

Ponencia 5: Anna Ayuso, CIDOB/UAB y Susanne Gratius, UAM

Nuevas perspectivas en el triángulo EE.UU.-UE-Cuba: ¿De sanciones a diálogo?

Resumen:

EE.UU. y la UE coinciden en el objetivo de promover la democracia en Cuba, pero sus vías preferentes (cambio de régimen versus reforma del régimen), instrumentos, motivaciones y actuaciones son, a primera vista, muy diferentes. En la literatura sobre promoción de la democracia y sanciones, EE.UU. y la UE representan a veces, como en el caso de Cuba, caminos opuestos para lograrlo (coerción versus compromiso), y otras, sus políticas convergen (por ejemplo en Rusia o Venezuela). Teniendo en cuenta que la UE sanciona, similar a EE.UU., unos treinta países en el mundo, la coerción y/o la condicionalidad son instrumentos que aplica tanto Washington como Bruselas para modificar el comportamiento de terceros gobiernos.

Partiendo de la idea de linkage (vínculo) /leverage (influencia) (Levitsky/Way, 2006), afirmamos que el resultado de estrategias diferentes en cuanto a una apertura democrática en Cuba es negativo al a) fortalecer la cohesión interna del régimen y b) representar una suma cero o competición entre ambos al perder EE.UU. el linkage y que gana la UE al tener relaciones diplomáticas y económicas plenas con Cuba.

Siguiendo esta línea, la ponencia explora -desde la literatura de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales sobre promoción democrática y sanciones- ¿cuán similares/diferentes y eficaces son las políticas de promoción de la democracia de EE.UU. y la UE? Así mismo se analiza si, con el cambio de gobierno en EE.UU. (Biden-Harris), la consolidación de Miguel-Díaz Canel en Cuba y el reciente debate en la UE sobre el mantenimiento del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) con Cuba ¿Se abrirán nuevas perspectivas para una convergencia de políticas entre la UE y EE.UU. para incentivar las tímidas reformas aprobadas en Cuba y ganar linkage y leverage frente a otros actores como Venezuela, China o Rusia?.

Tres modelos (coerción, compromiso condicionado y compromiso constructivo) ayudarán a contestar estas preguntas. Primero entramos en el debate teórico y conceptual sobre promoción democrática, en una segunda parte explicamos los instrumentos de EE.UU. y la UE hacia Cuba en torno a los tres enfoques coerción, condicionalidad y compromiso y en una tercera parte evaluaremos dichas políticas en términos de resultados materiales (linkage) e ideacionales (leverage), reformas y contrarreformas en Cuba. En las conclusiones retomamos la hipótesis inicial y evaluamos qué divergencias y convergencias (y perspectivas de consenso) se puede observar y cómo la interacción entre políticas de ambos actores influye en el proceso de reformas y contrarreformas en Cuba.

Introducción

Cuba es, sin duda, el eslabón más débil en la relación trilateral con EE.UU. y la UE cuya principal característica es la asimetría de poder (Womack, 2017). La coerción y las sanciones con el objetivo declarado de cambiar el régimen cubano ha sido la estrategia dominante de EE.UU. hacia Cuba, en detrimento de otros instrumentos como la cooperación y el diálogo que representa la política de la UE y que condena cada año en Naciones Unidas el embargo de Washington. No obstante, hay otras políticas de

Washington que indican una apertura hacia un diálogo y la cooperación, entre ellos la apertura de relaciones diplomáticas en 2015 tras la histórica visita de Barack Obama en Cuba, la cooperación en materia de migración y drogas o el envío de alimentos, medicinas y remesas a la isla.

Bruselas firmó en 2016 un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con Cuba que entró provisionalmente en vigor el año siguiente y fue ratificado por todos los Estados miembros salvo Lituania. Si éste último país no llega a aprobar el Acuerdo, éste podría suspenderse, teniendo en cuenta, además, la Resolución del Parlamento Europeo (PE) del 9 de junio que pide su congelación debido a la precaria situación de los derechos humanos en la isla. En esta perspectiva, la UE podría transitar del compromiso constructivo hacia un compromiso condicionado, similar a su Posición Común (1996-2016) que vinculó durante veinte años la firma de un acuerdo a avances democráticos.

Aunque Washington y Bruselas representan vías opuestas de promover la democracia y los derechos humanos en Cuba, tienen algunos puntos en común y sus estrategias no son tan diferentes u opuestas como sugiere una primera mirada a sus instrumentos y objetivos. En primer lugar, coinciden en el objetivo de que Cuba realice una apertura democrática y hacia la economía de mercado.

En segundo lugar, algunas de sus medidas responden a los mismos tres modelos básicos que se pueden identificar para promover la democracia: 1) la coerción o las sanciones, 2) el compromiso condicionado a determinadas medidas internas (en este caso democráticos) y 3) el compromiso constructivo de diálogo y cooperación sin condiciones previas. Aunque EE.UU. y la UE representan los dos extremos, los modelos 1 y 3, respectivamente, algunos de sus instrumentos corresponden al modelo 2, lo cual podría abrir una vía para una mayor convergencia que permite una estrategia conjunta para promover la democracia en Cuba poniendo fin a un “bloqueo” auto-infligido por sustituir la UE el leverage y linkage (Levitsky, Way, 2006) que deja EE.UU. debido al embargo contra Cuba.

Sobre este fundamento, el artículo quiere explorar, mediante un análisis comparado cualitativo basado en discursos, documentos oficiales y leyes clasificados según los tres modelos en cuestión y su impacto en términos de linkage y leverage, cuán similares son las estrategias de EE.UU. y la UE hacia Cuba y explorar las posibilidades y límites de una convergencia en torno a uno de los tres modelos de promoción democrática.

¿Cómo promover la democracia?: un debate teórico en ciernes

La promoción de la democracia ha entrado en crisis (Carothers, 2020) por varias razones, entre ellas el auge de potencias como China o Rusia que contrarrestan estos intentos por parte de EE.UU., la UE y otros a fin de exportar sus visiones de soberanía nacional, no injerencia y liderazgos autoritarios (Gratius, 2021). La clásica literatura sobre promoción democrática se refiere esencialmente a las políticas de la UE y sus Estados miembro y EE.UU. como actores más prominentes en este ámbito, junto con algunos otros como Canadá o Japón. Si la literatura se centró durante décadas en los objetivos, instrumentos y resultados de la *democracy promotion* y su peso en las políticas exteriores de los países, el concepto de linkage y leverage de Levitsky y Way (2006) supuso un importante avance al diferenciar entre la dimensión material (interdependencia política, económica, cultural,

etc.) y la dimensión ideacional (influencia, exportar normas o leverage) como propuesta para “medir” los resultados de la promoción de la democracia en terceros países. Ambos conceptos son útiles para explicar el bloqueo que supusieron políticas diferentes (sanciones versus compromiso) de EE.UU. y la UE en el caso de Cuba. En este artículo queremos contrastar las estrategias y resultados de estas dos políticas en torno a tres modelos o estrategias ideales

En este contexto, tras sesenta años después de la imposición del embargo de EE.UU., Cuba representa un claro ejemplo de una política fallida de promoción de la democracia vía coerción. Si la coerción vía sanciones no funcionó durante la Guerra Fría del mundo bipolar, es imposible que lo haga en un mundo globalizado donde fácilmente se puede sustituir un socio económico por otro, en este caso la URSS por Venezuela que sigue siendo el principal aliado estratégico de Cuba. Por esta misma razón y por la falta de linkage y leverage de EE.UU. al sancionar a la isla, tampoco han funcionado las estrategias de compromiso condicionado (1996-2016) y de compromiso constructivo (2016-2022) de la Unión Europea.

Ante estas estrategias fallidas de promoción de la democracia, ¿cuál sería una salida que permitiera apoyar el limitado proceso de reformas económicas y políticas en Cuba? Y ¿Qué posibilidades hay de que las políticas de la UE y de EE.UU. converjan en torno a uno de los tres potenciales modelos de promover la democracia en un tercer país? Nuestra hipótesis es que EE.UU. y la UE comparten algunas visiones que permiten una mayor convergencia y, eventualmente, una posición común a favor de un modelo de compromiso condicionado (modelo 2). A continuación, explicaremos los tres modelos para sopesar a continuación las convergencias y divergencias entre EE.UU. y la UE para promover la democracia en Cuba: 1) Coerción (sanciones), 2) compromiso condicionado, 3) Compromiso constructivo.

El primer “modelo” sería la coerción y la presión con el fin de ahogar económicamente un régimen autoritario y forzarle a modificar su comportamiento y/o provocar su colapso y un consecuente cambio de régimen. Según la literatura sobre sanciones, desde una perspectiva jurídica y de Relaciones Internacionales, la coerción puede ser una estrategia viable siempre y cuando sea limitado en el tiempo (Dexler, 2014) y tenga objetivos limitados y concretos. El embargo de EE.UU. no cumple con ninguna de las dos condiciones y es más “una tradición que una política” que responde a presiones internas de un pequeño, pero poderoso lobby de cubano-americanos en el Congreso de EE.UU. que desde 2000 puede o no levantar las medidas. Por tanto, las sanciones se mantienen por dos razones: por inercia y tradición y por no enfrentarse a los Congresistas de origen cubano que defienden una política dura hacia Cuba. Diferente a su política hacia Venezuela (Ayuso, Gratius, 2020), la UE no ha optado en ningún momento por una política de sanciones sino todo lo contrario, condena el embargo de EE.UU. porque perjudica a la población y no es compatible con el derecho internacional e impuso, desde 1998 un estatuto de bloqueo contra las sanciones extraterritoriales de las Leyes Torricelli (1992) y Helms-Burton (1996) para proteger sus empresas que operan en Cuba. No obstante, la UE también sancionó puntualmente al régimen cubano: en 2003 cuando congeló el conjunto de su cooperación con Cuba por una nueva ola de represión, medida que levantó cinco años después, aunque la normalización de la cooperación bilateral (por ejemplo de Alemania) tardó unos años más en restablecerse.

El segundo “modelo”, compromiso condicionado, está entre sanciones y cooperación, jugando con los dos elementos desde una posición de poder moral (autor artículo sanciones Venezuela). La UE optó durante veinte años a intercambiar presión diplomática con cooperación y diálogo a través de la Posición Común en su momento sugerido por España (Roy, 1997), sin resultado visible en cuanto al pluralismo democrático que sugiere la Posición Común. Cuando se sustituyó la Posición Común, en 2016, por el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación se puede hacer desde dos lecturas: uno, la UE reconoce el fracaso del compromiso condicionado o dos, las reformas en Cuba (apertura parcial hacia una economía de mercado y nueva Constitución que, entre otros, reconoce la propiedad privada) señalan que la estrategia de la UE ha sido exitosa y, por tanto, se puede abandonar la Posición Común y entrar en una nueva fase de cooperación.

El tercer modelo representa la nueva política del ADPC la UE de compromiso constructivo. El acuerdo no renuncia a la promoción de los derechos humanos sino que lo incluye a través de un diálogo bilateral regular que se celebró en tres ocasiones. Este enfoque representa la constante en la relación Cuba-UE, ya que todos los Estados miembros importantes mantienen acuerdos de cooperación con la isla, invierten capital y tienen relaciones comerciales y financian proyectos de desarrollo en la isla. En este sentido, el ADCP subsuma una política ya habitual durante el período del compromiso condicionado que no alteró, con algunas excepciones puntuales, las relaciones fluidas de los Estados miembro con Cuba. Aunque la política de EE.UU. se aleja de este modelo, tiene algunos elementos de cooperación que encajan en esta visión e interrumpen la lógica de las sanciones (contra ciudadanos cubanos y americanos que, por ejemplo, no pueden viajar a la isla). Ejemplos para una política de compromiso constructivo fue el restablecimiento de relaciones diplomáticas sin concesiones democráticas por parte de las autoridades de La Habana, el envío de remesas, las compras de alimentos y medicinas pagados al contado, el acuerdo de migración de 1994 (suspendido durante el Gobierno de Donald Trump) o la coordinación bilateral en materia del control de estupefacientes.

Los instrumentos de las políticas de EE.UU. y de la UE hacia Cuba: entre coerción, condicionalidad y compromiso

Desde la imposición del embargo en 1962, las sanciones, económicas y financieras durante la Guerra Fría y, a partir de los años noventa también extraterritoriales, son una constante en la política de EE.UU., independientemente de si gobierna el partido Republicano o Demócrata. Desde la aprobación de la Ley Helms-Burton en 1996, sólo el Congreso de EE.UU. puede levantar el embargo, mientras que los Presidentes pueden modificar las leyes y reglamentos posteriores, entre ellas el envío de remesas, la comunicación entre ambos países, la política migratoria y otros sectores de la relación bilateral.

Aunque las sanciones han sido el instrumento principal de EE.UU., también ha habido períodos de distensión en las relaciones y, sobre todo durante el último mandato de Barack Obama, una luna de miel que ha sido excepcional en la historia bilateral desde la Revolución cubana de 1959. El restablecimiento de las relaciones diplomáticas y el levantamiento de algunas restricciones entre ciudadanos de ambos países contribuyeron

a tres años (2014-2017) de cooperación nunca vista que puede calificarse de compromiso constructivo.

La política de la UE hacia Cuba ha oscilado entre compromiso constructivo y compromiso condicionado y sólo en 2003 se impusieron sanciones temporales o medidas restrictivas que se levantaron en 2008 tras una decisión unánime del Consejo de la UE que entre 1996 y 2016 discutía regularmente sobre la isla a raíz de la Posición Común que se revisaba sobre una base anual.

Tabla 1: Instrumentos o modelos de promoción democrática en el caso de Cuba

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

Los resultados: la interacción entre reformas/contra-reformas y linkage/leverage

La continuidad del régimen desde 1959 y la transición del Castrismo a un Gobierno post-revolucionario liderado por el dúo del Presidente Miguel Díaz-Canel y del Primer Ministro Manuel Marrero sin fisuras o reformas políticas sustanciales señala la longevidad del sistema político cubano y los escasos efectos de las políticas de promoción democrática vía reforma y compromiso (la UE) y ruptura y presión (EE.UU.).

No obstante, desde 1990, cuando desaparece su aliado estratégico la Unión Soviética, Cuba ha pasado por al menos tres olas de reformas, todas ellas bajo el liderazgo y control de la cúpula política cuya principal meta no es el desarrollo del país sino mantenerse en el poder sin fisuras y concesiones a la democracia representativa. Esta visión se refleja en la nueva Constitución, aprobada por referéndum en febrero de 2019, que mantiene el socialismo, aunque introduce algunos cambios formales, como la recuperación de la figura del Primer Ministro o un mayor margen de maniobra de los municipios y reconoce cinco formas diferentes de propiedad, lo cual refleja la gradual transformación de la economía estatal en un modelo mixto bajo la supervisión del régimen y sobre todo de los militares que se convirtieron en el principal pilar político y sector empresarial (Tedesco, 2018) de Cuba.

Dentro de la conservación del modelo socialista cubano (Chofre, 2020), se pueden observar cambios en el régimen político. La larga presidencia de Fidel Castro que murió en 2016 y se retiró del poder diez años antes, se basó en su liderazgo personalista y carismático, con un poder exacerbado del Ejecutivo y un estilo a veces errático y arbitrario. Durante su gobierno, las reformas arrancaron en 1991 por la necesidad de

adaptar la economía cubana a las condiciones de mercado capitalista y –diferente a Gorbachov en la URSS- no por la voluntad política de Fidel Castro de introducir cambios en el modelo. Su Rectificación fue la alternativa conservadora al Glasnost y una fórmula para preservar el poder a cambio de pocas reformas que permitieran la supervivencia económica de la isla (Gratius, 2021). Después de la fase de reformas (1990-1996) que incluía la reforma agrícola a favor de algunas formas de propiedad privada, los cuentapropistas o microempresas en hostelería, la libre tenencia del dólar o la compatibilidad entre creyentes y miembros del PCC, llegó una ola de contra-reformas que duró diez años (1996-2006) y fue posible por la alianza estratégica entre Cuba y Venezuela. Dicha alianza permitió a Cuba revender los excesos de petróleo que llegaron desde Venezuela en el mercado internacional a cambio de divisas, reproduciendo el mismo intercambio que la isla mantuvo con la URSS, pero esta vez ofreció recursos humanos para apoyar la “Revolución Bolivariana” del Chavismo. Ambos países llegaron a firmar más de 200 acuerdos que frenaron la apertura iniciada en 1991, junto a instrumentos ideológicos internos como la “batalla de ideas”.

En esta fase (1990-2006), la UE mantuvo una política de compromiso más condicionado que constructivo, aunque ambos adjetivos estuvieron presentes en una política que combinaba linkage y leverage. No obstante, la Posición Común limitaba a partir de 1997 el leverage de la UE en Cuba, comparado con una fase anterior de diálogo fluido entre Bruselas y La Habana, cuando el entonces Comisario de Cooperación, Manuel Marín, intentaba negociar un acuerdo con Cuba que fracasó en tres ocasiones y se logró casi veinte años después. EE.UU. optó por ampliar sus sanciones tras una nueva ola de represión en la isla en 1996 y el derribo de dos avionetas civiles procedentes de EE. UU. La Ley Helms Burton completó las sanciones extraterritoriales de la anterior Ley Toricelli y perjudicó sobre todo a empresas canadienses y europeos muy presentes en la isla que indicaron el alto grado de linkate entre Europa y Cuba. A partir de 2000, cuando Bill Clinton levantó algunas restricciones, por primera vez se introdujo un componente de compromiso en las relaciones bilaterales que ayudaron a crear limitados linkages entre ambos países, junto a la apertura del intercambio entre sociedades civiles bajo el lema del people-to-people contacts que permitieron más tarde el envío de remesas que siguen siendo una principal fuente de divisas en Cuba (Autores...). Esta larga etapa fue acompañada por grandes olas represivas, numerosos presos políticos y una lucha férrea contra académicos, disidentes internos y opositores que fueron acusados de ser cómplices del enemigo EE.UU.

Tabla 2: Reformas y contra-reformas en Cuba entre 1990-2021

	Reformas	Contra-reformas/frenos
Fidel Castro (-2006)	Libre tenencia del dólar, UBPA y cooperativas, cuentapropistas, creyentes en PCC, espacio para la Iglesia Católica y visita del Papa en 1998	Cierre del Centro de Estudios sobre América (CEA), fortalecer papel del Estado en la economía, frenar reformas desde 2000 y cooperación con Venezuela, olas de represión contra opositores

Raúl Castro (2006-2018)	Lineamientos y otros planes de reformas, deliberación sobre cambios, FAR-GAESA, liberación de presos políticos, libertad de viajar y alojarse en hoteles, internet y era digital, relaciones diplomáticas con EE.UU.	Más poder a los militares en la economía, represión selectiva
Miguel Díaz-Canel (2018-)	Constitución de 2019, reforma monetaria de 2021	Leyes restrictivas contra artistas y libre pensadores

Fuente: elaboración propia y Gratius, 2021.

Raúl Castro representó un régimen diferente al de su hermano Fidel. Carente de carisma y sin rasgos populistas, al haber presidido las FAR, Raúl Castro representó el sector castrense del régimen que durante su Presidencia ganó poder político y económico. Al mismo tiempo, su Presidencia fue más previsible y se apoyó sobre todo en las FAR y en el PCC como las dos columnas institucionales del régimen (Sanchez, 2020). En la literatura sobre regímenes representaría un Estado autoritario-burocrático (O'Donnell, ...) con un protagonismo de los militares en las reformas económicas que emprendió Raúl Castro y en la consolidación de las estructuras del poder burocrático. En sus doce años de gobierno llevó a cabo un gradual proceso de apertura económica y algunas reformas político-institucionales para perfeccionar el modelo socialista del unipartidismo. Renunció a las grandes olas de represión de su hermano Fidel y optó por una represión selectiva de determinados grupos y/o disidentes que fueron detenidos temporalmente.

Fue en este período que EE.UU. y la UE optaron por una política de compromiso constructivo, sin previa condicionalidad. La UE a través de la negociación de dos años (entre 2014-2016) del ADPC entre la Comisión Europea (Catherine Ashton y Féderica Mogherini) y el gobierno cubano, y EE.UU. mediante el restablecimiento de relaciones diplomáticas y la histórica visita de Obama en Cuba en 2015. La reconciliación entre los dos enemigos históricos duró poco, pero fue acompañado por una apertura mutua y un mayor intercambio comercial, turismo y la ampliación de las conexiones entre ambos países. Sin duda, en este período (2014-2017) aumentó tanto el leverage como el linkage de EE.UU. en Cuba y el discurso de Obama en La Habana dejó una impronta de entusiasmo que se reflejó, entre otros, en el aumento del turismo y el comercio. La UE, por su parte, abandonó la vía de la condicionalidad y la reemplazó por el compromiso constructivo del ADPC que aumentó el leverage (mediante el diálogo sobre derechos humanos) y linkage (cooperación al desarrollo, etc.) de la UE en Cuba. Esta fase, entre 2014 y 2017 fue un período de clara convergencia de políticas transatlánticas en torno al compromiso constructivo sin condicionalidad y coerción adicional (aunque continuaron el embargo y las sanciones extraterritoriales que exceden la competencia del Presidente de EE.UU.). En este período se realizaron varias reuniones entre EE.UU. y Cuba y entre la UE y Cuba, en este caso incluyendo un diálogo sobre derechos humanos.

La tercera etapa de reformas se llevó a cabo durante el post-Castrismo a partir de 2018, cuando asumió la presidencia el delfín de los Castro, Miguel Díaz-Canel y el Primer Ministro Manuel Marrero. La nueva Carta Magna y la reforma monetaria que unifica el peso y el CUC señalan una aceleración en el proceso de apertura al aprobar reformas estructurales que introduce un factor de incertidumbre o incluso riesgo que no asumieron los hermanos Castro. Esta aceleración del proceso de reformas se produjo en una crisis

económica sin precedentes por los efectos de la pandemia Covid 19 que paralizó la isla entre marzo y noviembre de 2020 con altos costes para el bienestar de la población que sufrió los efectos de la escasez y de la recesión del -8% en 2020, debido al hundimiento del sector del turismo que se ha transformado en un pilar esencial de la economía cubana. Las dos reformas estructurales ocurrieron paralelamente a nuevas medidas para reprimir disidentes y pensadores alternativos que se dirigieron, a través de la Ley 349 por primera vez desde la liberalización de inicios de los años noventa contra los artistas cubanos que tenían un mayor margen de maniobra que otros grupos. Surgió el Movimiento de San Isidro y había algunas protestas puntuales en La Habana que el Gobierno reprimió encarcelando temporalmente los activistas.

En este tercer período de reformas dentro del modelo socialista, EE.UU. volvió a la política de coerción y Donald Trump aprobó más de 200 medidas adicionales para fortalecer las sanciones (referencia). Aunque no se rompieron formalmente las relaciones diplomáticas bilaterales, extraños ataques sónicos contra funcionarios de la Embajada de EE.UU. en Cuba tensaron las relaciones que llegaron a un punto cero a finales de la Presidencia de Trump quien, desde el inicio de su mandato, en su primer discurso en la Asamblea General de Naciones Unidas, en septiembre de 2017, calificó el régimen cubano de “brutal dictadura comunista”, igual que el régimen de Nicolás Maduro. En la UE, la nueva ola de represión y los escasos avances en el diálogo sobre derechos humanos provocaron un nuevo debate sobre Cuba desde el Parlamento Europeo que emitió, el 9 de junio de 2021, una Resolución muy crítica que propone revisar el ADPC entre la UE y Cuba. Igualmente, Lituania se negó a aprobar el acuerdo y su veto podría provocar la parálisis del Acuerdo y con ello el retorno de la política de la UE hacia el segundo modelo de compromiso condicionado que rigió durante veinte años, antes de la firma del ADPC. En el caso de EE.UU. significó la pérdida de linkage (comercio, turismo, comunicaciones, etc.) y el retorno al aislamiento mutuo, lo cual evidentemente también conllevó un menor leverage, ya que los canales de comunicaciones entre gobiernos se cerraron. La llegada de Joseph Biden a la Presidencia de EE.UU., en enero de 2021, no ha alterado este modelo de coerción en sus primeros meses de gobierno, ya que Cuba no es una prioridad y su idea de fortalecer la alianza entre países democráticos (Biden, 2019, Foreign Affairs) no parece indicar un cambio radical y/o un retorno a la política de compromiso constructivo de Barack Obama.

Aunque Biden fue Vicepresidente durante la Presidencia de Obama, parece improbable que vuelva, al menos durante su primer mandato, a la misma política. En el caso de la UE no ocurrió lo mismo, pero nuevamente Cuba desató una controversia al interior de la UE donde conviven diferentes voces y posiciones, entre ellos los que prefieren mantener el actual modelo (España, Italia, Francia y la Comisión Europea) y los que sugieren condicionar la cooperación con Cuba (los países nórdicos, ONGs de Derechos Humanos, el Parlamento Europeo). Cuál de los dos bloques se impondrá finalmente aún no está decidido. Sin embargo, hay varios factores que indican un consenso en torno al modelo de compromiso condicionado al combinar linkage con presión diplomática y condicionalidad. Esta misma política siguen tanto EE.UU. como la UE en el caso venezolano donde apoyan un proceso de negociación entre gobierno y oposición a cambio de levantar sus sanciones (Smart en el caso de la UE y generales en el de EE.UU.). Salvando las diferencias entre ambos regímenes, algo similar, una política entre palo y zanahoria de ambos actores externos podría ser un escenario posible. El hecho de que

tanto la UE como EE.UU. oscilan entre los tres modelos indica la fragmentación interna entre actores con diferentes preferencias que se van imponiendo según la coyuntura política y su capacidad de encontrar aliados.

Tabla 3: Linkage y leverage de EE.UU. y UE en Cuba (1990-2020)

Etapas	EE.UU.	UE
1 (1991-2006)	Leverage: prácticamente nulo, interlocución con oposición/exilio Linkage: desde 2000 venta (cash) de alimentos y medicinas, cooperación fronteriza y droga, cuota migratoria desde acuerdo 1994	Leverage: 3 negociaciones de acuerdo, diplomacia, diálogo (interrumpido 1996 y 2003), interlocución (PE) con oposición, CELAC-UE y cumbres, Iberoamérica Linkage: 1er socio comercial 2003/2004, IED segundo, AOD, acuerdos bilaterales, turismo
2 (2006-2018)	Leverage: desde discursos Raúl y Obama en 2014, visita 2015, apertura de diálogo y diplomacia, fin cláusula OEA, desde 2017-2020 congelación de diálogos Linkage: turismo (auge), comunicaciones, comercio (limitado), sin AOD, restricciones remesas, etc. Trump	Leverage: diálogo regular desde ADPC, negociación 2014-2016, diálogo derechos humanos y otros, mediante proyectos, CELAC-UE y Cumbres, Iberoamérica Linkage: comercio, IED, AOD, turismo, acuerdos bilaterales y ADPC, plena cooperación, plenitud de relaciones e inserción en AL
3 (2018-)	Leverage: sin cambio desde Trump Linkage: se mantienen las restricciones recientes, eventual eliminación de listado de cooperación con el terrorismo	Leverage: diálogo regular desde ADPC, negociación 2014-2016, diálogo derechos humanos y otros, mediante proyectos, CELAC-UE y Cumbres, Iberoamérica Linkage: relaciones plenas

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

A pesar de las diferencias que resaltan a primera vista, una segunda mirada permite identificar más elementos en común entre las políticas de EE.UU. y la UE hacia Cuba. Asimismo, en ambos casos destacan fragmentaciones internas entre actores con diferentes agendas que se van imponiendo temporalmente según su capacidad de consenso y de formar alianzas. Los “tres modelos” de promoción democrática están presentes en las relaciones de Bruselas y Washington con Cuba y, aunque difieren en los objetivos – EE.UU. opta por un cambio de régimen y la UE prefiere una reforma – hay más

coincidencia en los instrumentos (presión, condicionalidad, coerción, compromiso) que inicialmente esperado. En este sentido, se puede confirmar la hipótesis de que las políticas de la UE y de EE.UU. se acercan o son similares, pero no siempre coinciden en los mismos momentos. El único período de convergencia fue entre 2014 y 2017, mientras que en todos los demás períodos desde el inicio de la ola de reformas en Cuba, en 1990, apenas ha habido un consenso transatlántico en torno a las políticas hacia el régimen de 1959. Aún es temprano evaluar si estas divergencias en el tiempo continúan o si se abre una ventana de oportunidad para aumentar el linkage y leverage de EE.UU. y la UE en Cuba mediante el modelo de compromiso condicionado.

Bibliografía:

Alonso, J.A. y Vidal, P. (2019). La reforma económica en Cuba: atrapada en el medio. Working Paper Foro Europa-Cuba Jean Monnet Network, no. 1, Barcelona: CIDOB.

Ayuso, A. y Gratius, S. (Eds.) (2017). Nueva etapa entre Cuba y la UE. Escenarios de futuro. Colección Monografías. Barcelona: CIDOB.

Ayuso, A. y Gratius, S. (2020). Sanciones como instrumento de coerción: ¿Cuán similares son las políticas de EE. UU. y la UE hacia Venezuela? (en proceso de revisión). América Latina Hoy, no. 85.

Biersteker, T., Eckert, S. E. y Tourinho, M. (eds.). (2016). Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action. Cambridge University Press.

Biersteker, T., Eckert, S. E., Tourinho, M. y Hudáková, Z. (2013). The Effectiveness of United Nations Targeted Sanctions: Findings from the Targeted Sanctions Consortium (TSC). Graduate Institute.

Carothers, T. (2020). Rejuvenating Democracy Promotion. Journal of Democracy, vol. 31, no. 1, pp. 114–123. Recuperado el 2 de noviembre de 2019 de <https://muse.jhu.edu/article/745958/pdf>

Carothers, T., y Youngs, R. (2017). Democracy is Not Dying. Seeing Through the Doom and Gloom. Foreign Affairs, April, 11. Recuperado el 2 de noviembre de 2019 de <https://www.foreignaffairs.com/articles/2017-04-11/democracy-not-dying>

Dreyer, I. y Luengo-Cabrera, J. (2015). On target? EU sanctions as a security policy tool. Issue Report, 22. EUISS (EU Institute for Security Studies). <https://www.iss.europa.eu/content/target-eu-sanctions-security-policy-tools>.

Drezner, D. W. (2011). Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice. International Studies Review, 13, 96-108. Geranmayeh, E. y Lafont, M. (2019). Meeting the challenge of secondary sanctions. European Council for International Relations. https://www.ecfr.eu/page/-/4_Meeting_the_challenge_of_secondary_sanctions.pdf.

Giumelli, F. (2011). Coercing, Constraining and Signalling: Explaining UN and EU Sanctions after the Cold War. ECPR Press.

Gratius, S. (2017). El papel de la Unión Europea en el triángulo Cuba, EE. UU. y Venezuela. IdeAs Idées d'Amériques 10 (États-Unis / Cuba: une nouvelle donne?), pp. 1–18.

Hoffmann, B. (2019). ¿Una nueva Cuba en gestación? Política y sociedad en la era post Castro”, Anuario Internacional CIDOB, pp. 242–249.

Hufbauer, G. C., y Oegg, B. (2000). Targeted Sanctions: A Policy Alternative? Peterson Institute for International Economics. <https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/targeted-sanctionspolicy-alternative>.

Hufbauer, G. C., Schott, J., Kimberly, A. E. y Oegg, B. (2009). Economic Sanctions Reconsidered. Peterson Institution for International Economics Press.

Levitsky, S.; Way, L. (2006), "Linkage versus Leverage. Rethinking the International Dimension of Regime Change", Comparative Politics, Jul., 2006, Vol. 38, No. 4 (Jul., 2006), pp. 379-400.

Letkzian, D., y Souva, A. (2007). An institutional theory of sanctions onset and success. Journal of Conflict Resolution, 51(6), 848-878.

Mastanduno, M. (2012). Economic Statecraft (chapter 11). En S. Smith, A. Hadfield, y T. Dunne (eds.), Foreign Policy, Theory, Actors, Cases (pp. 204-223). Oxford University Press

Iriart Angel, José Luís (2020) "La ley Helms-Burton y la respuesta europea a sus efectos extraterritoriales" Cuadernos Europeos de Deusto nº 63/2020
<https://ced.revistas.deusto.es/article/view/1879/2273>

Lopez-Levy, Arturo (2020) "Sanciones secundarias en el triángulo Estados Unidos- Unión Europea – Cuba, Revista CIDOB de Afers Internacionals nº 125, pp 87-112
<https://raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/374659>

Portela, C. (2012). European Union Sanctions as a Foreign Policy Tool: Do They Work? En S. B. Gareis, G. Hauser y F. Kernic. (eds.), Europe as a Global Actor (pp. 429-439). Budrich.

Portela, C. (2014). The EU's Use of 'Targeted Sanctions': evaluating effectiveness. CEPS Working Paper, 391. Center for European Policy Studies (CEPS).

Portela, C. (2016). Are European Sanctions Targeted? Cambridge Review of International Affairs, 29(3), 912-929.

Womack, Brantley, 2015. Asymmetry and International Relationships. Cambridge University Press.