

Ponencia

Título:

“Mitos y realidades de la relación asimétrica: Cuba, la Unión Europea y el fiasco de la Posición Común (2006-2016)”

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), en Coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019

Eje temático: *Economía Política, Política Internacional y Relaciones Internacionales*

Autor:

Rogelio Plácido Sánchez Levis

rogeliosl68@yahoo.com

Institución de pertenencia:

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) del Ecuador

RESUMEN

Esta ponencia tiene como objetivo la presentación de los resultados parciales de una investigación dedicada a la asimetría en las relaciones internacionales, y que aborda como uno de sus casos de estudio la Posición Común de la UE sobre Cuba y sus consecuencias para los vínculos entre ambos actores. La pérdida de los canales de influencia de la UE, las persistentes fracturas y competencia entre la estrategia supranacional europea y las diplomacias nacionales de los Estados miembros, y la subestimación de los factores contextuales y relacionales que actuaron en favor de la Isla, están entre los ejes de la ponencia.

ABSTRACT

This paper aims to present some partial results of a research devoted to asymmetry in international relations, which includes as one of its case studies the EU Common Position on Cuba and its consequences for the links between both players. The loss of the channels of influence of the EU, the persistent fractures and competition between the European supranational strategy and the national diplomacies of the Member States, and the underestimation of the contextual and relational factors that acted in favor of the Island, are among the axes of the paper.

INTRODUCCIÓN

La desaparición de la bipolaridad estratégica que dominó la segunda posguerra mundial, pareció ensanchar los márgenes para la gestión de la crisis de sobreacumulación del capital, iniciada en la década de los años setenta, y explicada con amplitud por Corsi, (2009), Hobsbawm (1999), y Wallerstein (2004), entre otros autores. En dicho contexto, se pudiera entender el regionalismo como una forma de gestión del orden naciente, marcado por procesos de fragmentación, incertidumbre y crisis. Articuladas a lo anterior, se despliegan dinámicas de recambio, competencia y cooperación hegemónica por influencia, acceso y control sobre recursos, mercados y espacios estratégicos.

Desde la perspectiva gramsciano-coxiana, se analiza la regionalización del (des) orden mundial dentro del proceso de sucesión de bloques históricos, en el que tiene lugar la transformación de la estructura del poder global, en detrimento del Estado. Es una perspectiva que permite comprender el regionalismo, explicado desde distintos enfoques como los de Haas (1964), Mitrany (1968), Hansen (1969), y Menezes (2010), como respuesta a los desafíos interpuestos por la creciente interdependencia y la gradual transición hacia el orden poswestfaliano.

La Unión Europea surge con la aspiración de constituirse en un actor global, con responsabilidades compartidas entre sus miembros, que abarcan un número creciente de áreas, como es el caso de la política exterior y la seguridad común (PESC). Para Wessels (2013), se trata de la fusión de un nivel supranacional de autoridad adicional sobre las estructuras preexistentes. Según Bulmer (1995), es una forma de gestionar los crecientes desafíos a la gobernación nacional. Asimismo, la noción de política exterior y de seguridad alude a la progresiva necesidad de afirmación e intervención global (Sánchez, 1995). De acuerdo con Perera (2017), el Tratado de la Unión Europea (TUE) fue insuficiente para los propósitos de una verdadera integración supranacional y federalista en el capítulo sobre la PESC

(pág.29). Bajo esta evidente precariedad estructural, se introduce en el Tratado de Ámsterdam, la figura de la “estrategia común”.¹

La adopción de la PCC fue antecedida por los intentos infructuosos de firmar un acuerdo marco de cooperación con Cuba sobre la base de condicionalidades asociadas a la organización de su sistema político (Roy & Domínguez Rivera, 2001). Sin embargo, el derribo de dos avionetas civiles por parte de la defensa antiaérea cubana (Foont, 2007), el informe de la visita del Comisionado europeo descartando la existencia de condiciones mínimas para la negociación (IRELA, 1996), y los compromisos de campaña del presidente del gobierno español José María Aznar de endurecer la política, las exigencias y las presiones sobre el país caribeño (Vicent, 1996), contribuyeron a detener las negociaciones. En diciembre de 1996 el gobierno español promovió la adopción por la UE de lo que se conoce como la Posición Común sobre Cuba (PCC).² Desde entonces, las relaciones entre las dos partes, quedaron enmarcadas dentro del marco institucional y normativo de la mencionada iniciativa, que cerró el grueso de los canales de oficiales de comunicación y diálogo entre ambos actores, reduciéndose sensiblemente la capacidad de la UE para promover sus intereses y desplegar todo su potencial en términos de capacidades materiales, ideológicas y políticas en la relación con Cuba. Los datos recopilados y las generalizaciones formuladas alrededor de este fenómeno, se convirtieron en una rica fuente de conocimiento empírico acerca de la asimetría en las relaciones internacionales.

El “dilema estructuralista de la investigación” de William Zartman nos ofreció, en un primer momento, la perspectiva teórica general para un estudio empírico de las negociaciones y acuerdos cubano-estadounidenses publicados en el libro

¹ Como instrumento de acción política exterior, mandatando al Consejo Europeo, para la aplicación de las estrategias comunes, por medio de acciones y de posiciones comunes (Comunidades Europeas, 1997). Desde que existe este instrumento de la PESC, creado por el Tratado de Maastricht de 1992, la UE ha aprobado Posiciones Comunes sobre Birmania, Cuba, Irak, Nigeria y Zimbabwe (Gratius, 2005).

² Con la PCC, se fijaba una línea coordinada de acción política compartida por todos los países miembros de la UE, que suscitó un fuerte rechazo de parte de las autoridades cubanas, que achacaron su autorías a los sectores más reaccionarios del Partido Popular y la política española, incluyendo a uno de sus principales líderes, el entonces presidente del gobierno José María Aznar (Vicent, 2015).

“Reflexiones acerca del dilema estructuralista de William Zartman”. Desde la misma lógica, y considerando su riqueza en cuanto a dinámicas conflictuales y negociadoras, decidimos abordar otro de los ámbitos de relación asimétrica de la política exterior de Cuba: los nexos con Europa, y específicamente el fenómeno de la PCC. Con esta ponencia nos proponemos analizar los factores que limitaron los alcances, y propiciaron el fracaso de la PCC como modelo de gestión de la política exterior global europea hacia Cuba, dentro de un contexto dominado por la distribución asimétrica de capacidades materiales e ideológicas en favor de la UE.

El problema que se aborda en esta ponencia ha sido poco estudiado, quedando más bien relegado en análisis más generales sobre la PCC. Se han encontrado también aproximaciones a la cuestión de las relaciones asimétricas tanto de Cuba como de la UE, pero dedicadas a vertientes más prioritarias de sus respectivas políticas exteriores. Dentro de la noción del fin del mundo político simétrico de la guerra fría, Zhou (2018) identifica las asimetrías en la relación sino-europea (Zhou, 2018). Crieking (2009), de su lado, pone énfasis en los factores que permiten a los países estructuralmente más débiles alcanzar sus intereses y objetivos con éxito frente a la UE. Neuss (2011), por su parte, estudió la interdependencia económica, política, la influencia global y la asimetría en las estructuras de poder entre la UE y Estados Unidos. Asimismo aparecen las apreciaciones de Whitman (2011) acerca de la construcción de la hegemonía normativa de la UE, y de Hughes (2006) sobre la interdependencia asimétrica con Rusia.

Sobre las relaciones asimétricas de Cuba, existe un predominio casi absoluto de los estudios acerca de sus vínculos con Estados Unidos. López-Levy (2016) analiza el acuerdo de restablecimiento de vínculos diplomáticos entre las dos naciones desde la perspectiva asimétrica. Por su parte, Lamrani (2016) aborda la disparidad en el empleo y tratamiento, por ambos actores, de la cuestión de los derechos humanos. Dentro de la misma dimensión, ha sido abordado el fenómeno de la “Crisis de los Misiles” de 1962, con planteamientos como el de Jones & H. Jones (2005); y el de Winter (2003) que se enfoca específicamente en las precepciones asimétricas de

poder durante las crisis. Entre los escasos autores que abordan la cuestión de la asimetría en una vertiente diferente de la política exterior cubana, se encuentra Domínguez (2006), en su análisis de la aproximación de China hacia América Latina, y la disparidad de expectativas frente a actores clave de la región, incluyendo a Cuba.

Desde una mirada más amplia, Hughes (2006) analiza el desarrollo de la PESC durante la década de los años noventa, como uno de los principales procesos institucionales en la tendencia de fortalecimiento del intergubernamentalismo europeo como respuesta a los cambios en los órdenes regional y global (Hughes, 2006, pág. 1). El fenómeno de la PCC en particular, ha sido objeto de estudio desde diversos enfoques y disciplinas: Perera (2017), desde una perspectiva historiográfica del presente, mientras Díaz-Lezcano (2007) y Ugalde (2010), lo abordan como fenómeno politológico. Asimismo destacan Gratius (2005), con su análisis del empleo de las divergencias tácticas entre Europa y Estados Unidos, entre otros estudios.

La investigación se propone responder a la siguiente pregunta: ¿En qué medida influyeron las asimetrías existentes entre la UE y Cuba, en el fracaso de la PCC? Asimismo se formulan tres preguntas directrices que guían la investigación: ¿Cómo impactó la adopción de la PCC sobre la labor y el interés europeo de aproximar a Cuba a su sistema de valores, principios e intereses en el ámbito político? ¿Qué explica que dentro de una relación de naturaleza interdependiente y asimétrica en términos de recursos, se haya erosionado la capacidad de influencia y control de la UE sobre Cuba? ¿Dentro de una relación asimétrica totalmente desfavorable, cómo Cuba logra resistir a las exigencias de la UE, e imponer sus preferencias (se elimina la PC sin cambios políticos internos, y se firma acuerdo Cuba-UE con compromiso de no intromisión) ante la relación y la negociación con la UE?

Este análisis parte del presupuesto que indica que el despliegue de los reflejos soberanistas y nacionalistas frente al planteamiento hegemónico “disuasivo” que

encarnaba la PCC, contribuyó a reforzar el perfil asimétrico de la relación entre Cuba y la UE, erosionando las ventajas relativas que le otorgan a la UE sus capacidades materiales para ejercer influencia. Mientras tanto, Cuba mantuvo en su favor canales y factores de relación y contexto que permitieron lograr resultados más apegados a sus intereses y expectativas (derogación de la PCC, conservación de sus atributos soberanos, y reanudación de la cooperación oficial sin condicionalidades).

La perspectiva teórica del presente trabajo incorpora la definición de las principales categorías conceptuales utilizadas en nuestra investigación, a saber: interdependencia, simetría, asimetría, poder, factores relacionales y contextuales, agencia, castigo y recompensas, entre otras.

Con esta ponencia compartimos algunos avances de una investigación empírica de carácter documental acerca del fenómeno de la asimetría en las relaciones internacionales, aplicado al caso de la PCC. Se combina el empleo de datos cualitativos y cuantitativos, extraídos de fuentes directas orales, así como textos y declaraciones oficiales. También se utilizaron fuentes indirectas como editoriales, artículos aparecidos en revistas especializadas, y opiniones de reconocidos expertos. Entre las técnicas de recolección de datos empleadas estuvieron además las entrevistas. Por otra parte, el marco cronológico del estudio coincide con el periodo en el que surge y se mantiene vigente la PCC (1996-2016).

Partimos de la interdependencia como teoría general de la interacción social de Kelley y Thibaut (1978). Nacida de las teorías de Juego y del Intercambio (Balliet & Van Lange , 2015), y aplicable a dominios de estudio como el “poder y la dependencia” y el “conflicto y la cooperación”, esta nos dotó de categorías esenciales para nuestro análisis como)³; así como de un marco general para

³ Entre los presupuestos básicos de esta teoría se encuentran los siguientes. (1) El Principio de Estructura (Situación) que indica que la comprensión de las características de la interdependencia de una situación es esencial para entender el proceso psicológico, el comportamiento y la interacción social. Las características son formalizadas en una gama de situaciones basadas en el grado de dependencia, la covariación de los intereses, las bases de la dependencia, la estructura temporal, y la disponibilidad de información. (2) El Principio de la Transformación que explica que las situaciones de interacción pueden estar sujetas a transformaciones mediante las cuales un individuo considera las consecuencias de su comportamiento en

entender y emplear diversos enfoques acerca del problema de la simetría en las relaciones internacionales, como el “dilema estructuralista” de la negociación de William Zartman. Dicha entrada teórica se corresponde con la perspectiva de análisis contextual y relacional del poder en la negociación, y que para este caso de estudio, complementamos con la perspectiva ampliada de Crieking (2009), con enfoques provenientes de la estrategia de conflicto Schelling (1964) y la teoría de la agencia de Druckman (2008), Banks (1995), Jensen & Meckling (1976), y Watts & Zimmerman (1983).

La comprensión del “poder como relación percibida” cuenta entre sus principales exponentes a Zartman & Rubin (2005) con sus investigaciones empíricas sobre la forma en que los más débiles tienen éxito en las negociaciones asimétricas, y su reconceptualización teórica de la noción del poder. Zartman (1997) se propone un enfoque menos tradicional y más refinado sobre las capacidades y su influencia en el proceso y los resultados de la negociación como “encuentro social”. Al preguntarse si la disparidad de fuentes (recursos) produce comportamientos distintos (acción) y resultados desiguales, el autor relaciona la cuestión de las “estructuras del poder” con los “comportamientos de poder. El tema del presente estudio se acopla con esta apreciación, al observarse que una de las partes se considera con las suficientes capacidades e influencia para exigir cambios en preferencias y comportamientos que la otra parte se ha resistido a realizar, incluso en contextos asimétricos más pronunciados y de amenazas a su propia supervivencia.

Para Zartman (1997, 2005), la percepción no es inmutable. Una de las partes puede contar con la habilidad de cambiar la percepción de la otra. En el caso que nos ocupa, se constata una sensible disparidad de expectativas que se van ajustando

términos de resultados para él y los demás, y en términos de consecuencias inmediatas y futuras. (3) El Principio de la Interacción se corresponde con la interacción entre las personas y una situación, de la que se generan respuestas de comportamiento mutuo que conforman un patrón de interacción. (4) Principio de Adaptación que apunta a las adaptaciones derivadas de la interacción social, que se reflejan en orientaciones relativamente estables destinadas a adoptar transformaciones particulares. Dichas adaptaciones son probabilísticas y reflejan diferencias de orientación entre los actores, las orientaciones que la gente adopta ante patrones específicos de interacción, y las normas sociales (Balliet & Van Lange , 2015).

en la medida que la UE reconoce que sus medidas no producen los resultados esperados, y se aproxima a las posiciones cubanas. Según esta misma lógica, a falta de sumisión, y comportamientos cooperativos, se tienden a comprometer los resultados mutuamente satisfactorios, lo que obliga a replantear las posturas, exigencias y demandas. Adicionalmente, y de acuerdo con el citado autor, los actores de menores capacidades y recursos, recurren a la “organización y la ideología” para reequilibrar su desventaja inicial, transformando la sumisión en resistencia. Los discursos y las plataformas globales y regionales de acción y cooperación multilateral construidos por el actor “débil” de este caso, pudieran responder al criterio de Bartos y Wehr (2002), que apunta a que estos lo dotan de solidaridad para manejar el conflicto asimétrico, y radicarse en la zona de “mejor alternativa ante un no acuerdo”, reflejada en la perspectiva de Fisher y Ury (1981).

La aplicación de las nociones de Zartman nos condujo a incorporar al análisis a Crieeking (2009), en consideración de la necesidad de tomar en cuenta los factores contextuales y relacionales. La parte más débil desestima las promesas de recompensas y amenazas, y percibe la relación en términos de interdependencia, en la que no sólo se beneficia sino que aporta al interés de la otra. Este autor expresa que la habilidad de un jugador para tener éxito puede ser constreñida o facilitada de acuerdo con factores que intervienen en la asimetría de poder y definen las estrategias, demandas y habilidades de los países para ejercer influencia y mantener el control (p.16).⁴

Crieeking (2009) agrupa los múltiples enfoques y aproximaciones desde las relaciones internacionales a la cuestión del poder en cinco categorías: “fuerza/posesión”, “relacional-contextual”, “percepción”, “construcción de agenda”, y “visión constructivista”. A diferencia de este autor, nuestra clasificación es mucho más sencilla, al identificar la noción "clásica estructuralista" del análisis del poder

⁴ La influencia se refiere a la habilidad de un actor para alcanzar sus intereses y preferencias frente a otro actor, poniéndolos en la agenda política, llevando a que la otra parte los asuma como válidos y legítimos, y a que cambie o modifique su comportamiento, opciones, decisiones o preferencias. En el caso del “control” o la “apropiación” se corresponde con la libertad o la relativa libertad con la que un actor débil formula y desarrolla políticas sin interferencias externas, sin complacer a actores externos, sin tener que comprometerse o acomodar los intereses de otros.

que considera que el proceso y los resultados de la negociación son determinados por la forma en que se distribuyen las capacidades materiales; y la postura racionalista de aquellos que lo observan como un fenómeno relacional que abarca mucho más que los recursos disponibles de las partes, incluyendo la ideología y la organización (Michels, 1962), una relación percibida (Zartman & Rubin, 2005), la capacidad de movilización (Bartos & Wehr, 2002), y la reputación (Schelling, 1964).

Crieking entiende por factores relacionales la forma de abordar el poder como categoría que relaciona a dos o más actores en contextos específicos que determinan cómo la asimetría de poder define el proceso y los resultados de la relación. Asimismo, la definición del “poder” como contextual reconoce que los recursos o capacidades relevantes en un contexto particular pueden resultar inútiles e irrelevantes en otro, a diferencia de factores históricos, socioeconómicos, políticos y culturales (pp.16-17).

La forma en que los actores formulan preferencias, estrategias y demandas mutuas frente al otro, constituye un elemento crucial para tener en cuenta al analizar los éxitos y fallos en un entorno de poder asimétrico (Crieking, 2009, pág. 17). Persuadidos por el argumento de este autor, que indica que la superioridad de poder en el sentido tradicional, no sólo debe ser ostentada sino también percibida (p.18), se incorporó la reflexión teórica de Schelling (1964) acerca de la credibilidad de las “amenazas” y “recompensas” dentro de una relación conflictual. “Cuando se amenaza con un acto (...) el cual no posee otro incentivo que el de intimidar o disuadir al adversario por miedo de las consecuencias mutuamente dañosas que de él se derivarían. Su eficacia dependerá de “la credulidad de la otra parte, y es totalmente inefectiva, a menos que el amenazante pueda reordenar o exhibir sus propios incentivos, para demostrar así que ex post, tendría un incentivo para llevarla a cabo” (Schelling, 1964, pág. 51). De acuerdo con el estudioso, la necesidad de promesas tiene una importancia institucional para la negociación, aunque no siempre es fácil hacer una promesa convincente y vinculante. Para él, la

negociación debe contar con un sistema de incentivos, así como una división de beneficios (p.62).

El análisis y la definición de Druckman (2008) acerca del “grado de agencia” nos dotaron de una arista adicional para abordar las limitaciones de la PCC como herramienta de acción política exterior de la UE, y en particular el modo en que estas dan forma a las percepciones y estrategias de actores de menor capacidad (material e ideológica) relativa que apuntan a estimular y profundizar los disensos y divisiones, que la tornan ineficaz e incoherente. Para Druckman el problema comienza cuando las prioridades individuales difieren de las preferencias de la agencia, el negociador tiene que decidir qué opción adoptar, y su sentido de obligación se refleja en la su voluntad para abandonar su propia visión en favor de las del grupo (pág. 144).

Dentro de la perspectiva de la teoría de agencia, aparecen las reflexiones de Banks (1995) acerca de la tendencia a la especialización en la actividad económica, y la aparición como resultado de esta, del papel de los agentes que surgen con ventajas comparativas para producir ciertos bienes y servicios, y con mejor información en comparación con los representados, generando una situación de asimetría en su favor. Ante esto, se plantea la interrogante acerca de cómo producir beneficios de forma simétrica y equilibrada para todos los actores participantes (pág. 17).

Desde el enfoque de Watts & Zimmerman (1983), se pudiera entender que la laxitud de las normas constitucionales de la UE, la persistencia de dinámicas competitivas entre los Estados y las instituciones supranacionales, con respecto a la definición de las condiciones y detalles del alineamiento a las estrategias comunes de política exterior, propician actitudes oportunistas mediante las cuales, las partes tienden a defender y maximizar sus intereses propios en detrimento del acuerdo colectivo. (pág. 614). Ante la ausencia de los mecanismos de auditoría, control y sanción apuntados por los autores, la situación persiste y se tiende a agravar con el decursar del tiempo.

Para Jensen & Meckling (1976), si todas las partes del acuerdo se enfocan en maximizar sus ganancias, el agente no siempre actuará en beneficio del principal (representados) (pág. 5). Sin embargo, los incentivos y el monitoreo citados por los autores pudieran corregir el problema creado y mantener sin fisuras significativas el acuerdo. A falta de las herramientas correctivas, se mantienen las divergencias entre las decisiones del agente y aquellas que maximizarían el bienestar del principal.

Además de la introducción, la discusión de los resultados y las conclusiones, esta ponencia incorpora un orden expositivo de presentación de los resultados parciales de la investigación, dividido en tres momentos: las consecuencias de la ruptura del diálogo, la pérdida de ventajas comparativas, y los errores perceptivos de la UE.

Presentación de los resultados

1. De la interdependencia ascendente al alejamiento (1996-2003): desconfianza, crispación y desencuentros

Las exigencias y planteamientos hegemónicos de la UE, y su rechazo desde La Habana, ahondaron las percepciones asimétricas mutuas, ya no sólo en cuanto a sus dimensiones materiales, sino también en los propósitos e intenciones de una parte frente a la otra. Lo que fuera hasta ese momento una relación promisoria – aunque no exenta de complejidades - se sumergió en un ambiente de distanciamiento, tensiones, no diálogo y desconfianza.

El texto de la PCC expresaba abiertamente la intención de promover el cambio político en Cuba, a través de la exigencia del “respecto a los derechos humanos y el progreso real hacia la democracia multipartidista”. Asimismo, se descartaba el gobierno cubano como receptor de la ayuda humanitaria, proponiendo su canalización mediante “organizaciones no gubernamentales, iglesias y

organizaciones internacionales (...)” (Journal, 1996). Las autoridades de la Isla, por su parte, rechazaron las medidas europeas, calificándolas de “unilaterales, discriminatorias e injerencistas” (MINREX, 1996). La dirección cubana se mostró frontal ante las posturas injerencistas europeas, en particular las españolas. En esta dirección, negó el beneplácito al embajador propuesto por el gobierno de Aznar (Vicent, 1996), y censuró la complicidad de las legaciones europeas con la actividad subversiva de la representación diplomática estadounidense en La Habana. (Ramonet, 2006, pág. 239).

La codificación de las medidas y sanciones del gobierno estadounidense contra Cuba en la Ley Helms-Burton enrarecieron las ya complicadas relaciones entre La Habana y Washington. Sus capítulos tercero y cuarto se dirigían a desestimular las inversiones de terceros países en la economía del país caribeño, golpeada por la pérdida del grueso de sus intercambios externos tras el colapso de la URSS y la desaparición del sistema de naciones socialistas este-europeas. En este contexto, la UE adoptó la Regulación 2271/96 “Protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país” (22 de noviembre de 1996).⁵ Sin embargo, la medida nunca se aplicó debido al Memorándum de Entendimiento sobre la Ley Helms-Burton (11 de abril de 1997), por el cual la UE aceptaba fortalecer las disciplinas contra expropiaciones y las inversiones efectuadas en dichos bienes y presentar una propuesta común con Estados Unidos en el marco del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI).⁶ El presidente Fidel Castro y el titular del Parlamento de la Isla, Ricardo Alarcón, rechazaron con contundencia los compromisos (Vicent, 1998), que según ellos, no sólo afectaban los intereses cubanos sino también los europeos.

Dos acontecimientos tuvieron notable impacto en las relaciones Cuba-UE: la visita del Sumo Pontífice Juan Pablo II (Egurbide, 1996), y la aceptación por parte de la

⁵ Con esta regulación, Bruselas consolidar un marco legal de protección ante las medidas extraterritoriales de Estados Unidos.

⁶ Esto incluía dos aspectos, que limitarían futuras inversiones en Cuba: se desincentivarán inversiones en bienes expropiados de forma ilegal o discriminatoria –en alusión a Cuba–, a través de campañas públicas y la denegación de apoyo gubernamental en forma de préstamos o seguros; se establecerán y harán públicas listas de reclamaciones de bienes expropiados.

Asamblea Paritaria UE-ACP, y del Consejo de Ministros de la Asociación de Estados Asia, Caribe y Pacífico (ACP) de la incorporación de Cuba, primero como observador, al Convenio Lomé. Este grupo de naciones respaldó “la plena membresía y la eventual participación en las negociaciones post-Lomé IV (CARICOM, 1998). La posibilidad de la adhesión cubana a este Convenio ponía a la UE en una situación de relativa desventaja, en la medida en que su posición se hacía minoritaria frente a la de 71 países que apoyaban a la Isla, sin ningún tipo de condicionalidad política. El proceso creaba fisuras al interior de la UE: por una parte, países como Francia se mostraba más proclive a la inclusión del país caribeño en el proceso de Lomé (Josselin, 1998), mientras otros, como es el caso de España defendían el mantenimiento del canal bilateral (IRELA, 1996).

Al interior de la UE, se comenzaba a apreciar una cierta erosión del apoyo a la postura condicionante y sancionadora de Bruselas. El gobierno italiano envió a su ministro de Exteriores, Lamberto Dini con un mensaje de interés en el desarrollo de Cuba y en el impulso de la cooperación económica y política (Vicent, 1998), mientras que la Commonwealth Development Corporation del Reino Unido entregaba un financiamiento al país caribeño ascendente a 33 millones de dólares, destinados a la reactivación de la economía cubana (Dolan, 1998). Se observa entonces como la diferenciación entre las conductas y posturas nacionales y supranacionales, daban forma a la estrategia de la Isla que tendía a estimularlas, diferenciarlas y utilizarlas en su favor.

Los arrestos a disidentes en la primavera de 2003 volvieron a colocar a los vínculos cubano-europeos en una nueva crisis. Tanto la presidencia, el Consejo de Asuntos Generales de la UE, como el Parlamento europeo condenaron los hechos (European Parliament, 2003), mientras que la Cancillería cubana rechazaba tales posturas (MINREX, 1996). La adopción en 2003 de varias iniciativas adicionales conocidas como “sanciones diplomáticas”, llevaron a La Habana a responder con acciones similares, incluyendo la “renuncia a cualquier ayuda o resto de ayuda humanitaria que pueda ofrecer la Comisión y los gobiernos de la Unión Europea”,

con excepción de aquella procedente de “las autonomías regionales o locales, de las Organizaciones No Gubernamentales y movimientos de solidaridad, que no imponen a Cuba condicionamientos políticos (Castro F. , 2003).

La ausencia de diálogo entre las dos partes generó también disparidad en términos de beneficios y resultados. Mientras la UE vio limitado su acceso a los decisores cubanos y su influencia en los sectores sociales de su interés; La Habana, mantuvo y abrió hasta donde le resultó posible, canales de diálogo con autoridades de los Estados miembros, parlamentos, partidos políticos, gobiernos autónomos descentralizados, y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, la nación latinoamericana pareció contar con alternativas al acuerdo no negociado (Fisher & William Ury, 1981), logrando que en el mismo periodo, la ayuda exterior mantenga una tasa de crecimiento acumulado positivo (Pérez, 2014). Mientras tanto Bruselas, se enfrentaba a la creciente presión de sectores políticos, sociales y de opinión que no escatimaban sus críticas ante la ausencia de resultados de una política de pobres resultados que no respondía a sus expectativas e intereses (Almont, 2005; Lemoine, 2010; Press, 2010; Stephens, 2014; Smith, 2011).

Al mismo tiempo, la Isla trazaba las líneas rojas para cualquier diálogo y entendimiento con la UE, cuando insistía en que la “soberanía y la dignidad de un pueblo no se discuten con nadie” (Castro F. , 2003). Castro (2003) subrayó que la UE carecía de “suficiente libertad para dialogar con plena independencia”, mientras mostraba su interés en recompensar las actitudes autónomas y desmarcadas de la visión hegemónica de Estados Unidos, al enfatizar en que la creación de la UE “era lo único inteligente y útil que podían hacer como contrapeso ante el hegemonismo de su poderoso aliado militar y competidor económico”. El castigo como vía de influencia sobre los decisores cubanos era desestimado por el líder cubano, cuando declaró que Cuba “no acata amos, ni acepta amenazas, ni pide limosnas, ni carece de valor para decir la verdad” (Castro F. , 2003).

Además de la posposición indefinida de la decisión sobre la candidatura cubana a Cotonou (Ortiz, 2016), las sanciones diplomáticas europeas se resumían en la limitación de las visitas gubernamentales de alto nivel, la reducción de la presencia de los Estados miembros en eventos culturales, la invitación de disidentes cubanos a las fiestas nacionales, y el reexamen de la PCC (MINREX, 2003). Lejos de servir a los objetivos europeos, estas decisiones más bien ayudaron a Cuba a reafirmar su discurso soberanista ante desafíos más estratégicos como es el caso del conflicto con Washington, deshacerse de presiones adicionales que poco favor hacían a su desempeño internacional, y a perfilar sus estrategias de diferenciación y recompensa frente a actores no adheridos a la línea de injerencias y condicionalidades con resultados muy favorables para la nación caribeña. Tan es así que las relaciones comerciales, las inversiones y la cooperación descentralizada se mantuvieron con Europa (Bayo, 2004), aunque cabe señalar que el peso de dicho continente, en los intercambios globales de la Isla, tendía a reducirse en favor de países como China y Venezuela.⁷

En el contexto del "no diálogo", y a diferencia de la UE que ve cerrado el grueso de posibilidades para ejercer influencia sobre los decisores cubanos, y de acceso a diversos sectores de la sociedad de la Isla, las limitantes estructurales básicas del proceso construcción europea (Perera, 2017) y la ubicación de la PCC en la agenda de las disputas políticas internas en España y en las posturas intransigentes de las naciones ex socialistas, parecen dar forma, en la lógica apuntada por Crieking, a la estrategia cubana que consistió, en lo esencial, en enfocarse en los Estados – con énfasis en los de mayor influencia relativa - para estimular los disensos con respecto a la postura supranacional, ofreciendo recompensas alineadas a sus intereses nacionales. Para el presidente Castro, la política europea hacia Cuba se encontraba secuestrada por dichos grupos políticos y Aznar, “sus pensamientos y sus relaciones con la mafia de Miami” (Ramonet, 2006).

⁷ Para mayor información, incluyendo datos estadísticos, ver artículo de Xalma (2008) en <https://eulacfoundation.org/es/system/files/Europa%20frente%20a%20Cuba.pdf>

En 2005, la situación comenzó a distenderse, al menos parcialmente, con pasos dados por ambas partes como la suspensión temporal de las medidas diplomáticas de la UE a solicitud de los gobiernos de Luxemburgo, España y Bélgica y del comisario de Desarrollo y Ayuda Humanitaria de la UE, Louis Michel (Xalma, 2008), el restablecimiento de los contactos oficiales del Gobierno cubano con las embajadas de los países comunitarios, y la gira del ministro de Relaciones Exteriores de Cuba por varios países europeos (Ugalde, 2010). Las visitas oficiales de altas autoridades gubernamentales europeas a Cuba, estando en pleno vigor la PCC, demostraron que dicha postura suscitaba fisuras, y perdía apoyo incluso de los mismos actores que con anterioridad la habían defendido, y que después de un tiempo de aplicación infructuosa, percibían que esta no producía resultados satisfactorios.

2. La erosión de las ventajas relativas de la UE en la relación asimétrica con Cuba: la inutilización de las herramientas de influencia y control

Para Nye e Ikenberry (2004), Tuomioja (2009), Ibáñez (2011), y Aspíroz (2015) en ausencia del empleo de la fuerza, Europa emplea el “poder blando”, para atraer e influir en el mundo. La destrucción de la alianza con la Unión Soviética, el recrudescimiento de las sanciones estadounidenses y la profunda crisis económica de la Isla, ofrecían a la UE, un terreno inédito para posicionarse en el país caribeño, tomando ventajas de sus competidores estadounidenses y ganando presencia en un país clave e influyente en el contexto político latinoamericano y caribeño. A partir de 1993, la política de la UE hacia Cuba empieza a mostrar síntomas de cambio. Se incrementó la actividad en dos terrenos protagónicos de la Comisión Europea (CE): 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 (Perera, 2017). Bruselas creaba y ampliaba una base de influencia sobre las autoridades y la sociedad cubanas, apoyada de un lado por su postura de hegemonía disuasiva –diferenciada claramente de la coerción y la hostilidad de Washington - y de otro, por instrumentos asociados al “poder blando” que se

dirigían a alinear a la Isla a sus opciones. Lo descrito abría un escenario de franco desbalance en favor de la UE, en la medida que esta no sólo disponía de recursos y capacidades, sino también de los medios de atracción e influencia.

La CE, en una comunicación oficial remitida al Consejo y al Parlamento, expresa su objetivo de promover y lograr una transición pacífica en Cuba, reconociendo la necesidad de estrechar los lazos con la Isla, así como las capacidades de influencia y el liderazgo que la UE puede jugar en dicho contexto. Asimismo detalla y halaga las reformas económicas aplicadas en dirección al interés europeo, señalando la existencia de sectores reformistas dentro de la cúpula política y estatal cubana (Commission of the European Communities, 1995, págs. 2-3).

El ambiente para el despliegue de las acciones de influencia de la UE en el país se comenzó a enrarecer a partir de 1996 con la adopción de la PCC hasta llegar a su momento más complejo, suscitado por las “sanciones diplomáticas” de 2003, y la renuncia por parte de La Habana, a los programas de cooperación oficial. Se pudiera deducir del texto de la PCC (Journal, 1996), que la UE partió de asumir que su superioridad relativa en términos de capacidades materiales y recursos, y que los castigos y recompensas anunciados, les permitirían alinear a Cuba a sus posiciones de modo relativamente fácil.

Las presiones de la UE reforzaron la percepción asimétrica entre las partes en términos de propósitos, alejando las posibilidades de diálogo y compromiso. Las exigencias europeas eran percibidas por las autoridades de La Habana, como ampliación de la base de legitimidad de la línea de suma-cero de Estados Unidos, al considerar que Europa compartía con Estados Unidos “las leyes extraterritoriales que, violando la soberanía de sus propios territorios, incrementan el bloqueo contra Cuba (...)” (Castro F. , 2008). Ante tal situación, La Habana decidió cerrar los canales de influencia contenidos en la política y los programas de cooperación oficial de la UE, mientras que dejaba abiertos los intercambios con otros actores que no exigían ningún tipo de condición (Castro F. , 2003; MINREX, , 2003).

Se planteaba entonces una situación de asimetría, en la que el actor “fuerte” veía inutilizados sus instrumentos de influencia y control, mientras que el actor “débil”, apoyado en las debilidades institucionales de su adversario, demuestra su capacidad para ganar adeptos, dividir y erosionar la postura del contrario. Es así que la estrategia cubana para el manejo de la PCC parecía tomar forma frente a la confrontación de las dos procesos institucionales que han marcado la historia de la UE: de un lado, el supranacional o comunitario, y de otro, el intergubernamental. Al mismo tiempo, La Habana parecía aplicar uno de los fundamentos programáticos de su política exterior: la identificación y empleo de las fisuras y pugnas de intereses “interimperialistas” (Rodríguez C. R., 1980).

La diplomacia cubana percibía que podía aprovecharse de la línea de disenso que se abría gradualmente por los Estados miembros con posiciones más constructivas y mayor interés en las relaciones con Cuba (Gratius, 2005; Perera, 2017; Ugalde, 2010), lo que terminó generando contradicciones, socavando y deslegitimando la posición supranacional de intromisión de la UE. Sobre este asunto particular, se amplía en el acápite tercero de esta ponencia.

Al desestimar, denigrar y descalificar las promesas de recompensas contenidas en la posición europea, La Habana dejaba a su adversario desprovisto de instrumentos de atracción suficientes para alcanzar sus propósitos. Su estrategia parecía orientarse sobre la base de las limitaciones de Europa para ejercer su "poder blando" de forma coherente y productiva; y la posibilidad de desplegar, sin restricciones significativas, acciones de influencia al interior de la UE. La ex embajadora de Cuba en España explicaba: [...] se equivocaron en la jugada, porque nosotros pudimos hacer lo que ellos no podían hacer. Nosotros sí podíamos limitarles las relaciones a ellos. [...] hasta cierto punto (Allende Karam 2015, citada en Perera, 2017, pág. 152). De su lado, el diplomático cubano Ángel Dalmau que las embajadas de su país “pudieron trabajar en los términos más o menos en que

una embajada cubana trabaja en Europa” (Dalmau, 2015 citado en Perera, 2017, pág. 153).

Asimismo se ha planteado el debate acerca de los elementos de carácter contextual que actuaron en favor de la capacidad de negociación y acción política del país caribeño. Perera (2017) apunta hacia la reinserción plena y definitiva de Cuba en su entorno regional favorecida por los cambios políticos de la región⁸, la flexibilización de la administración Obama frente a La Habana, la reanudación progresiva de la cooperación bilateral suspendida unilateralmente por el gobierno cubano en julio de 2003 con diferentes Estados miembros, y la liberación de los detenidos durante los acontecimientos de marzo de 2003 (págs. 184-185). Ugalde (2010), Alzugaray (2009) y Hernández (2009) ponen más énfasis en las consecuencias de la transferencia del mando a Raúl Castro, los impactos de un discurso más pragmático, las reformas económicas emprendidas, y en los cambios del escenario hemisférico e internacional. Drouhaud (2016) y Terranova, (2015), le otorgan peso a las dimensiones de la política exterior de la Isla y sus alianzas con países emergentes como China y Rusia.

3. UE y las percepciones, cálculos y estrategias fallidas: los problemas de agencia

Esta aproximación empírica al fenómeno de la PCC, identificó dos cuestiones que contribuyeron a desplazar la asimetría en favor de Cuba y sus preferencias, en particular aquellas asociadas a la preservación de sus atributos soberanos, al debilitamiento de la línea injerencista contenida en la estrategia europea, y el mantenimiento de los canales de influencia ante las instituciones y gobiernos europeos: el papel de agencia (Druckman, 2008; Jensen & Meckling, 1976; Banks, 1995; Watts & Zimmerman, 1983) de la Comisión Europea, de un lado, y la credibilidad de sus promesas de recompensas y castigos (Schelling, 1964).

⁸ Aquí cuentan la admisión en el Grupo de Río, miembro fundador de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, los llamados a su inclusión en la OEA y el Sistema Interamericano (Perera, 2017)

La CE tenía ante sí un complejo papel de agencia que jugar, al tener que llevar a cabo los mandatos formales conferidos por las decisiones tomadas en el seno del Consejo de Ministros, el Parlamento y lidiar con las demandas, exigencias y presiones de algunos Estados miembros que aunque eran parte de los acuerdos del Consejo, en el plano de sus respectivas diplomacias, orientaban más su acción hacia la defensa y promoción de sus intereses nacionales que a las necesidades de la política supranacional. Lo anterior coincide con la apreciación de Gartius (2005), quien considera que en la UE – la Comisión, el Parlamento Europeo y los 25 Estados miembros – no hay una política sino una gran diversidad de políticas hacia Cuba, que va desde el compromiso incondicional al distanciamiento político y económico (pág. 6).

Después de la adopción de la PCC, España, paradójicamente, fue el primer país que incumplió su letra, al mantener la cooperación bilateral en diversos ámbitos, consolidarse como proveedor de bienes, convertirse en el segundo inversor en la economía de la Isla, y admitir la participación del presidente Fidel Castro, en las Cumbres Iberoamericanas, cuya novena edición tuvo lugar en La Habana. Asimismo, identifica a un grupo de países como Francia, Bélgica y Portugal, favorables al compromiso, que demuestran la prevalencia de los intereses nacionales sobre la estrategia supranacional (Gratius, 2005, pág. 6). Cabe señalar que no todos los países miembros acataron las sanciones al pie de la letra. La representación diplomática de Bélgica en La Habana, por ejemplo, se dotó de fórmulas que le permitieron, sin incumplir de manera radical la normativa europea, hacer visible que su misión era ante el gobierno cubano y era a sus representantes a quienes invitaban a la Fiesta Nacional. Esto tuvo su compensación en que la cooperación con Bélgica no fue suspendida (Perera, 2017, pág.51).

Desde Francia se percibía la insatisfacción por los nulos resultados de la PCC y los obstáculos que imponía a la consecución de los objetivos nacionales. El presidente Jacques Chirac apuntó que la iniciativa bloqueaba el “inmenso potencial de las

relaciones entre los dos países” (Chirac, 2005). De su lado, el diputado y presidente del Grupo de Amistad Parlamentaria Francia-Cuba, Alfred Almont declaraba su intención de comunicar al jefe de Estado galo su idea de “proponer la derogación de la Posición Común hacia Cuba” (Almont, 2005). Asimismo, el presidente del grupo empresarial Pernod Ricard, Patrick Ricard se pronunciaba por la eliminación de todos los escollos interpuestos a la relación franco-cubana (Ricard, 2005).

A diferencia del conflicto cubano-estadounidense, el diferendo existente entre La Habana y Bruselas, no significaba una amenaza existencial para la Isla, considerando la naturaleza del "poder blando" ejercido por Europa, basado en la atracción y no en la coerción. De ahí que la Isla pareciera tomar precauciones para no debilitar su poder negociador en su contencioso principal, insistiendo en “un diálogo respetuoso, entre iguales, sobre cualquier asunto, sin menoscabo para nuestra independencia, soberanía y autodeterminación” (Castro R. , 2009). Asimismo manifestaba “la voluntad de Cuba de mantener una relación respetuosa, que obligatoriamente pasa porque la UE reconozca y trate a Cuba en igualdad de condiciones” (Declaración oficial del MINREX-Cuba, citada en Reuters, 2010).

La UE parecía obviar que con mayor capacidad de influencia, los castigos y promesas de Estados Unidos no habían logrado ningún movimiento significativo de la parte de Cuba. También pudo haber subestimado la influencia de los intereses nacionales en la definición de las conductas individuales de los países miembros que desde el inicio, violan la letra y propósitos de la PCC (Gratius, 2005). Las relaciones comerciales, las inversiones, y el turismo se mantuvieron muy a pesar de las sanciones que tendieron a ser más simbólicas que reales.⁹

⁹ El principal emisor de inversionistas a Cuba es el continente europeo con un 71% del total, siendo España, Francia, Reino Unido y Alemania los países más representativos (Fonseca, 2017). De 1995 a 2017, el intercambio total de bienes y servicios de Cuba con el exterior fue triplicado, con un ascenso de 4448 millones de CUP⁹ a 12574 CUP, mientras que las relaciones comerciales entre Cuba y la UE se mantuvieron entre 2012 y 2017, oscilando entre 4233 millones CUP y 3624 millones CUP, lo que significa un peso de más del 20% en los intercambios externos de la Isla (ONEI-Cuba, 2018). Coincidimos con Díaz-Lezcano (2007) en el sentido de que “la variable comercial no depende directamente de los resortes políticos que movilizan la dinámica bilateral”. (Díaz-Lezcano, 2007). Por su parte, los países europeos se mantuvieron entre los primeros mercados del destino Cuba (ONEI-Cuba, 2018).

La postura europea se debilitaba ante la gama de alternativas con las que la Isla contaba en caso de que no se lograra normalizar la relación y alcanzar un acuerdo. Estas incluían las vinculaciones con gobiernos y actores descentralizados de la propia UE. La ex embajadora cubana en España recordaba que no le “podían limitar la entrada a nivel de autonomías, incluso con gente del PP en las autonomías (Allende Karam, 2015 citada en Perera, 2017, pág. 152). Similar situación se encontraba en Francia, en la que los diplomáticos de la Isla contaban con acceso y construían acuerdos e iniciativas con los consejos regionales, departamentales y alcaldías (Sánchez-Levis, 2005). Según datos del Banco Mundial, la ayuda oficial neta para el desarrollo recibida por Cuba mantuvo su curso ascendente. El año en que se adopta la PCC este indicador ascendía a 57 millones de USD¹⁰, en 2004 a 99 millones USD hasta llegar al récord de 2678 millones USD en 2016 (Banco Mundial, 2017).

Con la suspensión provisional de las “sanciones diplomáticas” contra La Habana, (Unión Europea, 2005), y su posterior eliminación definitiva en 2008, la UE parecía intentar la recuperación de una situación de simetría en la que pudiera reanudar sus contactos, acceso y labor de influencia sobre las autoridades cubanas, a través del diálogo y los programas de cooperación. Cuba, de su lado, insistía en la derogación de la PCC como condición sine qua non para la reanudación de las negociaciones, enfatizando en que no resultaba “suficiente quitar las sanciones” (Pérez Roque, 2008), y afirmando que la “desprestigiada forma de suspender las sanciones a Cuba que acaba de adoptar la Unión Europea el 19 de junio” no tenían ningún efecto económico para la economía del bloqueado país (...)” (Castro F. , 2008).

Tras dos décadas de aplicación infructuosa de la PCC, las autoridades europeas terminan alineándose a la postura cubana que exigía su derogación inmediata, el respeto a la soberanía, y la reanudación de la cooperación sin ningún tipo de condicionalidades. En el texto del “Acuerdo de diálogo político y de cooperación” se reafirmaba “el respeto por la soberanía, la integridad territorial y la independencia

¹⁰ Dólares estadounidenses

política de la República de Cuba” (...) “así como la adhesión de las Partes a todos los principios y propósitos enunciados en la Carta de las Naciones Unidas (Consejo de la Unión Europea, 2016)”

Resultados y discusión

El fracaso de la PCC se relaciona con fenómenos como la distribución de recursos, el contexto y la relación. El presente estudio empírico verifica hasta el momento una fuerte incidencia de la segunda y la tercera categorías sobre el objeto de estudio. Sin embargo, en el caso de la primera, se precisa aún de un análisis mucho más fino, considerando que la investigación en sus inicios, tendió a sobredimensionar la disparidad de recursos entre las partes, para más tarde matizar dicho planteamiento, con la introducción de apreciaciones teóricas acerca del “problema de la agencia” y la “estrategia de conflicto”. Las mencionadas perspectivas teóricas nos colocan a su vez, en otro ámbito de reflexión que deberá determinar si la PCC respondía más a legítimos intereses europeos, si fue una moneda de cambio en las negociaciones trasatlánticas – que combinó retórica dura, sanciones simbólicas y pragmatismo de las diplomacias nacionales europeas - o si resultó de la influencia combinada de ambos.

En su condición de estrategia del “más fuerte”, la PCC nos conduce al principio de que las capacidades y recursos no siempre determinan el resultado de una negociación, aunque una mejor distribución y empleo de estos, pudo haber mejorado su eficiencia, en condiciones específicas. ¿Hasta qué punto será factible seguir considerando la PCC, como un caso típico de “dilema estructuralista”, cuando esta no logró concentrar el grueso de recursos europeos en la misma dirección? Aun así, seguimos pensando que el fracaso de la PCC como instrumento de presión sobre Cuba permitió constatar la validez de las tesis de Zartman que abren la posibilidad de que no siempre la disparidad en cuanto a recursos y capacidades determina el proceso de la relación y los resultados de las negociaciones entre las partes.

El empleo de las condicionalidades del “más fuerte” sobre el “más débil” tendió a erosionar como bien lo indican Zartman y Rubin, las condiciones mínimas para una relación-negociación con resultados aceptables para las partes implicadas. En lugar de mejorar las condiciones de influencia y control sobre los decisores cubanos, las mismas se reducen a la mínima expresión, tras el cierre de los canales oficiales de comunicación y la renuncia de la Isla a la cooperación condicionada (recompensas) de la CE. Al mismo tiempo, las percepciones de los estrategas europeos sobre sus ventajas relativas para alinear a La Habana a sus posturas, sobre las vulnerabilidades e insuficiencia de capacidades de Cuba, y el diferencial de poderío entre las partes, constituyeron, a nuestro juicio, las bases del cálculo erróneo, que los llevó a subestimar y no considerar adecuadamente el peso de los factores relacionales y contextuales definidos por Zartman, Zartman & Rubin, y Crieking. El análisis de los planteamientos de estos autores nos permitió identificar los elementos del contexto y la relación que la Isla empleó en su favor.

La incorporación de las apreciaciones de Banks, Druckman, Jensen y Zimmerman acerca de la "agencia" abrieron aún más nuestra perspectiva analítica, conduciéndonos a replantear la cuestión de las capacidades materiales cuyas dimensiones, en nuestra opinión, no siempre es lo que más influye, sino el modo en que estas se organizan, disponen y utilizan. Este estudio constata que los recursos y capacidades de la UE, aparecen desconcentrados, restando fuerza y credibilidad a la estrategia supranacional. Las mencionadas perspectivas teóricas también llevan a plantearnos la posibilidad de un juego de roles sobre la base de las ventajas competitivas: la CE con el discurso duro y las condicionalidades – adaptados a las exigencias de la agenda trasatlántica - y los Estados miembros, de su lado, protegiendo y promoviendo los intereses nacionales.

Asimismo, las reflexiones derivadas de la aplicación de la teoría de la agencia nos hicieron regresar a los principios generales de la teoría de la interdependencia (TI), considerando que en un momento de la investigación, el problema de la disparidad

de capacidades pasa a un segundo plano - con el cuestionamiento de su influencia sobre el proceso y sus resultados – tornándose evidente la adaptabilidad de la TI para el análisis de un proceso que incluye desde la estructura, la transformación, y la interacción, hasta la adaptación de los jugadores. Lo anterior permite afirmar que la abismal disparidad y la presión de esta sobre el actor “más pequeño” eran más aparentes que reales en la medida en que el comercio, las inversiones, el turismo y la cooperación oficial se mantuvieron. Algo diferente, pudo haber sido, si las mencionadas vinculaciones se hubieran condicionado a cambios en la conducta cubana.

Los elementos de la teoría de conflictos de Schelling merecen un análisis similar. Las promesas de castigos y recompensas muy difícilmente funcionan en un contexto de asimetría aparente, en el que el actor de mayores recursos no cuenta con medios efectivos para cooptar y alinear a su adversario. En este caso, ni el ofrecimiento de la negociación y firma de un acuerdo marco de cooperación bilateral, ni la amenaza de reducir los contactos diplomáticos, lograron los resultados esperados. Aquí se abre también otra línea de reflexión acerca del simbolismo de las medidas de presión, y su interés de no comprometer la interdependencia bilateral (comercio, turismo, inversiones, y cooperación gubernamental y no gubernamental).

Conclusiones

La adopción de la PCC y la posterior aplicación de sanciones diplomáticas, produjeron resultados contrarios a los esperados por la UE. La percepción cubana de que esta ampliaba la base de legitimidad de la línea de suma-cero de Washington en su contra, cerró las posibilidades y canales de influencia de la UE sobre las autoridades y la sociedad cubanas. Con la mencionada iniciativa se abrió la confrontación entre el enfoque hegemónico europeo - más persuasivo que coercitivo - y el soberano-nacionalista de la parte cubana. En este contexto se profundiza la asimetría ya no sólo en términos de recursos sino también de

propósitos e intenciones, lo cual consigue anular las condiciones mínimas para el relanzamiento y desarrollo del diálogo bilateral.

La disparidad de oportunidades de influencia desfavoreció a las autoridades europeas habida cuenta del cierre del acceso a sus representaciones en Cuba, mientras que las legaciones diplomáticas de La Habana mantuvieron su labor de influencia en condiciones más o menos normales en las diferentes capitales europeas. La PCC desde un inicio fue irrespetada por algunos de los Estados miembros y con el paso del tiempo se fueron creando disensos y fracturas a nivel de dicha estrategia supranacional que empezó a competir con las políticas bilaterales desarrolladas desde las distintas capitales, sin condicionalidades.

La percepción europea en cuanto a su superioridad de poderío frente a Cuba, sus vulnerabilidades, y al diferencial favorable de capacidades la llevó a formular cálculos estratégicos erróneos, que al parecer, subestimaron los efectos de los factores relacionales - capacidad de veto de La Habana sobre sus iniciativas y acciones de influencia, los limitados efectos de sus recompensas y castigos, el peso de las interdependencias mutuas, etc.- y contextuales - inserción plena de Cuba en el ámbito regional latinoamericano y caribeño, sus relaciones ascendentes con las potencias emergentes, y el cambio de política de la administración del presidente Barack Obama, entre otros.

El caso del presente estudio muestra que en ausencia de castigos y recompensas lo suficientemente convincentes, el actor débil cuenta con un margen de maniobra que emplea activamente para resistir e incluso mover a su adversario en dirección de sus opciones y preferencias. Las evidencias empíricas de este trabajo indican que el jugador de menor poderío relativo precisa de ciertas premisas para crear valor en condiciones de asimetría y sin tener que implicarse en un proceso de negociación riesgoso: (1) la no existencia de amenazas existenciales, (2) el valor global de los beneficios debe superar al de los costos, (3) la alternativa a un no acuerdo deberá resultar viable, (4) la constatación de que los castigos prometidos

por el actor “fuerte” sean inaplicables o inefectivos, y (5) que la postura de “no diálogo” resulte mucho más beneficiosa que aquella de la aceptación de las recompensas que su adversario le ha prometido.

Referencias bibliográficas

- Almont, A. (2005). *Declaraciones del diputado Alfred Almont durante la visita de cortesía del Embajador de Cuba*. Paris : Notas del autor .
- Alzugaray, C. (2009). Los cambios en la agenda regional hemisférica ante los nuevos escenarios. *Pensamiento Propio*, No. 30, 69-85. Obtenido de www.cries.org/contenidos/30.pdf
- Amin, S. (2001). Capitalismo, imperialismo, mundialización. *Resistencias Mundiales*, 15-29. Obtenido de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100726091549/2amin.pdf>
- Aspíroz, M. L. (2015). *Soft Power and Public Diplomacy: The Case of the European Union in Brazil*. Los Angeles : Figueroa Press .
- Baldwin, D. A. (2016). Review of Womack, Brantly, Asymmetry and International Relationships. *H-Diplo, H-Net*, 1-3.
- Balliet, D., & Van Lange , P. (2015). Interdependency Theory . En M. M. Shaver, *APA Handbook of Personality and Social Psychology* (págs. 65-92). Washington: American Psychological Association.
- Banco Mundial, I. (2017). *Ayuda oficial neta para el desarrollo recibida (US\$ a precios actuales)*. Washington: Banco Mundial. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.CD?locations=CU>
- Banks, J. (1995). The design of institutions: an agency theory perspective. En D. Weimer, & C. Lingnan , *Institutional Design* (págs. 17-37). New York: Springer Science. Obtenido de <https://link.springer.com/content/pdf/bfm%3A978-94-011-0641-2%2F1.pdf>
- Bartos, P., & Wehr, O. (2002). *Using conflict theory*. London: Cambridge University Press.
- Bayo, F. (2004). Las tensiones entre Cuba y Europa con Estados Unidos de trasfondo. *Nueva Sociedad* 190, 85-91. Obtenido de https://nuso.org/media/articles/downloads/3184_1.pdf
- Bulmer, S. (1995). El análisis de la Unión Europea como un sistema de gobernación . *Nueva Epoca*, 85-112.
- CARICOM. (1998). *THE STATEMENT OF SANTO DOMINGO THE CARIBBEAN ENCOUNTER: TOWARDS THE 21ST CENTURY*. Santo Domingo de Guzmán: CARICOM Secretariat, Georgetown, Guyana.
- Castro, F. (26 de julio de 2003). *Portal del Gobierno de Cuba* . Obtenido de <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/2003/esp/f260703e.html>
- Castro, F. (18 de mayo de 2008). Dos lobos hambrientos y una caperucita roja. *Cubadebate*. Obtenido de http://www.cubadebate.cu/reflexiones-fidel/2008/05/18/dos-lobos-hambrientos-una-caperucita-roja/#.XPlmP_57mUk
- Castro, F. (20 de junio de 2008). *Estados Unidos, Europa y los derechos humanos*. Obtenido de Fidel Castro Soldado de las ideas: <http://www.fidelcastro.cu/es/articulos/estados-unidos-europa-y-los-derechos-humanos>
- Castro, R. (20 de diciembre de 2009). *CubaMinrex*. Obtenido de CubaMinrex: <http://anterior.cubaminrex.cu/DiscursosIntervenciones/Articulos/Raul/2009/2009-12-20.html>
- Chirac, J. (2005). *Comentarios en la presentación de las cartas credenciales del Embajador de Cuba* . Paris : Notas del autor .
- Commission of the European Communities, C. o. (1995). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*. Brussels: Commission of the European Communities. Obtenido de <http://aei.pitt.edu/2830/1/2830.pdf>
- Comunidades Europeas, C. (1997). Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, y Determinados Actos Conexos. *Tratado de Amsterdam* (pág. 148). Amsterdam: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997.
- Consejo de la Unión Europea, C. d. (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*. Bruselas: Consejo UE. Obtenido de <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12504-2016-INIT/es/pdf>
- Corsi, F. L. (2009). La crisis estructural del capitalismo. *Íconos*, 29-39.
- Criekinge, T. V. (2009). *Power Asymmetry between the European Union and Africa?* London: The London School of Economics and Political Science.
- Díaz-Lezcano, E. (2007). Las relaciones Unión Europea-Cuba. Evolución y Perspectivas . *Cifó América*, 259-267.

- Dolan, K. (30 de noviembre de 1998). Hodson s Choice. *Forbes*. Obtenido de <https://www.forbes.com/global/1998/1130/0118024a.html#1ccd8fde7aef>
- Domínguez, J. (2006). ChinaWo r k i n g Pa p e rChina's Relations With Latin America:Shared Gains, Asymmetric Hopes. *Inter-American Dialogue* , 1-59.
- Druckman, D. (2008). Boundary Role Conflict: Negotiation as dual responsiveness. *Négociations*, 131-150.
- Egurbide, P. (20 de noviembre de 1996). El Papa acepta la invitación de Fidel Castro para visitar Cuba el próximo año. *El País*. Obtenido de https://elpais.com/diario/1996/11/20/internacional/848444418_850215.html
- European Parliament. (2003). *European Parliament resolution on Cuba*. Strasbourg: European Parliament. Obtenido de <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2004-61>
- Fisher, R., & William Ury. (1981). *Getting to yes*. London: Penguin Group.
- Fonseca, J. P. (2017). *Proceso de apertura al capital extranjero en Cuba.Un repaso necesario*. La Habana : ISRI. Obtenido de http://www.isri.cu/sites/default/files/publicaciones/articulos/boletin_0117.pdf
- Font, B. E. (2007). Shooting down Civilian Aircraft: Is There an International Law. *Journal of Air Law nad Commerce*, *Volumme 72, Issue 3*, 696-711. Obtenido de <https://scholar.smu.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.ec/&httpsredir=1&article=1147&context=jalc>
- Gratius, S. (2005). *¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EEUU hacia Cuba*. Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2901008>
- Haas, E. B. (1964). *Beyond the Nation-State*. Standford : Standford University Press.
- Habeeb, V. (1998). *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hansen, R. D. (1969). "Regional Integration: Reflections on a Decade of Theoretical Efforts. *World Politics XXI enero 1969*, 270.
- Hernández, J. (2009). Los Estados Unidos, la política hacia Cuba y el entorno hemisférico: procesos, contextos y perspectivas. *Pensamiento Propio No.30*, 181-206. Obtenido de www.cries.org/contenidos/30.pdf.
- Hobsbawm, E. (1999). *Historia del Siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.
- Hughes, J. (2006). *EU Relations with Russia: Partnership or Asymmetric Interdependency?* London: LSE Research Online.
- Ibáñez, L. (2011). El soft power de la UNión Europea: ¿Es suficiente para el papel mundial que desea jugar? *Boletín de Información, número 322*, 48-66.
- IRELA. (1996). *Cuba and the European Union: The Difficulties of Dialogue*. Hamburgo: IRELA. Obtenido de <https://eulacfoundation.org/es/organization/instituto-de-relaciones-europeo-latinoamericanas>
- IRELA. (1998). *El mundo se abre a Cuba. Avances hacia su plena inserción internacional*. Hamburgo: IRELA. Obtenido de https://nuso.org/media/articles/downloads/2708_1.pdf
- Jensen, M., & Meckling, W. (1976). Theory of the Firm: Managerial behaviour, Agency Costs and Ownership Structure . *Journal of Financial Economics, October 1976, V.3*, 305-360.
- Jones, J. A., & H. Jones, V. (2005). Through the Eye of the Needle: Five Perspectives on the Cuban Missile Crisis. *Rhetoric and Public Affairs*, 133-144.
- Josselin, C. (1998). *Déclaration de M. Charles Josselin, ministre délégué à la coopération et à la francophonie, sur le renouvellement des accords de partenariat entre l'Union européenne et les pays de l'ACP et sur la coopération régionale en matière économique, politique et*. Bridgetown: Vie Publique. Obtenido de <https://www.vie-publique.fr/cdp/notices/983001437.html>
- Journal, O. (1996). *COMMON POSITION of 2 December 1996 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union, on Cuba (96/697/CFSP)*. Brussels: Official Journal. Obtenido de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31996E0697>
- Keohane, R., & Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- King, F. A. (2008). América Latina y la geopolítica Soft Power de Europa. *Documentos Año VI Número 86*, 1-6.

- Lamrani, S. (29 de abril de 2016). Cuba / USA: "An Asymmetric Conflict" Ob. (S. Madau, Entrevistador) La Marseillaise. Obtenido de <http://www.lamarseillaise.fr/analyses-de-la-redaction/decryptage/47247-cuba-etats-unis-un-conflit-asymetrique>
- López-Levy, A. (2016). Cuba-US: The December 17 Agreement in the Rationale of Asymmetric Relations. En E. Hershberg, & W. LeoGrande, *A New Chapter in US-Cuba Relations* (págs. 27-40). London : Palgrave Macmillan, Cham.
- Maris, G., & Sklias, P. (2016). *Asymmetrical Sovereignty, European Integration, and the Grey Zone of European Union Politics*. Birmingham: Institute of European Law.
- Menezes, A. (2010). Regionalismo y seguridad sudamericana: ¿son relevantes el Mercosur y la Unasur? *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Num. 38, Quito, septiembre 2010, 41-53.
- Michels, R. (1962). *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York: Collier Books.
- MINREX. (1996). *Declaraciones sobre la Posición Común de la UE*. La Habana: MINREX Cuba. Obtenido de <http://europa.cubaminrex.cu/>
- MINREX. (11 de junio de 2003). *Portal del Gobierno de Cuba*. Obtenido de Portal del Gobierno de Cuba: <http://www.cuba.cu/gobierno/documentos/2003/ing/r110603i.html>
- Mitrany, D. (1968). The Prospect of Integration: Federation or Functional? *International Regionalism*, 20-30.
- Neuss, B. (2011). Asymmetric Interdependence. Do America and Europe Need Each Other? *ASPJ África & Francophonie - 2nd Quarter 2011*, 48-62.
- Nye, J., & Ikenberry, J. (2004). Soft Power: The Means to Success in World Politics. *Foreign Affairs January 2004*, 136.
- ONEI-Cuba, C. (2018). *Anuario Estadístico de Cuba Sector Externo*. La Habana : ONEI.
- Optenhögel, U. (2017). La Unión Europea como actor global. *Nueva Sociedad*. Obtenido de <https://nuso.org/autor/uwe-optenhogel/>
- Ortiz, E. (2016). Unión Europea-Cuba: relación compleja, futuro incierto. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 337-371. Obtenido de <https://core.ac.uk/download/pdf/147104655.pdf>
- Perera, E. (2017). *La política de la Unión Europea hacia Cuba*. Panamá: Ruth Casa Editorial .
- Pérez Roque, F. (2008). *Comentarios sobre la eliminación de las sanciones diplomáticas de la UE contra Cuba de 2003*. Paris: Notas del autor.
- Ramonet, I. (2006). *Cien horas con Fidel* . La Habana: Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado .
- Reuters. (10 de junio de 2010). América en economía. *Cuba manifiesta disposición al diálogo con la UE pese a roces*. Obtenido de <https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/cuba-manifiesta-disposicion-al-dialogo-con-la-ue-pese-roces>
- Ricard, P. (2005). *Comentarios en la cena del Club de Parlamentarios Aficionados al Tabaco* . Paris : Notas del autor .
- Rodríguez, C. R. (1980). Fundamentos estratégicos de la política exterior cubana. En C. R. Rodríguez, *En Letra con filo*. La Habana: Editorial Ciencias Sociales.
- Rodríguez, P. (2013). Hacia la regionalización. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 115, enero-abril de 2013*, pp. 129-145.
- Roy, J. (2000). *The "Understanding" Between the European Union and the United States Over Investments in Cuba*. Miami: ASCE. Obtenido de https://www.ascecuba.org/asce_proceedings/the-understanding-between-the-european-union-and-the-united-states-over-investments-in-cuba/
- Roy, J., & Domínguez Rivera, R. (2001). *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*. México DF: Plaza y Valdés.
- Sánchez, L. I. (1995). La UNión Europea y su Política Exterior y de Seguridad . *CEPC*, 773-798.
- Sánchez-Levis, R. P. (2005). *Informe de visitas a las entidades descentralizadas francesas*. Paris: Embajada de Cuba.
- Schelling, T. (1964). *Estrategia de Conflicto*. Madrid: Tecnos.
- Smis, S., & van der Borgh, K. (1999). The EU-U.S. Compromise on the Helms-Burton and D'Amato Acts. *The American Journal of International Law*, 227-236. Obtenido de https://www.jstor.org/stable/2997968?seq=4#metadata_info_tab_contents
- Tawney, R. (1952). *Equality*. Londres: Halley Stewart .

- Tuomioja, E. (2009). The Role of Soft Power in EU Common Foreign Policy. *International Symposium on Cultural Diplomacy*. Berlin.
- Ugalde, A. (2010). La Posición Común de la Unión Europea hacia Cuba a reconsideración (2008-2010). *9no Seminario de Relaciones Internacionales ISRI 2010*. La Habana: ISRI. Obtenido de <https://eulacfoundation.org/es/system/files/La%20Posición%20Común%20da%20la%20Unión%20Europea%20ha%20cia%20Cuba.pdf>
- Unión Europea, C. d. (2005). *Conclusiones del Consejo de la Unión Europea en torno a las Evaluaciones Semestrales de la Posición Común sobre Cuba (junio de 1997-enero de 2005)*. Bruselas: Consejo de la Unión Europea. Obtenido de <http://www.miscelaneasdecuba.net/web/article.asp?artID=1455>
- Vicent, M. (27 de noviembre de 1996). Castro responde a Aznar con la retirada del pláacet al nuevo embajador, Jose Coderch. *El País*. Obtenido de https://elpais.com/diario/1996/11/27/espana/849049222_850215.html
- Vicent, M. (25 de mayo de 1998). Castro advierte que ningún entendimiento entre la UE y EE UU puede realizarse a costa de Cuba. *El País*. Obtenido de <https://www.cubonet.org/htdocs/CNews/y98/may98/25o2.htm>
- Vicent, M. (10 de junio de 1998). Italia envía a Cuba al primer ministro de Exteriores de la UE en diez años. Obtenido de https://elpais.com/diario/1998/06/10/internacional/897429607_850215.html
- Vicent, M. (15 de enero de 2015). Las espinas de la Posición Común. *El País*. Obtenido de https://elpais.com/internacional/2014/01/15/actualidad/1389818742_617427.html
- Wallerstein, I. (2004). *La crisis estructural del capitalismo*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo .
- Watts, R. L., & Zimmerman, J. (1983). Agency Problems, Auditing, and the Theory of the Firm: Some Evidence. *Journal of Law and Economics*, Vol. 26, No. 3, (Oct., 1983), pp. 613-633, 613-633.
- Whitman, R. G. (2011). *The European Union as a Regional Normative Hegemon: The Case of European Neighbourhood Policy*. New York: PALGRAVE MACMILLAN. Obtenido de https://is.muni.cz/el/1423/podzim2016/MVZ208/um/65500177/Normative_Power_Europe-2011.pdf#page=60
- Winter, D. (2003). Asymmetrical Perceptions of Power in Crises: A Comparison of 1914 and the Cuban Missile Crisis. *Journal of Peace Research*, 251-270.
- Xalma, C. (2008). Europa frente a Cuba. *Nueva Sociedad* 216, julio-agosto 2008, 65-76. Obtenido de <https://eulacfoundation.org/es/system/files/Europa%20frente%20a%20Cuba.pdf>
- Zartman, W. (1997). *The Structuralist Dilemma in Negotiation*. Washington : Research Group in International Security.
- Zartman, W., & Rubin, J. (2005). *Power and the practice of negotiation*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Zhou, H. (2018). Symmetry and Asymmetry in China-EU Partnerships. Recuperado el 8 de Mayo de 2019, de http://ies.cass.cn/english/chinare/cer/201205/t20120515_2464149.shtml

Relación de fuentes orales consultadas

Alfred Almont, diputado a la Asamblea Nacional y presidente del Grupo de Amistad Parlamentario Francia-Cuba

Jacques Chirac, presidente de la República Francesa

Pascal Drouhaud, experto en temas latinoamericanos y ex secretario de Relaciones Internacionales del partido Unión para la Mayoría Popular

Patrick Ricard, presidente del grupo Parnod Ricard

Valerie Terranova, ex consejera de la Presidencia de la República Francesa

Fuentes orales obtenidas de otros estudios

Ángel Dalmau Fernández, investigador y ex Viceministro de Relaciones Exteriores de la Republicana de Cuba

Isabel Allende Karam, Rectora del Instituto Superior de Relaciones Internacionales "Raúl Roa García", ex Viceministra de Relaciones Exteriores de la República de Cuba y ex embajadora ante el Reino de España