prehistoria y de la confluencia inicial de las rebeliones de Cuba y Venezuela de 1958-1959, antes de que Caracas y La Habana se volvieran antagonistas durante la Guerra Fría. Los lazos personales que unían a Fidel Castro y Hugo Chávez también merecen atención, particularmente tras el golpe fallido contra Chávez en 2002 que consumó su divorcio con Washington y precipitó a su régimen a una estrecha dependencia en materia de seguridad con Cuba. Cuando los precios del petróleo se dispararon, la oferta cubana de asistencia sanitaria y la movilización social demostraron ser un éxito espectacular, y los dos gobiernos (cuyas prácticas y creencias seguían siendo bastante divergentes) lograron una década de alianza e influencia internacional que prometía temporalmente ser un gran paso adelante.

Sin embargo, los cimientos del proyecto «bolivariano» para establecer un «socialismo del siglo XXI» siempre fueron frágiles, y la muerte de Chávez y la posterior quiebra de PDSVA convirtieron progresivamente un idilio en una pesadilla. La quimera de la generosidad venezolana en sustitución de la ayuda soviética ha demostrado ser otro espejismo. Con todo, La Habana ahora no es capaz de desvincularse del experimento fallido de Caracas del «socialismo del siglo XXI» y su capacidad para mantener la solidaridad entre los progresistas de las democracias liberales occidentales se ve mermada por su continuo respaldo a la farsa electoral de la autocracia orteguista de 2021 en Nicaragua.³

3. Resulta revelador que antes de la Marcha Cívica planeada para Cuba el 15 de noviembre los defensores más ruidosos de la protesta popular en el vecino Puerto Rico estaban en el ala «progresista» del Partido Independentista Puertorriqueño (PIP) y el Movimiento Cívico (MVC).

El enfriamiento en las relaciones entre Cuba y Venezuela a partir de 2014 aproximadamente es lo que más nos preocupa aquí (véase Mesa-Lago/Vidal 2019, Fonseca 2021 y Polga-Hecimovich 2021). Quizá La Habana podría haber diversificado sus fuentes de apoyo y reducido su exposición a los caprichos del régimen de Maduro si la «normalización» de las relaciones con Cuba por parte de la Administración Obama se hubiera mantenido, pero la llegada de Trump a la Casa Blanca vino acompañada por el ascenso de Juan Guaidó a la cúspide de la Asamblea Nacional venezolana, lo que tuvo consecuencias polarizadoras. A medida que la crisis en Caracas iba empeorando, La Habana fue rebajando sus compromisos en sanidad y bienestar, pero mantuvo su inquebrantable apoyo político hacia Maduro y quizá reforzó su asistencia en materia de seguridad. (Las evidencias sobre este último extremo son muy controvertidas, con una abundancia de afirmaciones inverosímiles y pocas fuentes fidedignas.) Para sorpresa de muchos observadores, Maduro sobrevivió a la «máxima presión» de la Administración Trump, pero cuando estalló la pandemia ya no pudo satisfacer las necesidades de Cuba en cuanto a la energía importada. Aunque es posible que las negociaciones fomentadas por Noruega (y respaldadas por Cuba) podrían ampliar la base para una resolución duradera de los conflictos internos de Venezuela y ayudar a encauzar al país hacia una economía del petróleo algo más estable, las posibilidades de un pronto retorno a algún tipo de intercambio mutuamente beneficioso entre Caracas y La Habana se antojan muy escasas. Casi todos los riesgos caen del lado de Cuba: la posibilidad de que las negociaciones fracasen, de que las hostilidades de los Estados Unidos continúen asediando a Maduro, y de que el compromiso de La Habana hacia un régimen tambaleante genere más problemas y tenga consecuencias perjudiciales, en vez de proporcionar a la isla gran parte del alivio necesario.

Las posibilidades de un pronto retorno a algún tipo de intercambio mutuamente beneficioso entre Caracas y La Habana se antojan muy escasas.

China

La República Popular de China (RPC) podría constituir una alianza con ideas similares mucho más sólida, amplia y duradera —e incluso podría proporcionar cierta ayuda a corto plazo—, pero no se sabe si las autoridades de Pekín lo considerarían una medida sensata. Las relaciones diplomáticas se establecieron en 1960, poco después de la Revolución, pero la acogida de Moscú por parte de La Habana no fue del agrado de la RPC, y las relaciones fueron erráticas hasta la caída del Muro de Berlín. Tras el Período Especial, Fidel Castro viajó a China y analizó detenidamente si la mejor solución para el comunismo cubano podría ser aprender del modelo chino, pero al final comunicó que eso no sería viable, dada la proximidad y el dominio de los Estados Unidos y el espíritu contrarrevolucionario de los exiliados en Florida.

En 2011 Pekín acordó cancelar 6.000 millones de dólares estadounidenses de la antigua deuda de Cuba. Cuando el presidente Xi Jinping visitó La Habana en 2014 declaró que «los dos países avanzan codo con codo [hacia] la construcción de un socialismo con sus propias características, ofreciéndose *apoyo recíproco* en asuntos relativos a nuestros *respectivos intereses nacionales*» [la cursiva es nuestra]. Ello llevó a la concesión por parte de China de un préstamo por valor de 120 millones de dólares estadounidenses para ampliar el puerto de contenedores de Santiago de Cuba y al establecimiento de empresas biofarmacéuticas y

Aunque China se convirtió en un socio comercial clave para Cuba, sin duda la relación era muy desigual e incluso antes de la pandemia las perspectivas de pago eran escasas.

de inteligencia artificial en la zona franca de Mariel. Sin embargo, una propuesta de inversión de 300 millones de dólares estadounidenses en níquel cubano y un proyecto de mayor envergadura (6.000 millones de dólares estadounidenses) para actualizar la refinería de petróleo de Cienfuegos quedaron en la nada. China financió parcialmente el cable submarino ALBA-1 hasta Venezuela, y Huawei tiene un contrato para instalar cables de fibra óptica por toda la isla. Según los informes, en 2017 Cuba importó bienes por valor de 1.350 millones de dólares desde China (incluyendo coches nuevos de Geely, camiones de SinoTruck y autobuses de Yutong), pero a cambio solo exportó mercancías por valor de 379 millones de dólares estadounidenses (mayoritariamente azúcar sin refinar y níquel). En 2018 Cuba se adhirió a la iniciativa de la Franja y la Ruta (Belt and Road) para asegurar tractores, equipos de riego y apoyo a la producción de azúcar y arroz. También consiguió una planta de montaje de ordenadores e inversiones en energías renovables y abrió un Instituto Confucio en la Universidad de La Habana. Aunque China se convirtió en un socio comercial clave para Cuba, sin duda la relación era muy desigual e incluso antes de la pandemia las perspectivas de pago eran escasas. Si bien China vendió sistemas de armamentos a socios andinos con ideas similares, no adquirió tales compromisos con Cuba.

El compromiso más significativo en materia de seguridad puede haber sido la tecnología proporcionada por Huawei TP-Link y ZTE a Etecsa, la empresa estatal de telecomunicaciones (debido a las sanciones estadounidenses, La Habana no podía acceder a alternativas occidentales). Según *The Diplomat* (3 de agosto de 2021), estos proveedores proporcionan la «llave para la capacidad del régimen» de cortar el suministro de los servicios de internet y teléfono a raíz de las protestas del 11 de julio. De acuerdo con la ONG sueca Qurium, se usó eSight, la plataforma de gestión de la red de Huawei, para filtrar las búsquedas web. Sea como fuere, el 31 de agosto de 2021 el presidente Xi Jinping llamó a su homólogo Díaz-Canel por cuarta vez desde el inicio de la pandemia para decirle –según la información de Xinhua de aquella fecha– que «China está dispuesta a caminar junto a Cuba en la construcción del socialismo, ser buenos socios para conseguir un desarrollo común, buenos ejemplos de lucha contra la COVID-19 y buenos socios en materia de coordinación estratégica». Pero también declaró: «*No importa cómo cambie la situación* [la cursiva es nuestra], la política de China de aferrarse a la amistad duradera con Cuba no cambiará, y su voluntad de ahondar en la cooperación en diferentes campos con Cuba no cambiará» (Xinhua 2021). En este sentido, vale la pena subrayar las seis primeras palabras de esta frase, puesto que claramente dan pie a interpretar que Pekín, al final, no define sus relaciones con la isla en función del *statu quo* o del régimen actual en el poder.

Aunque Cuba esperaba depender exclusivamente de sus propias vacunas para dejar atrás la pandemia, hacia mediados de 2021 quedó claro que los cuellos de botella en la fabricación estaban frenando ese despliegue esencial y, por ello, el presidente Díaz-Canel apeló a la ayuda humanitaria. Sin embargo, el presidente Biden solo estaba dispuesto a permitir la llegada de vacunas externas a la isla si las distribuía una organización internacional independiente del Gobierno cubano, lo que a ojos de La Habana constituía una violación intolerable de su soberanía. Así pues, a finales de agosto Cuba acordó utilizar la vacuna china Sinopharm junto con una dosis de refuerzo cubana. No se ha aclarado si estas vacunas

fueron o no donadas por Pekín, pero este incidente pone de manifiesto el margen de actuación de China para seleccionar las áreas estratégicas en las que puede «reforzar la colaboración» con La Habana de forma útil, sin importar cómo se desarrollen los asuntos internos.

Las vacunas cubanas: ¿la nueva fuente de diplomacia del poder blando para la isla?

En el contexto de las relaciones internacionales, la diplomacia del poder blando ha tenido tradicionalmente una importancia crucial para Cuba, ya sea la campaña temprana de alfabetización o instituciones culturales como la Casa de las Américas o el Festival Internacional de Cine de La Habana, o los triunfos deportivos en los Juegos Olímpicos o las misiones médicas en el extranjero. Cuando Cuba buscó el acercamiento con los Estados Unidos durante el segundo mandato de Obama, el capital de poder blanco de la isla fue, de nuevo, clave para los niveles realmente altos de buena voluntad y percepción comprensiva que Cuba encontró en América del Norte y en Europa. La Habana se convirtió en el lugar en el que estar, y estrellas del pop, políticos y empresarios fueron todos en tropel a la isla. Desde el punto de vista político, la visita presidencial de Obama y, culturalmente, el concierto de los Rolling Stones, de 2016, fueron acontecimientos que marcaron una nueva era. Visto a posteriori, estos hitos supusieron el punto culminante a partir del cual las cosas volvieron a torcerse, no solo por lo que respecta a las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba, sino también en cuanto al tímido proceso de apertura dentro de la propia isla.

Bajo el mandato de Trump, la Guerra Fría regresó a las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba. Si bien la isla sufrió las consecuencias económicas del recrudecimiento de las sanciones estadounidenses y el deterioro de su propia imagen debido a sus fracasos internos en cuanto a la reforma, pudo contar con que la intimidación de Trump provocó tanta animadversión en todo el mundo occidental y dentro de América Latina que se reavivó el imaginario tradicional cubano de la lucha de David contra Goliat. Aunque otras fuentes del poder blando se deterioraron, esto se mantuvo inquebrantable y proporcionó una base de apoyo internacional (aunque fuera defensivo).

Al inicio de la crisis del coronavirus, Cuba de nuevo convirtió su sector sanitario en un instrumento clave de proyección internacional del poder blando, puesto que la isla se apresuró a mandar su brigada Henry Reeves de médicos y personal sanitario a numerosos países afectados por la pandemia. En particular, esto incluyó la ciudad italiana de Bérgamo, cuyas terribles imágenes de un hospital colapsado en el norte rico se hicieron emblemáticas y se convirtieron en el centro de la atención mundial. El hecho de que la ayuda allí no llegara de los vecinos europeos, sino de la pobre y lejana Cuba acentuó no solo los hitos médicos cubanos sino también la vocación humanitaria del país.

Cuba intentó consolidar su reputación como potencia médica internacional muy por encima de sus posibilidades cuando empezó a desarrollar sus propias vacunas contra la COVID-19 (Drexler/Hoffmann 2021) —que llevan el nombre de Abdala y Soberana. Sin embargo, antes de que estuvieran disponibles en cantidad suficiente, en verano de 2020 la propia

Al inicio de la crisis del coronavirus, Cuba de nuevo convirtió su sector sanitario en un instrumento clave de proyección internacional del poder blando.

isla se convirtió en el epicentro de la pandemia mundial al extenderse la variante delta con tanta fuerza que el sistema sanitario –el motivo de orgullo de los logros sociales cubanos– se vio rápidamente desbordado. La dramática crisis sanitaria y la terrible situación económica constituyeron el sombrío telón de fondo de las protestas callejeras del 11 de julio. Con todo, aunque las vacunas cubanas aún no han sido autorizadas por la OMS, cuando la isla logró producirlas en masa demostraron su valía. La campaña de vacunación –con más del 80% de la población con la pauta completa a fecha de noviembre de 2021– fue clave para controlar la pandemia, y los casos cayeron de los más de 9.000 diarios en el pico de agosto a cerca de 200 a finales de noviembre.

Este éxito permitió a Cuba reanudar el turismo internacional hacia mediados de noviembre sin temor a que una nueva ola de la pandemia azotara la isla. Además, puesto que muchos de los países del Caribe presentan bajas tasas de vacunación, el lanzamiento masivo de vacunas (que también incluirá actualizaciones de las vacunas, que pasarán a ser una prestación sanitaria rutinaria en los próximos años) hace que Cuba destaque en el Caribe, donde en la mayoría de las islas vecinas las tasas de vacunación son bajas. Esto podría dar una ventaja competitiva a Cuba al vender la isla como un destino turístico «seguro».

No obstante, las ambiciones de Cuba llegan más lejos. Más allá de su uso en la isla, la esperanza es que las vacunas puedan convertirse en productos de exportación para generar divisas y, lo que es aún más importante, aprovechar los beneficios diplomáticos. Debido a la falta de reconocimiento internacional de las vacunas cubanas así como al aumento de la disponibilidad de las otras vacunas, la idea inicial de lanzar el turismo de vacunación hacia Cuba ciertamente no se materializará en gran medida. Con todo, han empezado las exportaciones de país a país a Venezuela y a Vietnam o la fabricación bajo licencia en Irán. Las vacunas cubanas no son sofisticadas vacunas de mRNA ni vacunas de vectores virales, sino que están basadas en la tecnología «de la vieja escuela» de las vacunas de subunidades de proteínas, puesto que su gran ventaja es su proceso de fabricación relativamente sencillo y su facilidad de manipulación, ya que no necesitan ser almacenadas en condiciones de congelación. Un inconveniente es la falta de seguimiento independiente de su eficacia, pero sobre todo su falta de reconocimiento internacional. Aun con estas limitaciones, las vacunas cubanas de producción local han restablecido parte de la diplomacia del poder blando asociada históricamente a los hitos sanitarios cubanos. Sin embargo, esto no es la panacea, y si resulta o no suficiente para compensar los demás problemas es harina de otro costal.

Conclusión

Cuba es un Estado con una ubicación estratégica que presenta una rica historia, una identidad cultural muy marcada y un perfil político reconocido internacionalmente. Sin embargo, tiene una población bastante modesta (la misma que Haití y la República Dominicana) y una economía maltrecha. Asimismo, Cuba todavía proyecta una presencia internacional mucho más allá de la escala de su ámbito doméstico, y el éxito o el fracaso de los esfuerzos revolucionarios de La Habana importan a la opinión externa mucho más de lo que sus limitadas capacidades

sugerirían. En resumen, el régimen castrista hirió el orgullo nacional de los Estados Unidos y provocó una contienda desigual con Washington que aún condiciona las reacciones internacionales ante el destino de la isla. El resultado es una estasis precaria entre La Habana y Washington, ambas con narrativas y visiones del mundo altamente incompatibles, mientras el resto del mundo –desde las democracias más liberales hasta las autocracias más radicales– observa la disputa con un cierto grado de incompreensión (aunque tomen partido por los asuntos relativos a los derechos humanos o en contra de las sanciones estadounidenses extra-territoriales en virtud de la Ley Helms-Burton).

Durante los cincuenta primeros años posteriores a la Revolución, el régimen cubano consiguió separar los juicios externos sobre sus asuntos de la esfera doméstica. Pudo confiar en un sentimiento nacional inquebrantable y en una opinión pública interna controlada para respaldar sus reivindicaciones de soberanía contra el «imperio» dominante situado al norte. Aquellos en la isla que ponían en duda este mensaje por lo general podían abandonar el país, pero si lo hacían perdían en gran medida el acceso a sus familias y sus comunidades de origen.⁴

Sin embargo, en la última década, La Habana ha ido perdiendo progresivamente preponderancia sobre la narrativa nacional, puesto que su capacidad de cumplir lo prometido ha flaqueado, mientras que la cautelosa liberalización del país ha abierto la puerta a una mayor exposición a influencias externas (a través del turismo, las remesas, los viajes al extranjero para los cubanos, los avances en materia de redes sociales y los efectos del programa de «normalización» de Obama de 2014). Con ello, ha surgido una ciudadanía más plural y más desencantada. Con la *salida* bloqueada y la *lealtad* al régimen desvaneciéndose, quedó el tercer pilar del trío de respuestas potenciales de Hirschman a las malas condiciones: la *voz* (Hirschman 1970). Cuando en el referéndum promovido por el Estado que se celebró en 2019 la gente respaldó la reforma de la Constitución, es posible que muchos no actuaran simplemente por obediencia a la autoridad, sino que también albergaban esperanzas de que la carta magna revisada les permitiera tener una mayor *voz* en asuntos públicos fundamentales.

En su mayoría, los observadores externos tienen poca exposición a dichas «realignaciones de tipo glaciar» del sentimiento nacional cubano. Las diferentes reacciones a la pandemia de la COVID-19 y a las protestas del 11 de julio analizadas en este capítulo no están motivadas fundamentalmente por una valoración bien fundada acerca de las actitudes cambiantes y el equilibrio de fuerzas dentro de la isla. Como en el pasado, reflejan en gran medida las suposiciones y los compromisos políticos de los diversos actores externos implicados en el drama cubano en curso. El patrón establecido ha sido que dichos actores proyecten en la página en blanco de la opinión cubana interna las creencias y las expectativas derivadas de sus propias visiones del mundo, ideales y consideraciones pragmáticas. La verdadera tarea de revisar y ajustar esas interpretaciones a la luz de las reacciones procedentes directamente del pueblo cubano es todavía un tema de colaboración futura y no un proceso ya en marcha. El programa en tres etapas de este proyecto Foro Europa-Cuba, con participación y distribución compartida dentro y fuera de la isla, constituye un intento desde una perspectiva europea de avanzar en dicho diálogo y acercamiento mutuo.

La Habana ha ido perdiendo progresivamente preponderancia sobre la narrativa nacional, puesto que su capacidad de cumplir lo prometido ha flaqueado.

4. Para ponerlo en perspectiva, esta situación es claramente diferente de, por ejemplo, el caso coreano, donde la ruptura era total y absoluta y el destino de los disidentes internos era incluso más nefasto, mientras que en la variante cubana del comunismo ni el exilio ni la sanción doméstica eran un factor tan determinante y el régimen fue ganando legitimidad con medios más positivos.

En los temas más directamente políticos de la vigilancia policial, la censura oficial y la reparación de los errores del Gobierno, las polémicas aún desplazan a los testimonios fidedignos y las pruebas sólidas.

A corto plazo sigue siendo difícil para los externos evaluar el alcance y la distribución de la opinión nacional sobre las alternativas de la Cuba pospandemia. Dejando de lado los impulsos que se transmiten desde fuera de la isla, parece claro que los cubanos han expresado algunas opiniones contundentes sobre derecho de familia, sin contar sus protestas por los desabastecimientos y las adversidades sociales. También pueden producirse reafirmaciones de las identidades locales y quizá cierto resurgimiento de la religiosidad. En los temas más directamente políticos de la vigilancia policial, la censura oficial y la reparación de los errores del Gobierno, las polémicas aún desplazan a los testimonios fidedignos y las pruebas sólidas. Los ciclos anteriores de tira y afloja del régimen hacen que sea difícil diferenciar las medidas drásticas temporales de los grandes puntos de inflexión. Observadores fiables informan de que, a diferencia de lo que sucedía en períodos anteriores, esta vez la intolerancia del régimen incluso hacia expresiones de discrepancia bastante moderadas puede resultar inaceptable para importantes sectores del pueblo cubano en apuros, especialmente para muchos jóvenes educados que hacen un uso extensivo de los medios de comunicación social que todavía están disponibles. Este capítulo se ha centrado en las reacciones externas a las protestas de 2021, pero aunque hemos reportado respuestas externas que muestran un relativo apoyo estas son por lo general provisionales y están supeditadas a la calma nacional. Dichos socios extranjeros perfectamente podrían recular si llegaran a la conclusión de que una inmensa mayoría del pueblo cubano está abandonando su aquiescencia a la situación imperante.

Con todo, los observadores externos también pueden reflexionar acerca de las dinámicas probables más a largo plazo. Si miramos digamos dentro de una década, independientemente de cómo se desarrolle la emergencia actual, Cuba seguirá siendo un Estado soberano altamente organizado e independiente. Las últimas referencias de Biden al «fracaso del Estado» (CNN 2021) pueden aplicarse a Haití, pero funcionan bastante mal para este caso.

Aunque la directiva de Díaz-Canel siga en el poder, este séquito ya no tendrá derecho a ejercer el cargo, y de un modo u otro los isleños serán llamados a considerar el siguiente paso en su desarrollo como nación. Está por ver si las fuerzas de continuidad pueden prevalecer sobre las presiones por un cambio acelerado («Patria o Muerte» en contraposición con «Patria y Vida» citando los eslóganes actuales alternativos). Una continuidad excesiva acentuaría casi con total seguridad el declive demográfico y la desmoralización interna de la última década. Un cambio de rumbo demasiado imprudente probablemente provocaría redistribuciones de recursos y flujos de población entre ambos lados del estrecho de forma tan extrema que desestabilizaría toda la región y quizá abriría la puerta a un repunte de la delincuencia organizada e incluso a enfrentamientos armados. Por ello, la comunidad internacional tiene un interés colectivo en respaldar algún tipo de vía intermedia en la próxima década.

Diversos analistas han reaccionado a los hechos del 11 de julio y sus secuelas señalando que el mito del «excepcionalismo» cubano se ha desmoronado. Es cierto que la imagen oficial de color de rosa forjada durante mucho tiempo acerca de la revolución cubana se vio en gran medida empañada, y que las corrientes subyacentes de descontento y disenso han aflorado ahora de tal forma que serán difíciles de

ocultar y más aún de revertir. Todavía es demasiado pronto para poder asegurar si se trata de un verdadero punto de inflexión o si el régimen logrará contener la investida y reconstruir su narrativa legitimadora. En cualquier caso, el meollo de la tesis «excepcionalista» era mucho más general, y mucho menos dependiente de la autodescripción de La Habana de lo que esta crítica presupone.⁵ Los intentos desde la academia por explicar el desarrollo nacional de Cuba metiendo con calzador su trayectoria política a largo plazo en cualquiera de las fórmulas estándares –desviación autoritaria (o totalitaria), toma del poder del Partido Comunista, revolución nacionalista carismática del tercer mundo, Estado clientelar soviético, por no hablar del ejercicio históricamente inevitable de la construcción del socialismo–, todas estas estrategias de encuadre tienen más tendencia a distorsionar o falsear la historia de las últimas seis décadas que a arrojar luz sobre ella. Siguen existiendo anomalías importantes en el despliegue de esta experiencia que requieren un análisis específico para Cuba. Aunque la propuesta fidelista de transformación voluntarista sin restricciones impuestas por ninguna de las fuerzas normales que determinan la posibilidad política ha sido probada hasta su destrucción, el régimen resultante es todavía bastante diferente de lo que pronosticarían cualquiera de estos esquemas predictivos.

Quizá el año 2021 será visto en retrospectiva como el momento en que las presiones destructivas de la realidad social acabaron con cualquier margen de maniobra del régimen, pero esa crisis ya se ha pregonado falsamente en muchas otras ocasiones, e incluso en las circunstancias actuales de apuros económicos sería prudente reconocer que La Habana todavía cuenta con importantes recursos defensivos. Este capítulo ha hecho hincapié en los activos internacionales que conserva, y nuestro volumen anterior subrayó las inusuales fortalezas (así como las graves debilidades) de su herencia política nacional.

Por ello, quizá Cuba ahora es menos «excepcional» de lo que lo fue en el pasado, pero aun así sigue siendo bastante particular, y todavía hay que refutar las falsas analogías con otras trayectorias políticas. El presidente Biden puede pensar que Cuba es un «Estado fallido», pero una política de Washington que confunde Cuba con Haití es poco probable que funcione bien. A diferencia de Puerto Rico, Cuba no es un territorio no incorporado estadounidense bajo la soberanía del Congreso de los Estados Unidos, y no tiene la más mínima perspectiva de ser admitido como un estado más de la Unión. Pase lo que pase, seguirá siendo una nación soberana independiente, reconocida internacionalmente como tal, y se le exigirá que mantenga a sus propios ciudadanos, en lugar de buscar las limosnas de la asistencia social de Washington.

A diferencia de Venezuela, la nación cubana siempre ha presentado escasez de energía, y no ha tenido otra alternativa que depender de su capital humano para generar cualquier capacidad productiva que pueda tener. Mientras la República Bolivariana se ha convertido en una autocracia electoral mal gestionada con una legitimidad interna muy limitada, Cuba ha resistido con firmeza las impugnaciones electorales y ha reivindicado la unidad patriótica sobre bases programáticas. En contraposición con la democracia oligárquica de Honduras, el régimen revolucionario nunca ha permitido la presencia militar estadounidense en la bahía de Guantánamo para ejercer el más mínimo resquicio de influencia sobre los asuntos internos de la república. A diferencia de la República Popular Democrática

Cuba ahora es menos «excepcional» de lo que lo fue en el pasado, pero aun así sigue siendo bastante particular, y todavía hay que refutar las falsas analogías con otras trayectorias políticas.

5. Para una discusión más amplia sobre el debate acerca del excepcionalismo cubano, véase Hoffmann y Whitehead 2007.

Rusia se ha convertido en un socio económico clave de Cuba, pero la abierta falta de respeto de Putin por la soberanía de Ucrania convirtió la postura de La Habana en un acto diplomático de alto nivel.

de Corea, el comunismo cubano no degeneró en un Gobierno dinástico liderado por una familia, no tiene la determinación de conseguir capacidad armamentística nuclear ni dirige un sistema de gulags para el control represivo. En contraste con la República Democrática de Alemania, la revolución castrista no fue impuesta por el Ejército Rojo sobre una zona ocupada de un enemigo derrotado, y sus reivindicaciones de autenticidad nacionalista se proyectaron sobre todo el territorio según su propia legitimidad generada internamente. A diferencia de la Unión Soviética, el comunismo cubano no ha tenido escala continental, y el «socialismo en un país» cubano fue un proyecto compacto con un potencial geopolítico limitado que dependía para su supervivencia de conseguir la buena voluntad internacional, por medio de la persuasión y las alianzas, la proyección del poder blando y una política exterior ambiciosa, más que proyectando dominancia hegemónica. La debacle de Yeltsin inmunizó a varios regímenes partidistas contra la perestroika y la glasnost, y Cuba fue uno de los primeros en resistir ese canto de sirena. En definitiva, aunque Cuba es menos «excepcional» de lo que algunos autores anteriores imaginaron, es lo suficientemente diferente de todos los países elegidos para la comparación como para requerir un análisis aparte basado en su propia realidad, y no en la de cualquiera de sus supuestas contrapartes.

Partiendo de la experiencia comparativa y de la evidencia de las tendencias domésticas, sería prudente asumir que una importante corriente de opinión seguirá valorando varios aspectos clave de la herencia «revolucionaria», aunque la fuerza de las presiones por un pacto social diferente dependerá en gran medida de la influencia (o falta de esta) de la comunidad emigrante establecida principalmente en Florida, y de si cualquier influencia interna que pueda obtenerse se utiliza para tender puentes en relación con las visiones del mundo, en vez de para tratar de implementar el extremo proyecto de eliminación de todos los vestigios de las seis últimas décadas. Como se ha señalado a lo largo de este capítulo, dicha ambición platista (refiriéndonos a los primeros años de independencia cubana bajo la tutela de los Estados Unidos) puede seguir viva y coleando en Dade County, pero en la escena internacional sería acogida con escepticismo generalizado, si no indignación. En conjunto, parece más realista concluir que la última palabra la tendrán los habitantes de la isla.

Pero tras el ataque militar de Rusia a Ucrania hay que hacer una nueva consideración. Desde la Revolución de 1959, Cuba ha considerado que la defensa de la soberanía contra las ambiciones de su poderoso vecino es el valor supremo de la nación. Esto incluyó, por supuesto, la elección soberana de sus aliados hasta el punto, en 1962, de emplazar misiles nucleares soviéticos a sólo 90 millas de la costa estadounidense.

6. Si bien La Habana se refiere a “el uso de la fuerza y la inobservancia de los principios jurídicos y normas internacionales que Cuba apoya firmemente, y que son, en particular para los países pequeños, un recurso esencial para resistir la hegemonía, el abuso de poder y la injusticia”, al mismo tiempo echa toda la culpa de la guerra a EE.UU. y la OTAN y subraya que “Rusia tiene derecho a defenderse” (“Rusia tiene derecho a defenderse”) (MinRex, 2022).

Rusia se ha convertido en un socio económico clave de Cuba, pero la abierta falta de respeto de Putin por la soberanía de Ucrania convirtió la postura de La Habana en un acto diplomático de alto nivel. Mientras los medios estatales siguen la redacción de Rusia y hablan de “operación militar especial” en lugar de guerra (por ejemplo, Granma, 24 de febrero de 2022), en la votación de Naciones Unidas del 24 de febrero Cuba se abstuvo⁶. La noción de que un país poderoso, si juzga que su seguridad está en riesgo, puede invadir impunemente a un país vecino sienta los precedentes más peligrosos desde el punto de vista cubano. La larga historia de las políticas hegemónicas de Estados Unidos hacia la isla, plasmadas en la enmienda Platt de principios del siglo XX ordenada por Estados Unidos y

la Ley Helms-Burton de 1996, indican que La Habana no es inmune a tales riesgos.

Referencias bibliográficas

Bain, Mervyn J. (2015): «Back to the Future?» Cuban—Russian relations under Raúl Castro; in: *Communist and Post-Communist Studies*; (2015) 48 (2-3): 159–168

Chaguaceda, Armando (2019): The bear comes to the West: The Russian agenda in Latin America; in: *Global Americans*, 20 March 2019, <https://theglobalamericans.org/2019/03/the-bear-comes-to-the-west-the-russian-agenda-in-latin-america> (acceso: 16 de diciembre de 2021)

CNN (2021): Biden says Cuba is a «failed state» and calls communism «a universally failed system»; CNN July 16, 2021; <https://edition.cnn.com/2021/07/15/politics/cuba-communism-biden/index.html> (acceso: 18 de noviembre de 2021)

Covarrubias, Ana (1996): Cuba and Mexico: A Case for Mutual Nonintervention; *Cuban Studies* 26 pp 121-41

Drexler, Felix & Hoffmann, Bert (2021): “COVID-19 in Latin America: Where We Stand and What Is to Come”; Hamburg: *GIGA Focus* 5/2021 (en línea). (Acceso: 11.02.2022): https://assets.ctfassets.net/jlhgjubhhjuo/1f5c24PDvMXDXPc5r9c1RD/42d576d31ae2ce87f7236f2d86b590b5/web_LA_2021_05.pdf

Dyer, Evan (2021): “As Cuba erupts, Cuban-Canadians accuse the Trudeau government of turning its back”, *CBC News*, July 15th (en línea). (Acceso: 01.03.2022): <https://www.cbc.ca/news/politics/cuba-canada-justin-trudeau-1.6102440>

Feinberg, Richard (2021): The Geopolitics of Cuba–Venezuela–US Relations: An Informal Note; in: Cynthia Arnson (ed) *Venezuela’s Authoritarian Allies: The Ties that Bind* (Washington DC: The Wilson Center, pp. 122-135

Fonseca, Brian / Polga-Hecimovich, John (2021): Two Nations, One Revolution: The Evolution of Contemporary Cuba–Venezuela Relations in: Cynthia Arnson (ed) *Venezuela’s Authoritarian Allies: The Ties that Bind* (Washington DC: The Wilson Center, pp. 102-121

Geoffray, Marie-Laure (forthcoming): The OAS and the repolitization of the Cuban question in the Americas; *Foro Europa-Cuba Working Paper Series*

González, Lenier (2021): ¿Qué implica la visita del cardenal Sean Patrick O’Malley a Cuba?; *Inter American Dialogue*, September 26th 2021, URL: <https://www.thedialogue.org/blogs/2021/09/que-implica-la-visita-del-cardenal-sean-patrick-omalley-a-cuba/>

Hirschman, Albert O. (1970): *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hoffmann, Bert (ed.) (2021): *Social Policies and Institutional Reform in Post-COVID Cuba*; Opladen, Berlin, Toronto: Barbara Budrich

Hoffmann, Bert / Whitehead, Laurence (eds.) (2007): *Debating Cuban Exceptionalism*; New York: Palgrave/Macmillan

Jiménez Enoa, Abraham (2019): *China: Cuba's latest benefactor*; *Diálogo Chino*; (en línea). (Acceso 11.02.2022): <https://dialogochino.net/en/trade-investment/31432-china-cubas-latest-benefactor/>

Kirk, John M. (2021): *The International Reaction to 11J*; contribution to: *The Road Ahead – Cuba after the 11 July Protests (Symposium)*; American University, Center for Latin American and Latino Studies; URL: <https://www.american.edu/centers/latin-american-latino-studies/cuba-after-the-july-11-protests-kirk.cfm>

Lazarus, Leland & Ellis, Evan (2021): *How China Helps the Cuban Regime Stay Afloat and Shut Down Protests*; *The Diplomat*, 03.08. 2021) (en línea). (Acceso: 14.02.2022): <https://thediplomat.com/2021/08/how-china-helps-the-cuban-regime-stay-afloat-and-shut-down-protests/>

Leogrande, William M. (2021): *Not a Top Priority: Why Joe Biden embraced Donald Trump's Cuba policy*; contribution to: *The Road Ahead – Cuba after the 11 July Protests (Symposium)*; American University, Center for Latin American and Latino Studies; URL: https://www.american.edu/centers/latin-american-latino-studies/upload/leogrande_us-cuban-relations.pdf

Leogrande, William / Kornbluh, Peter (2014): *Back Channel to Cuba: The Hidden History of Negotiations Between Washington and Havana*; Chapel Hill: University of North Carolina Press

Loss, Jacqueline / Prieto, Jose Manuel (eds) (2021): *Caviar with Rum: Cuba, the USSR, and the Post-Soviet Experience*; New York: Palgrave / Macmillan

Mesa-Lago, Carmelo / Vidal, Pavel: «El Impacto en la Economía Cubana de la Crisis en Venezuela y las Políticas de Trump»; Madrid: Instituto Elcano de Asuntos Internacionales, Documento de Trabajo, 2019. URL: http://www.mesa-lago.com/uploads/2/7/3/1/27312653/w_el-impacto-economia-cubana-crisis-venezolana-politicas-donald-trump2019.pdf

Mesa-Lago, Carmelo (2021): *Cuba en la era de Raúl Castro. Reformas económico-sociales y sus efectos*; Madrid: Editorial Colibrí/MinRex [Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Cuba (2022): *"Cuba aboga por una solución que garantice la seguridad y soberanía de todos" - Declaración del Gobierno Revolucionario*. /<http://www.cubaminrex.cu/es/cuba-aboga-por-una-solucion-que-garantice-la-seguridad-y-soberania-de-todos-declaracion-del>, 26 Feb 2022.

Molinero, Denis (2016): «Calculated diplomacy»: John Diefenbaker and the origins of Canada's Cuba policy; in: Wright Robert / Wylie, Lana (eds.): *Our Place in the Sun. Canada and Cuba in the Castro era*; Toronto: Toronto University Press, pp. 75-95

Perera, Eduardo (2021) "La cooperación bilateral UE-Cuba: Desafíos y oportunidades" Working paper vol. 25 Foro Europa- Cuba Jean Monnet Network. Diciembre.

Salinas de Gortari, Carlos (2000): Mexico: Un Paso Difícil a la Modernidad; Madrid: editorial Norma

Salinas de Gortari, Carlos (2018): Madrid, 2000): Muros, Puentes y Litorales: Relaciones entre Mexico, Cuba, y Estados Unidos; Madrid: Penguin Random House

Simes, Dimitri (2020): Putin is resurrecting Russia's Cold War pact with Cuba; *The Spectator*, 6 February 2020; (en línea) (Acceso: 14.02.2022): <https://www.spectator.co.uk/article/putin-is-resurrecting-russia-s-cold-war-pact-with-cuba>

Telesur (2021): AMLO Urges Biden Once Again To Lift US Blockade Against Cuba; 16 Sept 2021. URL: <https://www.telesurtv.net/news/mexico-cuba-celebracion-bicentenario-20210916-0011.html>

Trudeau, Justin (2016): Prime Minister Trudeau delivers remarks at the University of Havana; 16 Nov 2016; (Website of the Prime Minister of Canada, accessed 20 Nov 2021) URL: <https://pm.gc.ca/en/videos/2016/11/16/prime-minister-trudeau-delivers-remarks-university-havana>

Xi, Jinping (2014): *Written Interview Given by Chinese President Xi Jinping to Major Media Agencies of Four Latin American and Caribbean Countries*; 19.07.2014; Foreign Ministry of the People's Republic of China; (en línea) (Acceso: 14.02.2022): https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/201408/t20140826_678195.html

Xinhua (2021): Xi says China willing to walk together with Cuba in building socialism; XinhuaNet, 30 August 2021, http://www.news.cn/english/2021-08/30/c_1310157364.htm (acceso: 18 de noviembre de 2021)

Whitehead, Laurence (2021): Governance Challenges in Contemporary Cuba: Social Policies and the UN's Sustainable Development Goals; in: Hoffmann, Bert (ed.): *Social Policies and Institutional Reform in Post-COVID Cuba*; Opladen, Berlin, Toronto: Barbara Budrich, pp. 17-45.

SOBRE LOS AUTORES

Anna Ayuso

Doctora en Derecho Internacional Público y máster en Estudios Europeos por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Investigadora sénior del CIDOB desde 2002, para el área de América Latina. Profesora asociada de Derecho Internacional Público de la UAB. Profesora asociada del Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI). Miembro del Consejo editorial de la *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*; del Consejo consultivo de la *Revista Mural Internacional*, de la Universidade Federal do Rio de Janeiro; del Consejo asesor del *Comillas Journal for International Relations*, de la Universidad Pontificia Comillas, y del Comité científico de la revista *América Latina Hoy*, de la Universidad de Salamanca.

Katarzyna Dembicz

Latinoamericanista, geógrafa (PhD) y politóloga (posDoc). Profesora de la Universidad de Varsovia, en el Instituto de Estudios Ibéricos e Iberoamericanos. Profesora visitante en: Universidad de Panamá (2016), IHEAL Universidad París 3 (2017), Instituto de Iberoamérica USAL (2013, 2014 y 2021). Coordinadora de proyectos de investigación: «¿Quo Vadis Cuba? Implicaciones para Europa y Polonia» (2011-2013), «Discourses and development dilemmas of Central American local communities» (2019-2023). Directora de la revista científica *Ameryka Łacińska* de la Universidad de Varsovia. Fue secretaria general de REDIAL, y fundadora de la Fundación Profesor Andrzej Dembicz; actualmente es miembro de la Junta directiva de CEISAL. Es autora y coautora de seis monografías y de más de sesenta textos científicos; es, asimismo, editora de trece libros. ORCID: 0000-0002-8023-088X

Marie Laure Geoffray

Doctora en Ciencia Política. Es profesora titular de Ciencia Política en el IHEAL-Sorbonne Nouvelle. Ha publicado ampliamente sobre asuntos cubanos, especialmente sobre las dinámicas de la sociedad civil. Algunas de sus últimas publicaciones son: «Less Velvet for the Cuban transition? Entanglements between Central European, Latin American and Cuban Transnational Networks», *Revue d'Etudes comparatives Est-Ouest*, nº 2-3, 2020, pp. 185-224; «Mettre la peur à distance. Retour sur une expérience ethnographique en contexte autoritaire», *Critique Internationale*, nº 86, 2020, pp. 141-164, y «Digital critique in Cuba», en Sara Garcia y Ted Henken (eds.), *Cuba's Digital Revolution*, Coral Gables: Florida University Press, 2021.

Susanne Gratius

Profesora y, desde 2020, directora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Investigadora sénior asociada del CIDOB. Ejerce la docencia en el Máster y Grado sobre Análisis de Política Exterior, Globalización y Regímenes Internacionales, Teoría de Relaciones Internacionales y América Latina en el Sistema Internacional. Sus investigaciones y publicaciones se centran en América Latina (Cuba, Brasil y Venezuela) y sus relaciones con la UE (política exterior, regímenes políticos, populismo).

Bert Hoffmann

Investigador principal del GIGA Institute for Latin American Studies, director de la sede de Berlín del GIGA y profesor de Ciencia Política en la Freie Universität de Berlín. Es miembro de la red Foro Europa Cuba y ha editado recientemente el volumen *Social Policies and Institutional Reform in Post-COVID Cuba*, Opladen: Barbara Budrich, 2021 (en acceso abierto, también disponible íntegramente en español). Como investigador principal del German–Latin American Centre of Infection & Epidemiology Research and Training 8 (GLACIER), dirige un estudio comparado de las políticas de vacunación contra la COVID-19 en Cuba, México y América Central. ORCID: 0000-0001-7522-3610

Eduardo Perera Gómez

Licenciado en Relaciones Internacionales del Instituto Superior de relaciones Internacionales (ISRI) en 1982 y doctor en Ciencias Históricas (Universidad de La Habana, 2016). Profesor titular. Catedrático Jean Monnet (2015-2018). Investigador del Centro de Estudios Europeos (1985-2006). Consejero, segundo jefe de Misión en la Embajada de Cuba ante el Reino de Bélgica, el Gran Ducado de Luxemburgo y la Unión Europea (2006-2009). Subdirector del Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI) (2010-2012). Profesor de la Universidad de La Habana (2012-2021). Especializado en integración europea, relaciones Europa – América Latina e historia contemporánea de Europa. Es autor de varios textos publicados en diversas revistas y libros, tanto en Cuba como en otros países.

Raynier Pellón Azopardo

Investigador sénior del CIPI. Licenciado en Historia (Título de Oro) por la Universidad de La Habana (UH) (2006). Máster en Historia Contemporánea y Relaciones Internacionales. Mención en Estudios Europeos (UH, 2008). Investigador y jefe del Departamento de Asuntos Globales y Regionales del Centro de Estudios Europeos (La Habana, 2009-2010). Jefe de proyecto y coordinador de «Escenarios de Política Internacional Europa» (CIPI, La Habana, desde 2012 hasta la fecha). Miembro de la Cátedra Jean Monnet de la UH (2015-2018). Investigador auxiliar, 2017. Miembro del Consejo asesor de la revista científica *Cuadernos de Nuestra América*. Doctorado en Historia Contemporánea (UH, 2022).

Tomasz Rudowski

Doctor en Ciencias Sociales, graduado y máster en Relaciones Internacionales, así como máster en Estudios Culturales. Profesor asistente en el Instituto de Estudios Ibéricos e Iberoamericanos de la Universidad de Varsovia. Durante sus estudios participó en un programa de intercambio con la Universidad Autónoma de Madrid y en una estancia de investigación en México dentro del Programa de Becas del Gobierno mexicano. También realizó una estancia de investigación y pasantía en la Universidad de Ámsterdam (2016). Es autor de más de una docena de publicaciones científicas. Su investigación se centra en el desarrollo socioeconómico, la historia económica y las relaciones internacionales de los países de América Latina y el Caribe.

Claudia Sánchez Savín

Licenciada en Relaciones Internacionales. Estudiante de maestrado Materanda del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CEHSEU) de la Universidad de La Habana. Profesora de Derecho Internacional Público. Actualmente, museóloga especialista. Colaboradora en el Proyecto «Relaciones Internacionales. Medios, Comunicación y Derecha Internacional: Interacciones e Impactos para Cuba hacia el 2025», del Programa Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación, y en el proyecto «Relaciones Cuba – Unión Europea», del CIPI.

Laurence Whitehead

Investigador (*Senior Research Fellow*) en Ciencia Política en el Nuffield College, Universidad de Oxford, e investigador asociado en el German Institute for Global and Area Studies (GIGA, Hamburgo) así como en la Transformation Research Unit de la Universidad de Stellenbosch (Sudáfrica). Ha escrito extensamente sobre política comparada de democratización y gobernanza en América Latina y el mundo; asimismo, ha estudiado asuntos cubanos durante más de medio siglo. ORCID: 0000-0002-1088-9806

La relación entre Cuba y la UE siguen condicionadas por las asimetrías, la distinta naturaleza de los sistemas políticos y económicos, el costoso cálculo estratégico que impone la política estadounidense contra Cuba, así como las limitaciones que se derivan de la crisis global, hoy agravada por la Pandemia de COVID y los conflictos internacionales. El modelo sui generis de inserción regional e internacional de Cuba como país socialista y de la propia Unión Europea como proceso de integración en construcción representan otra particularidad de una relación que se ha desarrollado gradualmente, desde que fue oficializada en 1988, hasta llegar a la firma de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación en 2016. Este último permitió ampliar y profundizar la cooperación y las relaciones políticas, sociales y económicas entre ambas partes. Hasta la fecha, la Isla ha implementado diversas reformas con el objetivo de potenciar su inserción internacional, en un marco de eficacia y con apego a sus intereses nacionales. Académicos europeos y cubanos, integrantes del Foro Europa Cuba Jean Monnet Network, aportan con esta obra un interesante análisis sobre los factores que obstaculizan o potencian la inserción de Cuba en el escenario político internacional actual y el acompañamiento constructivo de la UE a ese proceso, que se produce en el marco de una cooperación bilateral, interregional y global renovada.

