

Europa y Estados Unidos ante los Derechos Humanos en Cuba

Susanne Gratius

(Instituto de Seguridad y Relaciones Internacionales (SWP) de Berlín, Alemania)

Resumen

El caso cubano señala el alto grado de politización del tema de los derechos humanos en las relaciones internacionales, puesto que el debate se centra en la falta de derechos civiles y políticos o de las libertades democráticas en el único régimen autoritario de las Américas. Cuba demuestra, al mismo tiempo, que tanto las sanciones impuestas por Washington como el compromiso condicionado de la UE no han sido estrategias eficaces para promover los derechos humanos en la isla. Al ser diferentes, las políticas de la UE y EEUU incluso han contribuido a mantener el régimen castrista en el poder: la UE por su reconocimiento diplomático y la cooperación económica; EEUU, al proporcionar una imagen de enemigo externo. Por ello, y ante el nuevo panorama que ofrece el cambio de gobierno en Cuba, la próxima revisión de la Posición Común de la UE y las elecciones presidenciales en EEUU, es necesario replantearse los objetivos y estrategias políticas para incentivar los derechos humanos en Cuba.

Palabras clave: Cuba – Derechos Humanos – compromiso condicionado – sanciones UE – EEUU

Abstract

The Cuban case demonstrates that human rights are a highly politicised issue in international relations, given that the debate focuses on the lack of civil and political rights or democratic liberties in the only authoritarian regime in the Americas. Cuba also illustrates that neither the sanctions imposed by Washington nor the EU policy of conditioned engagement have been efficient strategies to promote human rights in Cuba. Since they are different, EU and US policies have even contributed to maintain Castroism in power: the EU due to its diplomatic recognition and economic engagement; and the US by offering the image of an external enemy. For that reason, and given

the changing context of a new government in Cuba, the forthcoming revision of the EU Common Position and presidential elections in the United States it is necessary to redefine their objectives and strategies to improve the human rights situation in Cuba.

Key words: Cuba – human rights – conditioned engagement – sanctions – EU – US

Aunque Cuba dista de ser el caso más flagrante de violaciones de derechos humanos es, desde hace casi cincuenta años, el más controvertido en América Latina. Comparado con los altos índices de violencia en otros países de la región¹, como Brasil o Colombia, la situación en Cuba no resalta tanto por su escaso respeto de los derechos humanos, como de los derechos civiles y políticos o libertades democráticas, al tratarse del único régimen autoritario en las Américas. Por tanto, la cuestión de los derechos humanos está estrechamente ligada a la democracia y a las respectivas políticas que aplican la UE y EEUU para promover cambios en la isla.

La politización de los derechos humanos

Un primer problema que plantea Cuba es de tipo definitorio. Mientras que los críticos internos y externos priorizan los derechos humanos de primera generación (libertad), el régimen cubano defiende los derechos humanos de segunda generación (igualdad) – vinculados al Estado Social de Derecho– que ha estado promoviendo desde la Revolución de 1959. Ello se evidencia en uno de los discursos de Fidel Castro²: “No es casual el hecho de que América Latina sea la región del mundo donde existe la mayor diferencia entre los más ricos y los más pobres. ¿Cuál democracia y cuáles derechos humanos pueden existir en esas condiciones? Sería como cultivar flores en pleno desierto del Sahara”.

Incluso EEUU reconoce en su informe sobre los derechos humanos en Cuba³ que en la isla no hay ni tortura ni desaparecidos, ni tampoco asesinatos políticos. Sus críticas y las de otros muchos países y organizaciones internacionales aluden a la férrea represión de opositores y activistas de derechos humanos –produciéndose la última ola de detención (de 75 disidentes) en 2003–, los más de 200 presos políticos, la ausencia de juicios independientes, las precarias condiciones en las prisiones cubanas, el control político, la discriminación de

¹ Véase *Amnesty International Report 2006*, London y Human Rights Watch, *World Report 2006*, Washington DC.

² Discursos de Fidel Castro (www.cubagov.cu), 1 de mayo de 2002.

³ U.S. Department of State, *Cuba. Country Reports on Human Rights Practices - 2006*. Washington DC 2007.

los creyentes y la suspensión de la mayoría de las libertades fundamentales incluyendo la de viajar.

Relacionado con el problema de definición, otra dificultad, que será analizada en este artículo, es la politización que provoca el tema de derechos humanos en Cuba. En primer lugar, cabe destacar que los derechos humanos forman parte del juego político entre el régimen castrista y sus opositores, considerados los principales defensores de los derechos humanos. Al ser apoyados por EEUU, la mayoría de los activistas de derechos humanos representa no sólo la causa de los derechos humanos, sino también una determinada agenda post-castrista. En segundo lugar, la singularización del caso cubano en los foros multilaterales, así como en las políticas de la UE y de EEUU, se debe menos a la situación de los derechos humanos que a su importancia como símbolo ideológico.

Para EEUU, Cuba, la isla a sólo noventa millas de sus costas, se ha convertido en una plataforma de lucha política interna dominada por el lobby cubano, que es, al mismo tiempo, el principal adversario de los hermanos Castro. Su política hostil sigue siendo el principal obstáculo externo para un mayor respeto de los derechos humanos en la isla. En el caso de la UE, para muchos, Cuba sigue siendo un símbolo de la izquierda que sirve, además como barómetro para medir del grado de dependencia o independencia de EEUU. Esta percepción tampoco ha contribuido a promover los derechos humanos en Cuba, que es también un tema controvertido en los foros internacionales.

Cuba en la Comisión y el Consejo de Derechos Humanos

Llama la atención que Cuba formó parte de la anterior Comisión de Derechos Humanos y que es miembro del actual Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Ello señala que las autoridades cubanas parecen tener un destacado interés por el tema de los derechos humanos. Durante muchos años, su presencia en la Comisión de Derechos Humanos sirvió ante todo para evitar y denunciar la condena de Cuba como una maniobra de su principal enemigo: Estados Unidos.

Al mismo tiempo, Cuba promovía una exitosa campaña en la Asamblea General de Naciones Unidas para condenar el embargo de EEUU, en un ejercicio de voto rutinario. Las dos Resoluciones –condena del embargo, por un lado, y condena del gobierno cubano, por el otro– se convirtieron en un ejercicio de voto rutinario y señalaron un cierto empate de poder entre Cuba y EEUU en los pocos foros multilaterales donde participan ambos.

La creación del Consejo de Derechos Humanos que sustituyó a la desacreditada Comisión puso fin al tira y afloja entre Cuba y EEUU e inclinó la balanza de poder a favor de los intereses del régimen en La Habana. En junio de

2007, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, al cual pertenece Cuba hasta 2009⁴, no renovó el mandato para nombrar un relator especial que siguiera observando la situación de derechos humanos en la isla.

La decisión fue promovida por China y apoyada por 25 países, entre ellos cuatro naciones latinoamericanas, India, Rusia y Sudáfrica. Cuba lo celebró como una victoria⁵, EEUU expresó su decepción y también la UE criticó la decisión⁶. El caso de Cuba y de otros países como Bielorrusia señala una nueva constelación de poder a favor de los países con menores niveles de desarrollo en este máximo foro internacional de derechos humanos, donde EEUU ya no está representado y a cuya creación se opuso.

Durante muchos años, desde 1991, EEUU fue el principal promotor de condenar el régimen cubano en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y nombrar un relator especial para la isla, al que las autoridades cubanas denegaron acceso al país. En el anterior foro de derechos humanos, donde su influencia fue considerable, EEUU consiguió casi todos los años el respaldo mayoritario para su “causa” contra el régimen castrista. Entre los países que apoyaron la iniciativa de EEUU figuraron la mayoría de los Estados miembros de la UE. La Comisión de Naciones Unidas fue uno de los pocos foros y los derechos humanos uno de los pocos temas en relación a Cuba donde EEUU y la mayoría de los Estados miembros de la UE actuaron conjuntamente.

La reciente eliminación del relator especial de derechos humanos para Cuba señala, por un lado, que el nuevo Consejo integra más países del sur, que, en términos generales, tienden a privilegiar una definición de derechos humanos menos ligada a la democracia liberal. Por el otro, indica la pérdida de influencia de los países europeos y la retirada de EEUU del Consejo de Derechos Humanos, que se ha convertido en uno de los principales canales de articulación de los países en vías de desarrollo. El diferente trato que recibió Cuba en ambos foros, en la Comisión y el Consejo de Derechos Humanos, pese a que las condiciones de derechos humanos no mejoraron, señala el alto grado de politización del tema en foros multilaterales. Lo mismo ocurre en las políticas de la UE y de EEUU hacia Cuba.

La política de la UE hacia Cuba: más democracia que derechos humanos

Cuba es el único país de las Américas que por su situación política mereció, a juicio de la Unión Europea, la adopción de una Posición Común que entró

⁴ En las elecciones al nuevo Consejo de Derechos Humanos, celebradas el 9 de mayo de 2006, votaron 135 de 191 países a favor de Cuba.

⁵ Declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores, Victoria de Cuba en el Consejo de Derechos Humanos, La Habana, junio de 2007.

⁶ Consejo de la UE, Consejo de Derechos Humanos, Bruselas, 21 de junio de 2007.

en vigor el 12 de diciembre de 1996. Transcurridos más de diez años desde entonces, se puede constatar que la Posición Común no significó que la UE aplicara una política concertada hacia Cuba. Un destacado ejemplo para ello es el hecho de que los Estados miembros firmaron más de 20 acuerdos bilaterales con Cuba y la Comisión Europea ninguno. Así, la cláusula democrática se aplica a nivel comunitario, pero no en las relaciones bilaterales.

Controvertido es también el tema de los interlocutores. La UE en su conjunto privilegia claramente el diálogo con el régimen cubano que concentra su agenda política con Cuba. Desde que ambas partes restablecieron sus relaciones diplomáticas en 1988 – en el marco de la cooperación entre la entonces CE y el bloque socialista CAME – la política de la UE hacia Cuba se ha caracterizado por una permanente alternancia entre acercamiento y distanciamiento del régimen cubano. Dependiendo de la respectiva coyuntura política en Cuba, la UE ha dado prioridad, o al compromiso constructivo o a presiones diplomáticas y sanciones leves⁷.

En este juego, la oposición y los activistas de derechos humanos dentro y fuera de la isla han ocupado un plano secundario. Aunque mantienen un diálogo con la UE y sus Estados miembros, no son considerados como actor clave o principal interlocutor en el tema cubano. Más que contrapartes o representantes de un futuro gobierno cubano, los disidentes y activistas de derechos humanos son percibidos en Bruselas desde el prisma de la cooperación al desarrollo. A diferencia de EEUU, la UE no identifica los disidentes y opositores en la isla, que considera débiles en términos de poder, sino el gobierno como principal agente de cambio político.

Actores con agendas e intereses diversos

Aunque la UE denuncia la situación en la isla y ha pedido en muchas ocasiones la liberalización de los presos políticos, su política hacia Cuba no se concentra en los derechos humanos. En el seno de la UE cabe diferenciar entre cinco actores con diferentes posiciones y agendas: la Comisión Europea tiende a favorecer la cooperación (incondicional) con Cuba, el Parlamento Europeo (PE) es el principal defensor de la causa de los derechos humanos, los intereses de los ahora 27 Estados miembros frente a Cuba son tan diversos como sus políticas y el Consejo de la UE representa un compromiso inter-estatal entre la condicionalidad democrática y una política de diálogo.

A nivel de Estados miembros, España es el país que más influye y, de hecho, tiende a definir la política de la UE hacia Cuba. Aparte del país ibérico, existe el bloque de países nórdicos, incluyendo Dinamarca, Finlandia, Países Bajos y Suecia que priorizan el tema de los derechos humanos en sus políti-

⁷ Susanne Gratius, *¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba*. Documento de Trabajo, nº 15, FRIDE, Madrid, octubre de 2005.

cas exteriores y, por tanto, también frente a Cuba. Otro grupo de países, que tradicionalmente ha incluido a Francia, Bélgica, Italia y Portugal, está a favor de una política de compromiso y diálogo sin condiciones previas. Alemania y el Reino Unido tienen posturas neutrales o intermedias. Los nuevos Estados miembros, y particularmente Polonia y la República Checa, están más cercanos a la posición de sanciones de EEUU, favorecen más contactos con la oposición y son los más reacios a dialogar con el régimen cubano.

Al igual que la de los Estados miembros, la posición de la Comisión y del Parlamento Europeo varía según las coyunturas políticas internas. El actual Comisario Louis Michel, que visitó la isla en 2005 y 2008 para reanudar el diálogo político, pertenece más bien al grupo de aquéllos que desean un mayor acercamiento y cooperación con Cuba, mientras que la Comisaria de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, es más crítica frente a la situación de derechos humanos y políticos en Cuba. De este modo, en el seno de la Comisión Europea no se vislumbra un claro consenso en relación a Cuba.

El Parlamento Europeo –influido por los diputados españoles y particularmente por José Ignacio Salafranca, del grupo popular–, que ha aprobado varios informes y numerosas resoluciones sobre Cuba, es el mayor defensor de la causa de los derechos humanos en el seno de la UE. Así, tras un arduo debate interno, el PE galardonó en 2002 y 2005 respectivamente a Oswaldo Payá del Movimiento Cristiano Liberación y a las Damas de Blanco –el grupo de esposas de los presos políticos cubanos– con el Premio Sájarov a la libertad de pensamiento.

Estas diferencias indican que existe una Posición Común sin una política común. Al mismo tiempo, demuestran que en la UE prevalecen los intereses nacionales ante una estrategia supranacional o una política exterior consensuada. Así, la Posición Común apenas ha sido respetada en las relaciones que mantienen los países de la UE con Cuba: “En lo que a Cuba se refiere, los estados miembros de la Unión parecen dar mayor prioridad a las relaciones bilaterales que a cualquier aspecto de la política de la Unión Europea sobre Cuba”⁸.

El resultado de esta compleja constelación de poder es una política de compromiso condicionado de la UE plasmada en la Posición Común, aprobada en diciembre de 1996 a iniciativa de España, el único país europeo con marcados intereses nacionales en Cuba. Pero la Posición Común dista de ser una política común para promover la democracia y los derechos humanos en Cuba.

La “Posición Común”: entre condicionamiento democrático y diálogo político

La Posición Común sobre Cuba es el principal instrumento de la UE hacia la isla. Desde que existe este instrumento de política exterior, la UE ha aprobado

⁸ Pax Christi Netherlands: *La Unión Europea y Cuba : ¿Solidaridad o complicidad ?*, Quinto informe sobre Cuba, Utrecht, 2000.

Posiciones Comunes sobre determinados países para condenar la precaria situación de la democracia y los derechos humanos. Su escaso número refleja que la adopción de Posiciones Comunes por parte del Consejo de la UE ha sido la excepción y no la regla, puesto que este instrumento se aplica primordialmente a aquellos países que no están incluidos en ningún acuerdo de cooperación con la UE, siendo Cuba el único en América Latina y el Caribe.

La Posición Común sobre Cuba busca “favorecer un proceso de transición hacia una democracia pluralista y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales”⁹. El documento es el resultado de una particular constelación política en aquel momento. En marzo de 1996, un año electoral en EEUU, el entonces Presidente Bill Clinton aprobó la Ley Helms-Burton¹⁰, respondiendo a una ola de represión y al derrumbe de dos avionetas civiles en Cuba procedentes de EEUU; y José María Aznar, del conservador Partido Popular, había ganado las elecciones en España. Fue Aznar quien, tras conversaciones previas con el Gobierno de EEUU y el exilio, sugirió diseñar una Posición Común de la UE sobre Cuba.

Aunque el texto inicial fue modificado, mediante la Posición Común la UE fortaleció el condicionamiento democrático del diálogo político y de la cooperación con Cuba. Pero por otra parte, la Posición Común abre la puerta al diálogo político y a cambios políticos desde dentro, al afirmar que “es muy probable que la transición sea pacífica si el régimen actual inicia por sí mismo o hace posible dicho proceso”. Ello señala que la UE ha optado en el caso de Cuba por una estrategia de *top-down*, al privilegiar la relación con el régimen cubano, y no con la oposición, identificándolo como obstáculo, pero también como principal agente de cambios políticos.

De este modo, la Posición Común fortalece tanto el condicionamiento democrático como el diálogo político con las autoridades cubanas y, en menor grado, con los disidentes y la oposición. Según la coyuntura política, primordialmente en España¹¹, la UE favoreció una u otra componente de la Posición Común. Durante el Gobierno conservador de Aznar se impuso la condicionabilidad democrática a través de una mayor presión diplomática. Muestra de ello fueron las “sanciones leves” impulsadas por España que aprobó la UE en 2003 en reacción al encarcelamiento de 75 disidentes. El elemento más controvertido del paquete de medidas fue la invitación de disidentes a fiestas nacionales de los Estados miembros.

⁹ Véase “Posición Común de 2 de diciembre de 1996 definida por el Consejo en virtud del artículo J.2 del Tratado de la UE, sobre Cuba (96/697/PESC)”.

¹⁰ Entre otras, la Ley Helms-Burton penaliza inversiones extranjeras en Cuba, convierte el embargo en ley y prohíbe reconocer un régimen liderado por los hermanos Castro.

¹¹ Francesc Bayo, *Las relaciones políticas entre España y Cuba: continuidad histórica y ajustes frecuentes*. Documentos de CIDOB, n° 16, Barcelona 2006.

Cuando el PSOE ganó las elecciones, José Luís Rodríguez Zapatero logró suspender dichas medidas y, siguiendo la segunda componente de la Posición Común, logró que la UE volviera al diálogo con las autoridades cubanas. Esta posición se acentuó después de la visita a Cuba que realizó el Ministro de Asuntos Exteriores español, Miguel Ángel Moratinos, a inicios de mayo de 2007. Entre otros asuntos, ambos gobiernos acordaron reabrir el diálogo político bilateral, incluyendo el controvertido tema de los derechos humanos, y reanudar la cooperación bilateral. Después de un arduo debate en el seno de la UE, España logró convencer a los demás Estados miembros de retomar el diálogo político con el régimen castrista. Sobre todo Polonia y la República Checa favorecieron una política de presión diplomática y sugirieron intensificar las relaciones con los disidentes y la oposición cubana. Mientras que ellos apoyaron un nuevo documento estratégico que había elaborado la Presidencia alemana de la UE sobre Cuba, España se opuso a la publicación de una nueva estrategia hacia Cuba. Ello señaló nuevamente que en el seno de la UE no hay un consenso en cuanto al acercamiento a o distanciamiento del régimen cubano y que su política hacia Cuba es impulsada desde España.

Siguiendo los pasos de España, en su última revisión de la Posición Común, el 18 de junio de 2007, el Consejo de la UE propone un diálogo abierto con las autoridades cubanas sobre todos los temas de interés mutuo y con especial énfasis en un intercambio sobre la democracia, los derechos humanos y las libertades fundamentales. La UE invitó a la delegación cubana a Bruselas para abrir un diálogo político recíproco, integral y no discriminatorio (es decir, sin condiciones previas). Dicha posición fue criticada no sólo por algunos Estados miembros, principalmente la República Checa, sino también por el PE. Entre otros, su Resolución sobre Cuba, aprobada el 21 de junio de 2007, exige al Consejo a incluir disidentes y opositores en su oferta de diálogo político y enfocarlo claramente a la situación de los derechos humanos en la isla.

La respuesta de La Habana fue rotundamente negativa, y más agresiva que de costumbre. Como ya ocurrió en otras muchas ocasiones, el gobierno exigió la eliminación de la Posición Común y la suspensión definitiva de las “llamadas sanciones”¹². Fue una derrota diplomática para España, que había jugado fuertemente la carta del diálogo y la reanudación de la Ayuda Oficial al Desarrollo suspendida por Fidel Castro en 2003, cuando la UE había aprobado las medidas contra Cuba. La respuesta negativa del gobierno de Castro señaló nuevamente que ni la condicionalidad democrática ni un diálogo recíproco sin condiciones previas parecen ser instrumentos para promover una apertura política en Cuba.

¹² Declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre las conclusiones del Consejo de Relaciones Exteriores de la Unión Europea sobre Cuba, La Habana, 22 de junio de 2007.

Los (escasos) resultados de la política europea

El caso de Cuba permite sacar dos conclusiones en cuanto a la efectividad de “Posiciones Comunes de la UE”: (1) señala el dominante peso de determinados Estados miembros en el diseño y la implementación de Posiciones Comunes (en este caso España), según sus vínculos históricos, culturales o económicos con el país en cuestión¹³; (2) aunque surgen en el marco del Consejo de la UE, hay un escaso respeto de las Posiciones Comunes como instrumento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) por parte de los Estados miembros, lo cual repercute negativamente en la consecución de sus objetivos, en este caso la promoción de la democracia y los derechos humanos.

El condicionamiento, o el elemento de presión que incluye la Posición Común, no ha favorecido una apertura política y un mayor respeto de los derechos humanos en la isla, sino más bien el cierre de filas, de canales de intercambio académico y de la cooperación al desarrollo (incluyendo el apoyo a activistas de derechos humanos). El condicionamiento democrático tampoco ha alterado la fluida relación económica entre ambas partes.

Mientras que la UE ha tenido un peso político muy limitado, sí ha jugado un papel clave en la economía cubana¹⁴, y es allí que, a través del turismo y la creación de *joint-ventures*, empresas europeas habrán tenido una cierta influencia en el tímido proceso de reformas económicas que Cuba inició en los años noventa, que puso fin al control absoluto del régimen cubano sobre la población

También la componente de diálogo e intercambio de la Posición Común ha tenido mejores, aunque también pocos resultados que la condicionalidad. Entre ellos destacan la liberación de varios presos políticos y/o la no aplicación de la pena de muerte desde finales de los años noventa. Sin embargo, estos modestos avances en materia de derechos humanos se produjeron como resultado de visitas bilaterales y no en el marco de la Posición Común que no influyó en este proceso. Es más, desde que la UE reabrió en diciembre de 2001 el diálogo político con el gobierno cubano sólo tuvieron lugar dos reuniones, que concluyeron sin resultado.

Cabe destacar que en los más de diez años en los que la UE aplica la Posición Común sobre Cuba no se han producido avances en las relaciones: Cuba sigue siendo el único país latinoamericano sin vinculación contractual con la UE y que no ha abierto un mecanismo de diálogo político regular. Cabe especular que, en el fondo, esta situación conviene a las dos partes: la UE puede seguir haciendo negocios en Cuba sin entrar en conflicto con EEUU; y

¹³ En la UE hay un acuerdo informal sobre las responsabilidades nacionales con respecto a terceras regiones (p.e. Alemania se encarga de Europa del Este, España de América Latina y Francia de África).

¹⁴ Susanne Gratius, *¿Es la Posición Común de la UE una estrategia válida?* Comentario FRIDE, Madrid, julio de 2006.

al Gobierno de Cuba, la cooperación con Europa le garantiza la supervivencia económica sin tener que realizar concesiones políticas.

En resumen, el paraguas bajo el cual caben todas las políticas que aplican actores de la UE con respecto a Cuba sería una estrategia de “compromiso condicionado”¹⁵ que deja un amplio margen para el diálogo con el régimen cubano, presión diplomática, contactos con la disidencia y relaciones económicas bilaterales sin condicionamiento político. La política de la UE ha sido poco coherente, influida por los intereses cambiantes de los respectivos Gobiernos de España, y muy reactiva en cuanto a las respectivas condiciones políticas en Cuba (más o menos represión) y la política de EEUU. Estos tres factores políticos y no la cuestión de los derechos humanos han dominado la agenda de la UE con respecto a Cuba.

La política de EEUU: ¿castigo o promoción de democracia y derechos humanos?

Tampoco la política de EEUU hacia Cuba se concentra en la promoción de los derechos humanos, sino que Washington persigue claros objetivos políticos. A diferencia de la UE, con su política de sanciones y aislamiento diplomático, EEUU quiere poner fin al régimen para (r)establecer la democracia liberal y la economía de mercado en Cuba. Los principales instrumentos para ello son el embargo económico y financiero, la ruptura de relaciones diplomáticas, el apoyo del movimiento opositor dentro y fuera de Cuba, la propaganda política y la condena pública del régimen cubano.

A diferencia de la UE, la oposición –la disidencia interna y los exiliados políticos– es el único interlocutor de EEUU en el tema cubano. Desde los años noventa, los Gobiernos en Washington reforzaron su apoyo y financiamiento de la oposición interna en Cuba. Aunque no existe ningún tipo de cooperación inter-estatal, la isla es el principal beneficiario de los recursos asignados por la National Endowment for Democracy (NED) a América Latina. Según su página Web, sólo una parte insignificante (un 5%) de los recursos disponibles en 2005 fue destinado a promover los derechos humanos en la isla frente al amplio programa mediático o propagandístico (Radio y TV Martí y otros) fomentado desde EEUU.

Puesto que EEUU no reconoce la legitimidad ni pretende dialogar con el Gobierno cubano, su política no ofrece ningún incentivo para promover la democracia y el respeto de los derechos desde dentro, sino que está orientada, desde los años sesenta en una era post-castrista. A diferencia de la política “hiperrealista” de la UE que se concentra en el régimen castrista, al querer anticipar el futuro, la de EEUU parece de ciencia ficción y representa un claro

¹⁵ Véase Joaquín Roy que habla de un “conditioned constructive compromise based more on the carrot than the stick”, op.cit., p. 3.

“divorce from reality”¹⁶. Asimismo, su política de castigo ha sido contraproducente al proporcionarle al régimen cubano un enemigo externo y un chivo expiatorio para reprimir la disidencia y las libertades individuales, así como para justificar el deterioro económico.

La singularización de Cuba y los intereses de los actores principales

No por su balance de derechos humanos, sino por ser el único país en las Américas que carece de un gobierno democráticamente elegido, Cuba tiene un peso desmesurado en la política de EEUU¹⁷:

- Es el único país del continente para el cual EEUU ha creado, desde la Administración de Clinton, enviados especiales con distintos mandatos, desde Richard Nuccio y Stuart Eizenstat a Caleb McCarry;
- Cuba es considerado como una amenaza de seguridad nacional de EEUU e incluido en la lista de países que colaboran con el terrorismo;
- Pese a no existir relaciones diplomáticas con Cuba, la Sección de Intereses de EEUU en La Habana (inaugurada en 1977, durante la Presidencia de Jimmy Carter) es una de las sedes diplomáticas más importantes del país y la única que sólo mantiene contactos con los disidentes y opositores al régimen cubano;
- Cuba es el único país del hemisferio y uno de los pocos Estados contra los cuales Washington impone sanciones unilaterales que no son seguidas por ningún otro país del mundo;
- Desde 1966 está en vigor la Ley de Ajuste Cubano que trata a todos los cubanos que llegan a las costas de EEUU como refugiados políticos que al cabo de un año pueden obtener el permiso de residencia permanente.

La excesiva atención que recibe el tema Cuba en EEUU no se debe tanto al escaso respeto de los derechos humanos como al poder de los *Cuban-Americans*. Los exiliados de la primera generación que llegaron a EEUU en los años sesenta se han consolidado como el grupo que diseña la política exterior de Washington hacia Cuba, y que bloquea cualquier cambio sustancial con respecto al embargo y las sanciones. Desde que la anterior élite blanca y próspera de la isla empezó a huir de la Revolución de 1959, los hoy poderosos cubano-americanos dominan tanto la política local en el sur de EEUU como los asuntos cubanos en el poderoso Congreso de EEUU. Similar a la influencia que ejerce la comunidad judía en EEUU sobre la política de Medio Oriente, la comunidad cubana domina la política exterior de EEUU hacia Cuba.

¹⁶ Wayne Smith, *Bush's Delusional Cuba Policy*, en: “The Washington Post”, 5 de marzo de 2007.

¹⁷ Susanne Gratius, *¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba*. Documento de Trabajo, n° 15, FRIDE, Madrid, octubre de 2005.

La sobredimensionada influencia política de los cubanos en EEUU en relación a su peso demográfico –son sólo 1,3 millones comparados con casi 20 millones de mexicanos– se debe a sus recursos económicos, a sus vínculos con el partido Republicano y a su peso electoral en el Estado de Florida. Dicha alianza política se plasmó en 1981 en la creación de la Cuban-American National Foundation (CANF), auspiciada por el entonces Gobierno de Ronald Reagan. Aunque la organización ha perdido influencia frente a otros grupos del exilio y experimentó una profunda reforma interna tras la muerte de su líder Jorge Mas Canosa en 1997, la CANF sigue siendo la principal organización de intereses cubanos. Asimismo, los cubano-americanos son el principal poder político en Miami y gran parte del Estado de Florida, cuyo voto ha sido la clave para la primera elección de George W. Bush. Según Chris Dodd, “US-Cuban relations are held hostage to a small minority in each country”¹⁸ (los halcones del exilio en EEUU y los pro-castristas en Cuba).

Son también los cubanos-americanos los que contribuyen a consolidar el régimen cubano: Aunque su principal misión es derrocar a Fidel Castro, su influencia política en EEUU depende del mantenimiento del régimen castrista en el poder. Teniendo en cuenta que los opositores más radicales al régimen cubano viven en Miami, el conflicto Cuba-EEUU¹⁹ es de índole interna. Al prevalecer la opción “salida” –por la represión en Cuba la alternativa “voz”²⁰ apenas es posible– la lucha entre los castristas y sus opositores se ha extra-territorializado. Así, el enfrentamiento entre el Gobierno cubano y la oposición en el exilio²¹ se ha transformado en un conflicto entre Cuba y EEUU. La causa de los derechos humanos está subordinada y forma parte de este juego político entre régimen cubano, oposición y EEUU.

Pero hay también indicios a favor de un gradual cambio en la percepción del problema cubano en EEUU. Aunque el Congreso sigue siendo la mayor plataforma política de los pocos cubano-americanos representados, en los últimos años –y en la medida en que una nueva generación del exilio asciende al poder–, los más duros con Castro empezaron a perder influencia²². Asimismo, en el Congreso ha ganado fuerzas el grupo bipartidista de Senadores y Diputados a favor de levantar partes del embargo e iniciar contactos con el gobierno cubano. En los últimos años, varias delegaciones del Congreso han

¹⁸ Senator Chris Dodd’s Reaction to Bush Administration’s Cuba Policy, Press Prelease, 20 May 2002.

¹⁹ Cabe recordar el telón histórico del conflicto desde la aprobación del denominado Platt Amendment en 1901 que permitió la injerencia en asuntos internos.

²⁰ En referencia al libro “Exit, voice and loyalty” que publicó en 1970 el economista Albert O. Hirschman.

²¹ Lincoln Díaz-Balart, el hermano de la primera esposa de Fidel Castro, es uno de los más feroces adversarios del Presidente cubano.

²² Véase Julia Sweig, op.cit.

viajado a la isla, donde se entrevistaron, entre ellos, con altos representantes del régimen cubano.

Los cubano-americanos también han perdido peso en el gobierno. Desde que Condoleeza Rice llegó a ocupar la Secretaría de Estado, los cubano-americanos han sido apartados de sus anteriores posiciones claves en la política hacia la isla. Así, el Cuba Transition Coordinator Caleb McCarry, el Subsecretario de Estado Tom Shannon o la responsable de Cuba en el Departamento de Estado, Kerstin Madison, no tienen ningún vínculo personal o histórico con la isla. Ello podría insertarse en una futura estrategia de acercamiento entre Cuba y EEUU. Así, tanto el Presidente Raúl Castro como altos oficiales de EEUU, han señalado recientemente que, en determinadas condiciones, estarían dispuestos a dialogar. No obstante, todavía no se han dado pasos visibles en esta dirección que confirmen esta hipótesis.

También en el exilio político cubano, que ha dominado el debate sobre los derechos humanos en Cuba, los grupos más favorables al diálogo y la reconciliación han ganado terreno tanto en Miami como en Washington. Asimismo, existe otro grupo con un destacado interés en Cuba: los empresarios y particularmente los agricultores en el Estado de Florida, que en 2002 consiguieron, bajo determinadas condiciones (entre ellos el pago al contado de los envíos), el levantamiento del embargo para la exportación de alimentos y medicinas a Cuba. Desde aquel entonces, EEUU se ha convertido en el principal suministrador de alimentos de la isla y en uno de sus principales socios comerciales, lo cual es una clara contradicción al embargo que impone Washington a Cuba desde los años sesenta.

Otro actor destacado y uno de los pocos con una exclusiva agenda de derechos humanos, es el Carter Center creado en 1982 por el ex Presidente Jimmy Carter, que viajó en mayo de 2002 a Cuba. Durante su estancia en Cuba, Carter fue el primer representante de EEUU autorizado a presentar un discurso público en la Universidad de La Habana, en el cual insistió, entre otros, en la necesidad de mejorar la situación de los derechos humanos y cívicos en la isla. Asimismo, el ex Presidente aludió públicamente al entonces Proyecto Varela, una plataforma concertada por la oposición interna que, conforme a la Constitución, consiguió 11.000 firmas para celebrar un referéndum para introducir reformas políticas en el sistema cubano. Esta iniciativa contribuyó no sólo al reconocimiento internacional del Proyecto Varela y a la decisión del PE de galardonar a su principal autor, Oswaldo Payá, con el Premio Sájarov, sino que también permitió difundir el proyecto en Cuba y EEUU.

¿Acelera o bloquea el gobierno Bush avances hacia la democracia y los derechos humanos?

No promover los derechos humanos y la democracia, sino liberar a Cuba –este “outpost of tyranny”²³– de los hermanos Castro es el principal objetivo de

²³ Según Condoleezza Rice en su discurso inaugural, el 18 de enero de 2005.

la política del Gobierno de George W. Bush, quien, desde que tomó el poder, ha pronosticado el inminente colapso del régimen cubano. En su último informe sobre los derechos humanos en Cuba, el Departamento de Estado califica el régimen cubano de totalitario²⁴. Freedom House incluye a Cuba entre los ocho países con el peor balance de derechos políticos y cívicos, calificándolo como una de las sociedades más reprimidas del mundo²⁵.

Ello refleja una percepción muy diferente a la tesis del autoritarismo del régimen cubano que predomina en la UE. Aunque los instrumentos políticos –el fortalecimiento de las sanciones y del aislamiento– del Gobierno Bush no son nuevos si comparados con los de Administraciones anteriores, sí lo es el diseño de una detallada agenda para una Cuba post-castrista en EEUU coordinada por un “Cuba Transition Coordinator”, situado en y nombrado por Washington.

La pieza clave de la política cubana del Gobierno Bush fue la instauración, el 10 de octubre de 2003, de la Comisión de Asistencia para una Cuba Libre, presidida por el entonces Secretario de Estado Colin Powell, que delegó la coordinación al entonces Subsecretario de Estado de origen cubano, Roger Noriega. Dicha Comisión presentó, en 2004²⁶ y 2006, dos informes al Presidente con tres objetivos: “acelerar la transición en Cuba”, “socavar las estrategias de supervivencia del régimen de Castro” e “impedir la estrategia de sucesión del régimen”. Es un programa post-castrista o *blueprint* de transición enfocado hacia la creación de un Estado democrático de Derechos y una economía de libre mercado.

El primer informe sugiere la política de sanciones, no a nivel gubernamental, sino limitando los contactos entre las sociedades civiles. Siguiendo sus recomendaciones, el Gobierno de EEUU reforzó las sanciones, incluyendo la reducción de las visitas de familiares a Cuba, nuevas restricciones al intercambio académico²⁷, la prohibición del envío de remesas a miembros del PCC y representantes del Gobierno; la reducción del envío de paquetes a Cuba y mayores recursos para fortalecer la oposición a Castro. El segundo informe, que resume y sistematiza las propuestas del primero (de casi 500 páginas), prevé dotar 80 millones de dólares adicionales al “Cuba Fund for a Democratic Future” (Fondo Cubano para un futuro democrático), que financia sobre todo a grupos disidentes y a activistas de derechos humanos en la isla.

Las restricciones a los viajes y al envío de remesas han sido muy criticadas incluso en círculos de la comunidad cubana en EEUU. El debate

²⁴ U.S. Department of State, *Cuba. Country Report on Human Rights Practices* **– 2006. Washington DC.

²⁵ Freedom House, *The Worst of the Worst: The World's most repressive societies – 2007*. Washington DC et al. 2007.

²⁶ Surgió de la denominada Comisión de Asistencia para una Cuba Libre (Commission for Assistance to a Free Cuba), creada por el Presidente George W. Bush en octubre de 2003.

²⁷ A consecuencia de esta medida, según el US Department of State, los viajes entre EE UU y Cuba se han reducido en un 57%.

interno en el exilio ha puesto en evidencia un conflicto generacional. Mientras que la primera generación de inmigrantes cubanos –la más influyente y conservadora– ya no tiene relaciones en la isla, casi todos los cubano-americanos de la segunda generación (que en su gran mayoría emigraron por motivos económicos) mantienen estrechos vínculos con familiares en Cuba y les mandan recursos, independientemente de sus preferencias políticas o la situación de derechos humanos en la isla.

Atendiendo a las críticas, Condoleezza Rice ha rebajado el perfil de Cuba en la política exterior de EE UU. Aunque cumplió con el mandato del Presidente y nombró, en 2005, un “Cuban Transition Coordinator”, el republicano Caleb McCarry no es cubano-americano, ni tampoco tiene un perfil político destacado: antes de su cargo actual fue Jefe de asesores del Comité de Relaciones Internacionales en el Congreso. Su nombramiento indica que Condoleezza Rice ha preferido crear un cargo más técnico que político. De hecho, McCarry ha mantenido un bajo perfil político en la cuestión cubana²⁸. En esta misma línea apuntó la posterior sustitución de Roger Noriega como Subsecretario para Asuntos Hemisféricos por Tom Shannon.

Sin embargo, el cargo “Cuba Transition Coordinator” señala que el Gobierno de EEUU no cree tanto en una transición desde dentro, sino en una caída del régimen impulsada y sustituida desde Washington. Tanto las recomendaciones de la “Comisión” como el nombramiento de McCarry demuestran que el Gobierno de George W. Bush apunta a una estrategia más proactiva y paternalista que sus antecesores para provocar la caída del régimen cubano. Ello es, ante todo, una concesión electoral al importante Estado de Florida, en gran parte controlado por los cubano-americanos que suelen votar “republicano”²⁹.

Siguiendo la lógica del régimen cubano, la política de George W. Bush hacia Cuba confirma la imagen de “fortaleza sitiada” a la que alude Fidel Castro para justificar su régimen autoritario. Para el Gobierno cubano, el gobierno Bush es un enemigo perfecto: por su política hostil crea los argumentos para legitimar la necesidad de una unidad política en torno a Fidel. Ello le permite a Castro desviar la atención de la agenda interna a la necesidad de defensa externa, desacreditar a todos los activistas de derechos humanos y disidentes como “mercenarios de EEUU” y justificar su encarcelamiento con la defensa de la soberanía nacional. Finalmente, su política permite al régimen cubano interpretar tanto la democracia liberal como los derechos humanos y libertades individuales como una concesión al enemigo y el fin de la soberanía. Por todo ello, más que promover la situación de los derechos humanos y la democracia, la política de EE UU ha contribuido a bloquear una apertura política en Cuba.

²⁸ Julia Sweig, *A New Stance toward Havana*, en: “The Nation”, Washington DC, 14 de mayo de 2007.

²⁹ Véase, entre otros, Julia Sweig, *op.cit.*

En su Informe 2005, Amnistía Internacional llega a esta misma conclusión: “El embargo estadounidense y las medidas relacionadas con él siguieron teniendo un efecto negativo en el disfrute de toda la gama de derechos humanos en Cuba”³⁰. Además, a diferencia de la UE, que mantiene relaciones con la isla, con su política EEUU no ha logrado la liberalización de ningún preso político ni de ningún activista de los derechos humanos en Cuba, sino todo lo contrario: su apoyo directo fue utilizado como argumento por parte del régimen cubano para su encarcelamiento por colaborar con EEUU, el enemigo externo número uno del régimen castrista.

Conclusiones y perspectivas

Aunque siguen aplicando instrumentos distintos para fomentar la democracia y los derechos humanos en Cuba, a partir de los años noventa las políticas de EEUU y de la UE se han ido nivelando. Desde la aprobación de la Posición Común sobre Cuba en 1996, la UE ha fortalecido la componente de la condicionalidad democrática, acercándose a la política de presión de Washington. Al levantar las sanciones de exportación para medicinas y alimentos, también EEUU se acercó a la política de compromiso económico de la UE. En la actualidad, Washington tiene una estrategia de “compromiso y sanciones”, mientras que la de la UE se caracteriza por el “compromiso condicionado”.

Entre los elementos comunes de ambas políticas destaca la preocupación por la situación de los derechos humanos y políticos en la isla. Pero aunque coinciden en la condena de las reiteradas olas de represión por parte del gobierno cubano, al tratarse de los derechos civiles y políticos estrechamente ligados a la democracia liberal, Bruselas y Washington han optado por caminos separados para fomentarla. Implícitamente, por su política, la UE reconoce al régimen cubano como principal interlocutor y motor de posibles cambios en Cuba, que a su juicio deberían iniciarse de forma gradual y pacífica. EEUU, a cambio, sigue apostando a la oposición (de la cual forman parte los activistas de derechos humanos) como principal actor de un futuro cambio democrático en la isla y se niega a negociar o dialogar con el régimen castrista.

Los escasos o incluso contraproducidos resultados de las políticas de la UE y de EEUU hacia Cuba señalan el impacto negativo que tiene la politización del tema para la situación de los derechos humanos y políticos en la isla. Así, las diferentes políticas de la UE y EEUU, trasladadas a la arena de la política internacional, han contribuido a mantener el régimen castrista en el poder: la UE, por su reconocimiento diplomático y la cooperación económica; EEUU, al ofrecer una imagen de enemigo externo.

³⁰ Amnistía Internacional, *Informe 2005* (capítulo Cuba), Madrid 2005.

Por otra parte, cabe constatar que ni la política de la UE ni la de EEUU hacia Cuba se concentra en la cuestión de los derechos humanos, sino en el caso europeo en la promoción de una transición hacia la democracia y en el de Washington en el fin del régimen político actual. De este modo, EEUU y la UE no sólo optan por diferentes instrumentos e interlocutores en la cuestión cubana, sino que tampoco comparten los mismos objetivos en sus políticas hacia Cuba.

Ni este diagnóstico negativo para la situación de los derechos humanos en Cuba ni tampoco las condiciones políticas en la isla han cambiado desde que Fidel Castro transfirió, en verano de 2006, temporalmente el poder a su hermano Raúl. Aunque una cúpula colectiva encabezado por Raúl Castro sustituyó el liderazgo unipersonal de Fidel Castro, hasta ahora, los nuevos dirigentes no han introducido ningún cambio en el sistema político o económico de la isla. Aún así, la retirada de Fidel de la escena política pública, por grave enfermedad, ha sido interpretada de diferentes maneras en Bruselas y Washington.

En primer lugar, por Ley –según el artículo II de la Ley Helms-Burton–, EEUU no puede reconocer un gobierno de Fidel o Raúl Castro en Cuba. Asimismo, uno de los objetivos declarados del Gobierno Bush es impedir una sucesión en Cuba. Según Tom Shannon, esto es lo que ocurrió en Cuba, donde, a su juicio, se ha producido un “slow motion transfer of power”³¹ hacia el Presidente Raúl Castro sin que Fidel vuelva a concentrar el poder. La posición de la UE es diferente, puesto que no tiene un impedimento legal o de otro tipo para reconocer cualquier gobierno en Cuba que respete mínimamente la democracia y los derechos humanos. En cuanto a la salida de Fidel de la política pública, la UE no lo consideró una sucesión, sino “una transferencia temporal de poder” a un “liderazgo colectivo”, sin mencionar ni siquiera al presidente interino Raúl Castro.

Puesto que Fidel Castro ha sido, durante casi cincuenta años, el mayor impedimento de una apertura democrática y un mayor respeto de los derechos humanos y políticos en Cuba, su renuncia definitiva abre una nueva ventana de oportunidad para llevar a cabo cambios graduales que contribuyan a mejorar la situación política en la isla, lo cual podría conllevar también un acercamiento de Cuba a la UE y a EEUU. En el seno de la UE, la próxima evaluación de la Posición Común en junio de 2008 ofrece la ocasión de evaluar positivamente el levantamiento de determinadas prohibiciones en la isla (entre ellas algunas restricciones de viajar) y de eliminar definitivamente las “sanciones diplomáticas” impuestas en 2003. En EEUU han ganado peso los que desean un cambio de la política hostil hacia Cuba, pero su agenda depende del enlace de las elecciones presidenciales en 2008 y el fin de la “era Bush”.

³¹ <http://www.usinfostategov>, 23 de agosto de 2006.

Anexo: Instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Cuba

Nº	Instrumento	Fecha de ratificación
1	Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	15/2/72
2	Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen del Apartheid	1/2/77
3	Convenio de la OIT (No. 100) sobre la igualdad de remuneración para hombres y mujeres.	13-1-54
4	Convención de la UNESCO contra la discriminación en la educación	02/11/62
5	Convenio de la OIT (No. 111) relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación	26-8-65
6	Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes	11/12/90
7	Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio	4/3/53
8	Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad	13/9/72
9	Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	17/5/95
10	Convención sobre la Esclavitud de 1926 y Protocolo para modificar la Convención sobre la Esclavitud	28-6-54
11	Convención suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas	21-8-63
12	Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena	4/9/52
13	Convenio de la OIT (No. 29) relativo al trabajo forzoso	20-7-53
14	Convenio de la OIT (No. 105) relativo a la abolición del trabajo forzoso	2-6-58
15	Convención sobre el Derecho Internacional de Rectificación	17-11-54
16	Convenio de la OIT (No. 11) sobre el derecho de asociación y de coalición de los trabajadores agrícolas	22-8-35
17	Convenio de la OIT (No. 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.	25-6-52
18	Convenio de la OIT (No. 98) relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva.	29-4-52
19	Convenio de la OIT (No. 122) relativo a la política de empleo	5-2-71

20	Convenio de la OIT (No. 135) relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores	17-11-72
21	Convenio de la OIT (No. 141) sobre las organizaciones de trabajadores rurales y su función en el desarrollo económico y social	14-4-77
22	Convenio de la OIT (No. 151) relativo a la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en el Servicio Público	29-12-80
23	Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer	8/4/54
24	Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada	5/12/57
25	Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios	20/8/65
26	Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	17/7/80
27	Convención sobre los Derechos del Niño	21/8/91
28	Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la pornografía y la prostitución infantiles	25/9/01
29	Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de los Niños en los Conflictos Armados.	9/2/07
30	Convenio de la OIT (No. 138) relativo a la edad mínima de admisión al empleo	7-3-75
31	Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña	15/4/54
32	Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar	15/4/54
33	Convenio de Ginebra relativo al tratamiento a los prisioneros de guerra	15/4/54
34	Convenio de Ginebra relativo a la protección debida de las personas civiles en tiempo de guerra	15/4/54
35	Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas en conflictos armados internacionales	25/11/82
36	Segundo Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas en conflictos armados sin carácter internacional	23/6/99

* Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Cuba