



UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

FACULTADE DE DEREITO

MÁSTER UNIVERSITARIO EN ESTUDOS INTERNACIONAIS

TRABALLO FINAL DE MÁSTER

**ENTRE WASHINGTON E BRUXELAS. UNHA ANÁLISE HISTÓRICA DA  
POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA CARA CUBA (1976-2016).**

**Cristina Veiras Barreiro**

**Titor: Dr. Xesús Balboa López**

SANTIAGO DE COMPOSTELA

CURSO 2019-2020

## **Resumo**

A definición da política exterior española está determinada pola busca dun equilibrio entre o peso da relación bilateral cos Estados Unidos e a pertenza á Unión Europea. Nesta dialéctica, a aproximación cara Cuba dende comezos do segundo período democrático revélase como un espazo para medir o ángulo de inclinación cara un ou outro polo. O presente traballo final de máster toma como punto de partida unha análise dos antecedentes históricos que conformaron o trinomio España-Estados Unidos-Cuba para, a continuación, detectar como evoluciona e de que modo se manifesta na elaboración das estratexias de política exterior de España cara Cuba, dentro da pretensión dos gobernos posteriores a 1976 de erixirse como potencia media nun entorno internacional cambiante.

## **Resumen**

La definición de la política exterior española está determinada por la búsqueda de un equilibrio entre el peso de la relación bilateral con los Estados Unidos y la pertenencia a la Unión Europea. En esta dialéctica, la aproximación a Cuba desde comienzos del segundo período democrático se revela como un espacio para medir el ángulo de inclinación hacia uno u otro polo. El presente trabajo final de máster toma como punto de partida un análisis de los antecedentes históricos que conformaron el trinomio España-Estados Unidos-Cuba para, a continuación, detectar cómo evoluciona y de qué modo se manifiesta en la elaboración de las estrategias de política exterior de España hacia Cuba, dentro de la pretensión de los gobiernos posteriores a 1976 de erigirse como potencia media en un entorno internacional cambiante.

## **Abstract**

Spain's foreign policy is defined by the attempt to find a balance between the narrowness of the bilateral relation with the United States and the membership of the European Union. Since the beginning of the second democratic period, this dialectic is disclosed as a way to pitch the foreign policy towards Cuba at one or the other pole of the pair. This essay aims to analyse the historical background that has shaped the relation between Spain, the United States and Cuba and to notice how it has evolved and how it has been manifested in the process of foreign policy-making towards Cuba within the Spanish pretension to become a middle power in a changing international environment.

# ÍNDICE

<b>Introdución.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Antecedentes históricos do trinomio España-Cuba-Estados Unidos.....</b>	<b>11</b>
1.1. Un imperio en descomposición e unha potencia en ascenso: o impacto da guerra hispano-americana de 1898.....	11
1.2. O amigo americano: do illamento á subordinación estratéxica.....	16
1.3. A Revolución de 1959: efectos sobre o sistema internacional e mantemento da relación bilateral.....	24
<b>2. Axustes e equilibrio dende a Transición até o inicio da descomposición soviética (1976-1989).....</b>	<b>33</b>
2.1. O factor internacional na transición española e o papel dos Estados Unidos..	33
2.2. Política iberoamericana e relación bilateral con Cuba: da sondaxe da terceira vía á reafirmación occidental.....	38
<b>3. Compromiso construtivo: a axenda cubana e estadounidense dos últimos gobernos socialistas de Felipe González (1990-1996).....</b>	<b>44</b>
3.1. A caída do bloque soviético: Cuba ante os desafíos da Nova Orde Mundial..	44
3.2. Os Estados Unidos ante a crise cubana: a Lei Torricelli.....	47
3.2. Compromiso construtivo: tentativa de apertura económica e transición democrática dos últimos gobernos socialistas.....	48
<b>4. Presión e condicionamento político: o xiro dos gobernos de José María Aznar (1996-2004).....</b>	<b>51</b>
4.1. A Lei Helms-Burton: cristalización lexislativa do embargo e extraterritorialidade do conflito cubano-estadounidense.....	51
4.2. Rotura do consenso: o xiro atlántico na política exterior iberoamericana.....	54
4.3. Presión aberta e condicionamento político: a Posición Común Europea.....	56
<b>5. Recuperación do diálogo crítico durante os gobernos de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011).....</b>	<b>61</b>

5.1. Despois de Iraq: Estados Unidos, España e América Latina no tránsito de Bush a Obama.....	61
5.2. América Latina e Cuba a comezos do século XXI: rexionalismo post-hexamónico e integración hemisférica.....	64
5.3. A política iberoamericana de Rodríguez Zapatero.....	68
5.4. Recuperación do diálogo crítico: España, a UE e Cuba.....	69
<b>6. Perda de perfil e erosión de liderado: España ante a nova situación internacional de Cuba (2011-2016).....</b>	<b>72</b>
6.1. Alcance e limitacións da inserción internacional de Cuba.....	72
6.2. A política iberoamericana durante o goberno de Mariano Rajoy.....	76
<b>Conclusiones.....</b>	<b>78</b>
<b>Bibliografía</b>	

## INTRODUCCIÓN

### Obxecto de estudo e xustificación

En maio do 2019, o presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, deulle un xiro á política exterior estadounidense cara Cuba ao activar por vez primeira o Título III da Lei Helms-Burton, marcando un punto de retroceso no proceso de acercamento entre A Habana e Washington iniciado catro anos antes coa restauración das relacións diplomáticas e alterando o acordo sobre a neutralización da extraterritorialidade da lei asinado coa Unión Europea. O cambio de rumbo volveu a pór sobre a mesa a tensión dun conflito herdado da bipolaridade fría e a reafirmación das estratexias estadounidenses de coerción -nunca abandonadas- destinadas a producir un cambio político en Cuba. Porén, a posición internacional da illa dista moito da preeminencia que chegou a acadar nos anos setenta do século pasado e da fragilidade derivada da caída do bloque soviético. Coa entrada no século XXI, Cuba foi camiñando cara unha plena inserción hemisférica e internacional, retomando a vía diplomática cos Estados Unidos no 2015 e asinando un Acordo de Cooperación e Diálogo Político coa Unión Europea no 2016, poñéndolle así fin á Posición Común que, dende o 1996, condicionaba o diálogo europeo á apertura democrática da illa.

Na actualidade, a distensión de Bruxelas marca un punto de contraste coa presión exercida por Washington. Dende o comezo da posguerra fría, España liderou a adopción de decisións con respecto a Cuba no seo da Unión Europea, amplificando deste modo a dimensión iberoamericana da súa política exterior. Pero, ao mesmo tempo, Madrid mantivo estreitos vínculos bilaterais cos Estados Unidos. Tanto a influencia exercida no sistema internacional como os intereses de ámbolos dous Estados na rexión latinoamericana e caribeña difiren entre si pero, até que punto puideron confluír na elaboración de estratexias de aproximación á cuestión cubana?

Baixo o título *Entre Washington e Bruxelas. Unha aproximación histórica as relacións bilaterais entre España e Cuba*, o presente traballo final de máster toma como punto de partida unha análise dos antecedentes históricos que conformaron o trinomio España-Estados Unidos-Cuba para, a continuación, detectar como evoluciona e de que modo se manifesta na elaboración das estratexias de política exterior de España cara

Cuba, dentro da pretensión dos gobernos posteriores a 1976 de erixirse como potencia media nun entorno internacional cambiante.

Nun momento caracterizado polo cambio de liderado en Cuba e a incerteza sobre a estabilidade do desxeo cos Estados Unidos, comprender os factores que esbozaron as estratexias exteriores dos tres actores ao longo das últimas cinco décadas pode aportar luz sobre os desafíos aos que se enfrenta na actualidade o estado da política exterior española cara Cuba.

## **Marco conceptual**

### A política exterior dos Estados Unidos: hexemonía e imperialismo.

O desenvolvemento estratéxico da política exterior estadounidense está determinado pola constante aseveración dun marco teórico segundo o cal o obxectivo dunha gran potencia non é outro que o de imporlle os seus criterios ao resto de Estados que, en función do seu modo de comportamento, serán receptores dun determinado tipo de tratamento. O fin último desta liña de acción sería o exercicio e conservación do poder hexemónico, isto é, a capacidade de determinar a estrutura de poder nos ámbitos económico, militar e político. No marco dun sistema unipolar ou imperial, a potencia hexemónica controla a axenda internacional, atesora a superioridade do poder de coerción e impón o seu sistema de valores, establecendo así unha relación de dominación vertical (Barbé, 2007).

No sistema xurdido da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos esforzáronse por defender a súa hexemonía nun sistema bipolar caracterizado polas pretensións imperiais soviéticas, o que nos situaría ante un escenario internacional definido polo equilibrio entre dúas potencias. Tras a caída soviética, os Estados Unidos mantiveron os principios da orde internacional creada en 1945, desempeñando un multilateralismo hexemónico. Pero, tras a consolidación da hexemonía nos anos 90 e o reforzo da unipolaridade, os ataques de setembro do 2001 deixaron ao descuberto a vulnerabilidade da potencia hexemónica. A reacción desta decantouse polo unilateralismo, minando os principios da orde internacional e transformando as violacións de dita orde en normas. Así, os Estados Unidos crearon un proxecto imperial de novo cuño, baseado nunha estrutura do sistema interestatal unipolar, pero no que a potencia hexemónica é altamente interdependente; no cuestionamento dos principios da orde internacional e na tentativa de

impoñer unha nova orde incompatible coa anterior; na carencia de lexitimidade, derivada da imposición da potencia hexemónica e non da intermediación da mesma, sustentada no recurso ao poder duro; na multiplicidade de actores, non só estatais, aos que se opón a potencia hexemónica; na lóxica transnacional que seguen os actores non estatais, que cuestiona a territorialidade do Estado; e na incapacidade da potencia hexemónica para garantir a seguridade (García Segura e Ibáñez Muñoz, 2006).

Dende a óptica do posmarxismo e o materialismo histórico-xeográfico, Harvey (2004) define o imperialismo como a fusión contraditoria entre dous polos: a política estado-imperial e os procesos moleculares de acumulación do capital no espazo e no tempo. O primeiro elemento refírese ao imperialismo como proxecto político específico, propio de axentes cuxo poder emana do control sobre un territorio e da capacidade de mobilizar os seus recursos humanos e naturais con finalidades políticas, económicas e militares. O segundo elemento fai referencia ao imperialismo como proceso económico político difuso que, ante todo, busca exercer o control sobre o capital e o seu uso. O imperialismo como proxecto político lévase a cabo a través das estratexias políticas, diplomáticas e militares. O imperialismo como proceso económico-político maniféstase, en cambio, na existencia de fluxos de poder económico que atravesan o espazo continuo e as entidades territoriais mediante as prácticas cotiás de produción, comercio, movementos de capital, transferencias monetarias, migración da forza de traballo, transferencias tecnolóxicas, especulación monetaria, fluxos de información, estímulos culturais e outros procesos similares.

Harvey sinala que a construción do imperio estadounidense despois da Segunda Guerra Mundial residiu na capacidade de resolver os conflitos internos mediante o desenvolvemento dunha potente economía baseada nun robusto mercado interior, que facilitou a acumulación de capital e permitiu a súa expansión. A crise económica dos setenta, obrigaría a centralizar o poder financeiro para manter a hexemonía, conseguindo aliñar á gran maioría das economías en desenvolvemento co sistema capitalista neoliberal e asegurando, durante as dúas décadas seguintes, que a proxección exterior do capital estadounidense permitise un constante fluxo de capital dende os países debedores cara os bancos americanos. Pero o crecente endebedamento derivado do déficit interno e da balanza comercial negativa co resto do mundo aumenta a vulnerabilidade do capital estadounidense ante os ataques de desvalorización, converténdose na principal ameaza ao seu dominio e hexemonía. En tal contexto de vulnerabilidade, o poder militar é o único

poder absoluto que lle queda aos Estados Unidos para manter a hexemonía sobre o sistema global. Ademais, a perda de control sobre os mecanismos produtivos e financeiros globais produciu unha dificultade cada vez maior para continuar acumulando mediante a expansión continua da reprodución do capital, o que levou consigo unha alza dos intentos de acumular mediante prácticas depredadoras para extraer rendas e tributos do resto do mundo («acumulación por desposuimento»). En consecuencia, os Estados Unidos pasaron dunha hexemonía de consenso (multilateralismo hexemónico) baseada na lóxica capitalista a unha hexemonía de coerción (unilateralismo hexemónico) baseada na lóxica territorial, nun proceso de axuste espacial que busca exercer o control sobre a subministración de petróleo, sentando así as directrices do «novo imperialismo».

#### A política exterior de España: europeísmo, atlantismo e iberoamericanidade.

Durante o período democrático, a política exterior española vai estar encamiñada a afianzar a súa posición no sistema internacional como potencia media. Palou (1993) define o concepto de potencia media como aqueles Estados que, debido á súa dimensión territorial, demográfica, económica, político-diplomática ou militar, ou á súa situación xeopolítica nunha rexión determinada, teñen a capacidade e a vontade precisas para exercer unha certa influencia en determinadas áreas das relacións internacionais. Dita influencia pode traducirse na formulación ou posta en marcha dunha política exterior activa e independente, na participación destacada nos intercambios internacionais (comercio, mediación ou presenza activa en foros multilaterais) ou na vontade de ter un papel destacado nos asuntos rexionais.

Seguindo estas pautas, argumenta que España se pode considerar unha potencia media en virtude da súa situación xeográfica (importancia xeoestratéxica), nivel de desenvolvemento económico, importancia diplomática derivada das relacións especiais co Magreb e, sobre todo, América Latina, peso militar (convenios cos Estados Unidos e condición de membro da OTAN) e, ademais, polo papel de modelo ou exemplo cara outros países derivado da súa transición política cara a democracia e do seu desenvolvemento económico. Porén, este potencial estaría limitado pola excesiva dependencia dos Estados Unidos e matizado a través da pertenza á Unión Europea.

A construción da política exterior española érguese, por tanto, sobre o equilibrio establecido entre tres dimensións: a pertenza á Unión Europea (europeísmo), que engade



unha capa máis á proxección exterior española en tanto que membro dun actor internacional que, no seu conxunto, pode ser considerado como unha gran potencia; a especial relación mantida cos Estados Unidos (atlantismo); e a proxección cara América Latina, derivada de vínculos históricos e identitarios (iberoamericanidade) (del Arenal, 2011).

A dimensión iberoamericana da política exterior española constitúe o campo máis propicio para desprezar a súa vocación de potencia media. Neste sentido, as relacións con América Latina van estar determinadas polo seu carácter especial, multidimensional e complexo, trazos que non se presentan nas outras dimensións. O primeiro elemento fai referencia á existencia de vínculos históricos e identitarios. O segundo elemento está baseado na presenza dunha urde de crecentes vínculos e intereses de todo tipo. O terceiro elemento está determinado polo xogo, ás veces contradictorio, entre as identidades, os valores e os intereses. A estes tres aspectos haille que engadir, por un lado, a conformación dunha comunidade e, por outro lado, o factor condicional aportado polo atlantismo (que reduce as marxes de autonomía ou pode actuar como incentivo para o desenvolvemento de políticas activas) e o europeísmo (que limita os obxectivos de integración con Iberoamérica, debilita a tradución política e económica da dimensión identitaria e pode afectar de forma negativa na busca do equilibrio entre valores e intereses ou, ben pola contra, pode ampliar e reforzar as posibilidades e dimensións da política iberoamericana e outorgarlle a España certo papel de liderado) (del Arenal, 2011).

#### A política exterior de Cuba: autonomía e excepcionalismo.

Fronte á pulsión imperial e hexemónica incardinada na política exterior estadounidense e a pretensión española de afianzarse como potencia media no sistema internacional, a política exterior cubana enmárcase nun contexto de busca de autonomía rexional fronte á potencia hexemónica. Para Russell e Tokatlian (2013), é posible falar da existencia dunha gran estratexia para América Latina, que se bifurca en dous paradigmas derivados da subordinación da rexión no sistema internacional: a lóxica da autonomía e a lóxica da aquiescencia.

A *loxica da autonomía* sería, para os autores, unha sorte de equivalencia en negativo á estratexia de contención do comunismo despregada polos Estados Unidos durante a Guerra Fría. Así, o seu fin pasaría por acadar o desenvolvemento económico da

rexión, buscar o establecemento da paz, expandir o alcance xeográfico das relacións internacionais, restrinxir o poder das grandes potencias (especialmente dos Estados Unidos) e construír unha orde internacional máis equitativa. Os medios utilizados para a consecución destes obxectivos serían a aposta polo rexionalismo, a apelación ao Dereito Internacional, o recurso aos Organismos Internacionais e o emprego de distintas modalidades de poder brando.

Na práctica, para Russell e Tokatlian a lóxica da autonomía derivou en catro opcións estratéxicas: *soft balancing* ou equilibrio brando, diversificación, repregue e unidade colectiva. En primeiro lugar, o equilibrio brando fai referencia ao uso das institucións internacionais e dos instrumentos legais e diplomáticos para, por unha banda, restrinxir ou obstaculizar o uso abusivo do poder das grandes potencias e, por outra banda, defender e facer valer os intereses propios dos países da rexión. En segundo lugar, a diversificación avoga pola multiplicación das alianzas externas co obxectivo de contrarrestar e compensar a dependencia dun único socio, altamente dotado de recursos e con gran capacidade de influencia. En terceiro lugar, o repregue parte da resistencia dos países a asumir compromisos militares ou intégrárense en alianzas bélicas, así como a reticencia a participaren nos conflitos externos que puideran xerarlle un custo elevado ou involucralos en asuntos internacionais alleos aos intereses nacionais. Por último, a unidade colectiva susténtase sobre o compromiso de aumentar a integración, a cooperación e a concertación entre os países latinoamericanos para, deste modo, unir forzas e robustecer a capacidade de negociación individual e grupal no sistema internacional.

En oposición á autonomía, a *lóxica da aquiescencia* asume, consente e asimila a subordinación rexional de América Latina no sistema internacional e a súa pertenza á área de influencia dos Estados Unidos, ben implícita ou ben explicitamente. Esta imantación dentro do campo estadounidense tería como fin lograr o apoio da superpotencia para obter dividendos materiais ou simbólicos derivados da subordinación consentida, construír un marco de convivencia estable con Washington e ampararse na súa protección para soste a coalición entre a potencia e o Estado dominado no poder. Os medios utilizados pola lóxica da aquiescencia son variados e irían dende o recurso militar (participación en intervencións armadas, por exemplo) até o uso de institucións internacionais para responder aos intereses dos Estados Unidos, acordando un voto ao seu favor nos foros internacionais. A opción estratéxica derivada da aquiescencia sería o acoplamento,

caracterizado pola aceptación do *statu quo* internacional, o pregamento aos intereses estratéxicos e vitais dos Estados Unidos, tanto no ámbito global coma hemisférico, e a aversión a adherirse a esquemas de integración rexional profunda que puidesen afectarlle ao estreito vínculo establecido con Washington.

Seguindo a Russell e Tokatlian, a emerxencia do proceso revolucionario e o cambio político derivado dela supuxo en Cuba o paso da lóxica da aquiescencia á lóxica da autonomía con respecto aos Estados Unidos, aínda que cun paradoxo: mantense a aquiescencia con respecto á URSS. Así, fronte á estratexia do acoplamento establecida dende a independencia cubana en 1898 (e cristalizada, por exemplo, na Emenda Platt de 1901), a partir da segunda metade do século XX Cuba vai levar a cabo unha estratexia de diversificación (impulsando, por exemplo, as relacións horizontais cos países do Sur Global e diagonais con Europa e o bloque comunista durante a Guerra Fría), equilibrio brando (estendendo as súas relacións exteriores mediante a cooperación en asistencia sanitaria) ou unidade colectiva (participando da construción do rexionalismo post-hexamónico durante a primeira década e media do século XXI).

Na busca dese espazo de autonomía, a definición da política exterior cubana vai estar marcada pola tensión existente entre dous polos: por unha banda, os condicionantes internos e externos aos que se enfronta a illa e, por outra banda, os principios políticos que defende. En torno ao primeiro elemento deste binomio desenvólvese o eixo económico da política exterior cubana e, en órbita co segundo, establécese o patrón ideolóxico da mesma. A conxunción de ámbolos dous piares dá como resultado unha política exterior caracterizada polo seu «excepcionalismo» (Hoffman e Whitehead, 2006; López-Stable, 2015; Serbin, 2016); concepto que, en termos xerais, fai referencia á permanencia dun sistema político claramente diferenciado do seu contexto rexional, capaz de adaptarse ás transformacións do sistema internacional sen introducir as proposicións da economía de mercado na súa totalidade e facéndolle fronte á hostilidade e oposición da potencia hexemónica.

## **Obxectivos e hipóteses**

Neste traballo propoñemos unha aproximación histórica ás relacións bilaterais entre España e Cuba e a súa interacción con Washington e Bruxelas. Para iso, formulamos os seguintes obxectivos:

- Analizar as principais liñas de acción e cambios producidos na política exterior española cara Cuba dende o inicio do período democrático.
- Examinar a relación entre a política exterior cara Cuba e as relacións bilaterais establecidas cos Estados Unidos no marco do conflito entre a potencia norteamericana e a illa.
- Observar de que modo se articula a política exterior española cara Cuba dentro do sistema europeo e como incide nela a relación cos Estados Unidos nun entorno internacional cambiante.

A partir da definición destes obxectivos, establecemos as seguintes hipóteses de traballo:

- Dende o inicio do período democrático, a política exterior española tratou de afianzar a súa posición no sistema internacional a través da súa proxección exterior en Cuba. Neste proceso, distínguense dúas tendencias oscilantes entre un maior ou menor grao de aproximación á estratexia estadounidense.
- A relación bilateral coa Habana actúa como espello da relación bilateral con Washington. A busca dunha maior autonomía na esfera de influencia latinoamericana coincide cunha dialéctica construtiva cara Cuba e, ao mesmo tempo, cun reequilibrio de poder en relación aos Estados Unidos. No mesmo sentido, o exercicio dunha maior presión sobre Cuba actúa en concomitancia cun maior aliñamento cara os Estados Unidos. Porén, a importancia de ambas dimensións na construción da política exterior española impide que entren en conflito, aínda que si as deteriora.
- A proxección da política exterior española no campo europeo amplifica a súa capacidade de acción e permítelle exercer unha maior influencia internacional e, nalgúns momentos, liderar a posición europea cara Cuba. Tanto a posición europea como a española actúan como contrapeso ao conflito estadounidense pero, na medida en que converxen cos Estados Unidos, debilítase a súa influencia e lexitimación.

## **Metodoloxía**

Á hora de abordar o obxecto de estudo, realízase un estudo sistemático de fontes secundarias e, así mesmo, recórrese á consulta de fontes primarias tales como discursos

ou declaracións institucionais. Isto permítenos levar a cabo unha caracterización e análise histórica das políticas exteriores dos tres actores que tomamos en consideración.

No primeiro epígrafe do traballo, analizamos os antecedentes históricos que foron delineando os aspectos clave que conforman o trinomio España-Estados Unidos-Cuba, facendo especial fincapé na guerra hispano-cubana de 1898, momento no que se enfronta unha gran potencia en ascenso cun imperio en decadencia e Cuba queda en gran parte sumida baixo o control estadounidense, no apoio norteamericano á re inserción internacional de España a mediados da década dos cincuenta e, por último, nas repercusións da Revolución cubana de 1959 sobre o sistema internacional no contexto da Guerra Fría.

O segundo apartado toma como punto de partida o inicio da Transición española en 1976 e remata en 1989, ano no que comeza a desintegrarse o bloque soviético. Nel analízase o papel dos actores internacionais sobre o proceso de transición democrática e a súa influencia sobre a definición da política exterior, finalmente reafirmada en 1986 coa entrada nas Comunidades Europeas e a da ratificación do ingreso na OTAN, quedando así definidas as dimensións europeísta, atlántica e iberoamericana da política exterior española.

O terceiro epígrafe comprende un arco temporal de seis anos que, comezando en 1990 coa caída da URSS, remata en 1996, ano no que o goberno dos Estados Unidos aproba a Lei Helms-Burton e o resultado electoral en España dá lugar a un cambio de goberno. Nun momento de gran fragilidade e reformas internas en Cuba, neste epígrafe analizamos a tentativa democrática en Cuba dos últimos gobernos socialistas de Felipe González fronte ao aumento das medidas coercitivas por parte dos Estados Unidos.

O cuarto apartado, coincidente no eixo temporal cos gobernos de José María Aznar (1996-2004), iníciase cunha análise da Lei Helms-Burton para, a continuación, examinar de que modo se foi producindo unha aproximación cara os Estados Unidos que, firmemente convertido nun xiro atlántico a partir dos atentados do 2001, exercerá unha maior presión e condicionamento sobre Cuba, plasmado na area europea coa aprobación da Posición Común.

No quinto epígrafe, que comprende os gobernos de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011), analizamos, en primeiro lugar, os cambios producidos no sistema internacional logo da segunda invasión de Iraq e, así mesmo, as transformacións que no

campo político latinoamericano van rematar por propiciar unha reinsertión rexional de Cuba. A continuación, focalizamos o estudo sobre os intentos da política exterior española por recuperar un diálogo crítico con Cuba, tendo en especial consideración o reaxuste da correlación de forzas dentro do seo europeo.

Finalmente, o quinto epígrafe abarca os cinco anos do goberno de Mariano Rajoy, iniciado no 2011, momento no que Cuba acada a súa reinsertión rexional, e finalizado no 2016, ano no que se asina o Acordo de Cooperación e Diálogo Político entre A Habana e Bruxelas, derogando así a Posición Común. Neste apartado analizamos, en primeiro lugar, as limitacións da inserción internacional de Cuba, cuxo máximo expoñente é o inicio do desxeo cos Estados Unidos no 2015, e, en segundo lugar, a actuación da política exterior española neste proceso.

## **1. Antecedentes históricos do trinomio España-Cuba-Estados Unidos.**

1.1. Un imperio en descomposición e unha potencia en ascenso: o impacto da guerra hispano-americana de 1898.

A matriz imperial estadounidense está formada pola unión de dous elementos: os privilexios obxectivos e os legados subxectivos. O primeiro vén determinado polo nacemento e posterior desenvolvemento dunha economía capitalista e polo control dun territorio continental protexido por dous océanos. O segundo elemento componse, en primeiro lugar, da idea puritana do favor divino e a misión sagrada e, en segundo lugar, da crenza de que, logo da independencia, xurdira un modelo republicano dotado dunha Constitución capaz de garantir a liberdade. A converxencia dos factores económico, xeográfico, relixioso e político dá lugar ao repertorio ideolóxico do nacionalismo estadounidense, que transita cara un imperialismo caracterizado polo excepcionalismo e o universalismo da nación, isto é, a determinación de que os Estados Unidos son unha nación única entre o resto de nacións e, en virtude desta excepcionalidade, teñen a misión divina de guiar ao mundo (Anderson, 2014).

A construción deste imperialismo iníciase coa lóxica expansionista ao longo do século XIX, momento no que o incipiente Estado irá ampliando o seu dominio xeográfico por todo o norte do continente en virtude da doutrina Monroe, que propugnaba a oposición norteamericana á colonización europea dos territorios do continente americano. (Gilderhus, 2006), e do cumprimento do «destino manifesto», isto é, a vontade providencial de estenderse por todo o continente para desenvolver «un gran experimento de liberdade e autogoberno federado» (John O’Sullivan, citado en Anderson, 2014: 12). Unha vez consolidadas as súas fronteiras, o novo Estado mirará cara occidente coa perspectiva de iniciar unha expansión comercial que, grazas á primacía marítima e mercantil, levará o libre comercio e o cristianismo cara as súas costas. Con este propósito e invocando como xustificación a doutrina Monroe, Estados Unidos inicia o seu primeiro movemento expansionista en América Latina coa declaración da Guerra hispano-americana en Cuba e a creación de Panamá, logo de arrebatarlle o seu control a Colombia (Gilderhus, 2006).

A contenda hispano-americana do 1898 enfrontou a unha potencia en ascenso cun imperio en decadencia. A finais de século, a presenza internacional española estaba fundamentalmente apoiada nunha profusa comunidade de emigrantes establecida en Europa e América Latina e o Caribe, na posesión dos «territorios de ultramar» e no peso

diplomático e participación nas relacións internacionais que conservaba en calidade de Estado con posesións coloniais. Non obstante, o corpo diplomático español non estaba o suficientemente profesionalizado nin dotado de recursos como para exercer unha influencia determinante en relación ás potencias imperiais europeas e, por conseguinte, a súa aspiración de liderado internacional dirixíase cara o ámbito «hispanoamericano». Sobre a base volátil dun «hispanoamericanismo» que na época aceptaba unha gran polivalencia de interpretacións políticas, as elites españolas pretendían, por unha banda, amplificar no espazo americano a influencia intelectual e cultural da que carecían en Europa e, por outra banda, servir de ponte entre ámbolos dous continentes e liderar aos países da comunidade cultural hispana (Núñez Seixas, 2017).

Neste contexto, o imperio español servía como mercado para absorber o excedente de produción da industria téxtil catalá e, ao mesmo tempo, producir tabaco, azucre e outros produtos que, posteriormente, eran distribuídos por compañías e navieiras españolas en América e Europa. Na década de 1890, o 25% das exportacións españolas recaían en Cuba, Porto Rico e Filipinas, concentrándose no primeiro destino o 14,7% das mesmas (Núñez Seixas, 2017: 539). O fluxo comercial caribeño era, pois, esencial para equilibrar o déficit financeiro do imperio liberal. Porén, a importancia dos territorios de ultramar non se traducía en ningún tipo de retribución política e os nacionalistas cubanos comezaron a rebelarse contra a metrópole que apoiaba unha administración colonial corrupta e suxeita ao poder militar. Tras a firma da Paz de Zanjón, que puxo fin a dez anos de contenda (1868-1878), Cuba e Porto Rico obtiveron a condición de territorios españois «asimilados» á mesma condición xurídica que os metropolitanos, xunto a unha progresiva ampliación dos dereitos electorais dos cidadáns cubanos, equiparándose cos concedidos a Porto Rico uns anos antes. Pero Madrid non aplicou estas reformas e mantivo un sufraxio censatario máis restritivo que o peninsular, aumentando o descontento dunhas elites locais que, aproveitando a situación, estaban a ser sondadas polo expansionismo estadounidense.

A toma de decisións en Madrid estaba moi condicionada por unha identidade nacional que, derivada da densa relación social existente entre a colonia e a metrópole, asimilaba a nación coas colonias e cunha comunidade política integral composta por varios territorios. Nesta reelaboración dos discursos ilustrados do século anterior, Cuba e Porto Rico constituían partes integrais da nación, que compartían lazos económicos e un pasado común derivado do dominio español; pasado que non contemplaba a existencia



dunha comunidade social, política e cultural previa á dominación española. Fronte a esta percepción, outras voces defendían a existencia dunha intersección entre dous aparellos administrativos e dúas sociedades que daba como resultado unha xustaposición entre a metrópole e os territorios de ultramar. En todo caso, España presentábase no Caribe como unha potencia benigna caracterizada polo «crisol de razas», tanto a nivel peninsular como americano, e a independencia das colonias das décadas anteriores interpretábase en termos de emancipación dunha forma de goberno despótica que decidira transplantar o sistema liberal español ás novas comunidades políticas, e non como unha rebelión contra un outro nacional (Núñez Seixas, 2017).

Este espellismo imperial ao que se aferraban as elites españolas non admitiu as demandas políticas dos cubanos, que neste momento se dividían en tres posicións: os secesionistas, seguidores dalgúns caudillos militares, do Partido Revolucionario de José Martí e dos exiliados en Estados Unidos; os colonos peninsulares, partidarios de manter o *statu quo*; e os autonomistas e liberais reformistas que, cunha base social formada por crioulos e a clase media, propuñan certas medidas descentralizadoras. As propostas destes últimos eran hostís para a metrópole pois, como vimos, atentaban contra os fundamentos básicos da nación española que servían para lexitimar a Restauración monárquica. Cando en 1895 se logrou aprobar un proxecto de autonomía colonial xa era demasiado tarde. As novas xeracións cubanas, dende a elite crioula até as clases medias e a poboación negra, abrazaron unha identidade nacional propia que excluía o proxecto español e, dirixidos polo Partido Revolucionario, volveron a rebelarse contra a dominación española (Núñez Seixas, 2017). En novembro do 1897, Cuba e Porto Rico adoptaron o Estatuto de Autonomía colonial, en virtude do cal eran recoñecidas como entidades político-xurídicas separadas dentro do Estado español, cun Parlamento autónomo bicameral e un Consello administrativo. En abril de 1898, as primeiras eleccións parlamentarias déronlle a vitoria aos autonomistas moderados. Antes de que o goberno entrase en vigor, os Estados Unidos interviñeron no conflito.

O interese dos Estados Unidos en Cuba comezara a xermolar na década dos anos vinte, cando a expulsión continental do imperio español prendera as alarmas ante a posibilidade de que Cuba se independizase. Para Washington, era esencial manter o dominio español na illa co fin de evitar os efectos que puidese causar a creación dunha «república negra» sobre os Estados escravistas do Sur. Por outra banda, tras a anexión de Florida en 1821, a seguridade marítima da ruta comercial entre Miami e A Habana

quedara comprometida e sometida á ameaza inglesa se a dominación española sobre a illa caía. En 1823, John Quincy Adams, Secretario de Estado, expresou estes temores nunha carta dirixida ao embaixador estadounidense en Madrid e, a continuación, delineou as liñas mestras dun cambio de estratexia:

«Esas illas son apéndice naturais do continente norteamericano, e unha delas -case á vista dende as nosas costas- converteuse por unha multitude de consideracións nun obxecto de importancia transcendental para os intereses comerciais e políticos da nosa Unión. (...) Cuba, separada pola forza da súa conexión antinatural con España e incapaz de sobrevivir por si mesma, só pode gravitar cara a Unión norteamericana, que pola mesma lei da natureza non pode tirala do seu seo.» (Gott, 2007: 91-92)

Cando en 1898 os Estados Unidos decidiron intervir na Guerra de Cuba os intereses no Caribe aumentaran considerablemente. No ámbito doméstico, a vitoria sobre a resistencia indíxena en 1890 propagara un ambiente expansionista que, xa ensaiado dende mediados de século e manifestado nas tensións existentes entre os Estados Unidos e España en torno á neutralidade do Istmo de Panamá (Sánchez Padilla, 2015), aspiraba a desempeñar un papel mundial relevante. En paralelo, unha opinión pública escandalizada ante as historias de guerra reproducidas na prensa postulábase a favor dunha intervención que apoiase a liberación de Cuba. Non obstante, o presidente Grover Cleveland apostaba pola vía da neutralidade e a mediación. Ao longo de 1896, a diplomacia estadounidense manifestoulle a Cánovas a preocupación do presidente por «tódalas loitas pola liberdade» (citado en Gott, 2007: 154), pero este rexeitou a oferta e, finalmente, tras o afundimento do *Maine* en abril do 1898, Estados Unidos declaroulle a guerra a España co obxectivo de arrebatarlle todas as súas posesións coloniais.

Nun último intento por salvagardar a supervivencia do imperio, o capitán xeneral de Cuba propúxolle aos revolucionarios establecer unha alianza contra o invasor para manter «libres do xugo estranxeiro aos descendentes dunha mesma raza» (citado en Gott, 2007: 155). A apelación á unidade hispánica e á raza non foi ben acollida entre unhas tropas formadas maioritariamente por poboación negra que, ademais, sufrira a dura represión da estratexia contrainsurxente do xeneral Weyler. A resposta do xeneral en xefe Máximo Gómez resumiu de forma elocuente a motivación independentista dos cubanos:

«Vostede representa a unha monarquía anticuada e desacreditada e nós loitamos polos mesmos principios que Bolívar e Washington. Vostede di que pertencemos á mesma raza e convídame a loitar contra o invasor estranxeiro. Eu só coñezo unha raza, a humanidade (...) España fíxoo moi mal aquí e Estados Unidos está cumprindo con respecto a Cuba un deber de humanidade e civilización.» (citado en Gott, 2007: 155)

Os revolucionarios aceptaron a intervención estadounidense pero, antes, aseguráronse de apuntalar os seus intereses nacionalistas. Baixo presión da comunidade de exiliados en Estados Unidos, o senador Henry Teller presentou unha cláusula á declaración de guerra de abril, mediante a que se rexeitaba categoricamente calquera tentativa colonialista por parte dos Estados Unidos. O Congreso estadounidense aprobou a Emenda Teller e, ao tempo que lexitimaba no ámbito interno a intervención na guerra como unha acción humanitaria contra a represión colonial, convenceu a moitos cubanos de que a invasión non sería permanente. Finalmente, a superioridade militar estadounidense derrotou ao debilitado exército imperial e, tan só catro meses despois da declaración de guerra, Madrid solicitou un armisticio que se ratificaría en decembro coa firma do Tratado de París (Gott, 2007; Núñez Seixas, 2017).

Tras a rendición española, os estadounidenses asumiron a administración de Cuba e nomearon ao xeneral Leonard Wood como novo gobernador de Santiago de Cuba. Durante os próximos catro anos, o Congreso dos Estados Unidos debateu a natureza e duración da ocupación, así como o papel que debía desempeñar o exército despregado na illa. A pesar da Emenda Teller, semellaba que os estadounidenses non tiñan présa por marchar de Cuba e, en decembro do 98, o presidente McKinley alertou no Congreso que a presenza militar en Cuba permanecería até que houbera unha tranquilidade total na illa e se establecera un goberno estable (Gott, 2007: 162).

Pero o tempo discorría lento e, en 1900, a construción do imperio no Pacífico e no Caribe comezaba a ser pernicioso para os orzamentos estadounidenses. Para solucionar canto antes a situación, o presidente nomeou a Elihu Root como Secretario de Guerra e, decidido a manter a anexión de Cuba aos Estados Unidos, preparou a convocatoria de eleccións asegurándose de despexarlle o camiño ás forzas políticas partidarias da anexión mediante a regulación dun sufraxio moi restrinxido, deixando fóra do censo electoral á poboación negra e con menos recursos. Pese a isto, os partidos independentistas gañaron as eleccións. En Washington resucitou o temor ao establecemento dunha república negra (temor que tamén compartían os brancos cubanos cando, anos antes, obrigaran a Wood a frear o fluxo de man de obra barata procedente de Xamaica e Haití) e a administración estadounidense en Cuba viuse obrigada a planificar unha transición de poder que reservase para os Estados Unidos un alto grao de control sobre a illa. Root cría no deber moral de establecer en Cuba «un goberno estable e

adecuado» e defendía a súa posición recorrendo a argumentos de calado histórico e interese estratéxico. Sobre este terreo, deseñou unha estratexia para vincular aos dous países mediante a incorporación de certas garantías para os Estados Unidos na redacción da nova Constitución da República de Cuba. Cristalizadas na Emenda Platt, presentada en 1901 polo republicano Orville Platt no Congreso estadounidense a instancias de Root, estas garantías proporcionábanlle aos Estados Unidos a capacidade de veto sobre a política exterior, económica e de defensa de Cuba e permitíanlle exercer o dereito de intervención para preservar a independencia cubana e a estabilidade do goberno (De la Torriente, 1930; Gott, 2007).

Aínda que foi derogada en 1934, a Emenda Platt contaminou as relacións entre os Estados Unidos e Cuba durante todo o século XX. En virtude da mesma, os Estados Unidos interviñeron militarmente na política cubana entre 1906 e 1909, en 1912 e dende 1917 até 1923 e, amparados no seu artigo 6, estableceron unha base militar na baía de Guantánamo (Gott, 2007: 171-195). Ademais, permitiulle aos gobernos cubanos pedirlle axuda militar aos Estados Unidos para reprimir a oposición interna. Todo isto foi creando un resentimento antiestadounidense e antiimperialista que rematará por estourar en 1933 e na revolución socialista de 1959.

En definitiva, tras a vitoria na guerra hispano-americana, o panamericanismo estadounidense impúxose ao imperialismo español e, mentres este certificaba a súa descomposición coa perda das últimas colonias, o primeiro xurdía do conflito cubano convertido en gran potencia e comezaba a estender a súa área de influencia sobre o centro e sur do continente americano.

## 1.2. O amigo americano: do illamento internacional á subordinación estratéxica.

O esmorecemento do imperio a finais do século XIX estivo acompañado dun movemento de expansión cultural que, despois do 1898, intentou recuperar a posición internacional de España recorrendo á cultura e ao idioma e, como vimos na reacción do gobernador español de Cuba ante a intervención estadounidense, apelando á unidade da «raza», entendida como manifestación dunha comunidade cultural e de pensamento. A dimensión territorial desta idea dirixíase a Latinoamérica e, así, o hispanoamericanismo foi contemplado durante o primeiro terzo do século XX como instrumento de canalización da influencia española en América cun obxectivo tanto económico como político. No

plano económico, o hispanoamericanismo tratará de recuperar mercados para a industria e afianzar a penetración comercial en ultramar, utilizando como ponte as comunidades de emigrantes (Pascuaré, 2000; Sepúlveda, 2005). No plano político, será utilizado como panca de prestixio internacional para conformar un bloque de nacións liderado por España, acadar unha posición de influencia dentro do Consello da Sociedade de Nacións e, en última instancia, crear unha comunidade de Estados capaz de enfrontarse a unha orde internacional dominada por potencias e, moi especialmente, frear a influencia dos Estados Unidos en América Latina (del Arenal, 2011: 21-27). Porén, o avance dos fascismos en Europa e a afinidade dos mesmos coa ditadura de Primo de Rivera reforzarán as posicións imperialistas e ultranacionalistas dentro do hispanoamericanismo, que comezará a funcionar como canal para a penetración cultural de Mussolini en América Latina (Sueiro Seoane, 1984).

Coa proclamación da Segunda República en España, a relación cos países latinoamericanos, que durante a década dos anos trinta estivo marcada por unha ondada de cambios de goberno e incremento do militarismo, cobrou un xiro máis realista e menos paternalista. Así, a política exterior da República vai tentar manter relacións con todos os países da rexión, con independencia do seu tipo de réxime político, renunciar a calquera tipo de pretensión expansionista e fomentar unha participación activa na resolución de conflitos interamericanos. Neste contexto, o hispanoamericanismo plasmarase na activación dunha diplomacia cultural e no intento de potenciar a conclusión de tratados comerciais bilaterais. Non obstante, o proteccionismo dominante na escena internacional dificultará notablemente o éxito do modelo español de cooperación e perderá forza fronte á «política do bo veciño» seguida por Franklin D. Roosevelt (del Arenal, 2011: 27-30; González Calleja, 2017).

Ao mesmo tempo que a República se desapegaba da resaca imperialista asociada ao hispanoamericanismo na súa vertente de política exterior, no ámbito intelectual este concepto acadaba a súa máxima expresión conservadora en torno á idea da Hispanidade desenvolvida por Ramiro de Maetzu en 1934. Favorecida polo entorno fascista que a esa altura se estendía por Europa, a Hispanidade converterase no eixo sobre o que xirou a política exterior latinoamericana durante o Franquismo, caracterizada pola afirmación dunha concepción mesiánica de España no mundo, no que a súa obra histórica en América se interpreta como unha ventá de oportunidade para xogar un papel decisivo a nivel internacional, recuperando o protagonismo e liderado político en América Latina.

Seguindo esta liña, durante a primeira parte da Segunda Guerra Mundial esta política terá un carácter agresivo e unha intencionalidade pro-Eixo e antinorteamericana clara, sendo expresión dun nacionalismo expansionista que pretendía, por unha banda, homologarse ás estratexias italiana e alemá e, por outra banda, propugnar en América Latina a substitución do panamericanismo polo hispanismo. Así, na nova orde mundial que prevía o réxime de Franco despois da vitoria do Eixo, España ampliaría a súa influencia internacional nunha área que, ademais de estar construída sobre a base dunha serie de razóns históricas e identitarias, non colidía directamente cos intereses das potencias do Eixo (del Arenal, 2011: 33-39).

Os intereses do réxime franquista a esta altura establecían un antagonismo claro coa posición estadounidense e, tras a vitoria aliada no conflito, os delirios imperialistas de Franco darán lugar ao illamento internacional. Nun primeiro momento, o goberno dos Estados Unidos intentou que a ONU rompese relacións co réxime de Franco para darlle o seu apoio ás forzas democráticas da Xunta Española de Liberación, fundadas en México no 1944. No 1945, a Conferencia de San Francisco aprobou unha moción presentada por México, mediante a cal se lle impedía a España a entrada á ONU por estar gobernada por un réxime fascista. En febreiro do ano seguinte, a Asemblea Xeral da ONU non admitiu a España como membro alegando que o réxime de Franco non era o lexítimo representante do pobo español. Ademais, instou aos Estados membros a romper relacións con España, recomendación que seguiron en primeiro lugar os Estados latinoamericanos (agás a Arxentina de Perón). En abril do 1946, a presión da URSS logrou que o Consello de Seguridade comezase a tratar a denominada «cuestión española» e, nunha resolución de decembro, ditaminará unha serie de medidas diplomáticas encamiñadas a forzar a caída do réxime fascista e implantar no seu lugar un goberno lexítimo (González Calleja, 2017). En paralelo, ese mesmo ano unha declaración conxunta asinada por Gran Bretaña, Francia e os Estados Unidos afirmou o seu rexeitamento explícito ao franquismo e declinou a posibilidade de tomar medidas adicionais, avogando por non intervir nos asuntos internos de España baixo a hipótese de que a posible retirada pacífica de Franco daría lugar á formación dun goberno provisional (Garcés, 2012).

Sen deixar de lado a súa inspiración ideolóxica nin os seus obxectivos ao servizo do réxime, a política exterior latinoamericana tratará de convivir co panamericanismo e, ao tempo, converterase nunha «política de substitución», isto é, nun instrumento para abrir esferas de acción internacional, cuxo principal éxito será a conclusión dun acordo

comercial con Arxentina en 1946 e o posterior Protocolo Franco-Perón de 1948, que permitirá a entrega a crédito de 700.000 toneladas de trigo a España, converténdose na principal entrada de importacións até o 1950, momento no que queda en suspenso por falta de pago (González Calleja, 2017). O proxecto da Hispanidade será substituído pola creación da Comunidade Hispánica de Nacións, versión da mesma liña ideolóxica adaptada ao contexto de posguerra, e a inserción de España no sistema internacional quedará supeditada ao poder dos Estados Unidos (del Arenal, 2011: 39-74).

Mentres España asumía a perda da influencia imperial e se debatía entre as posicións ideolóxicas cambiantes en política exterior, os Estados Unidos comezaron a establecer as bases dun novo dominio imperial. Baixo o mandato do presidente Wilson, a lóxica expansionista construíuse sobre os alicerces da relixión, o capitalismo, a democracia, a paz, o poder e o destino divino. «Fomos elixidos, elixidos dun modo sinalado», dirá o presidente nun discurso electoral pronunciado no 1912, «para amosármolles o camiño ás nacións do mundo, para ensinármolles como deben camiñar para acadaren a liberdade» (Anderson, 2014: 16). Seguindo esta premisa, Wilson incrementará as intervencións militares en Centroamérica e o Caribe e participará na Primeira Guerra Mundial.

A intervención dos Estados Unidos neste último conflito terá unha consecuencia de gran relevancia para o establecemento do imperialismo. En lugar de xustificar a entrada estadounidense na Primeira Guerra Mundial en base a obxectivos ou fins materiais concretos, o interese de Wilson no conflito era darlle saída nun novo mercado aos produtos e investimentos estadounidenses. Até o momento, a economía estadounidense seguía a ser autárquica e a retórica do expansionismo vira nos mercados estranxeiros unha fronteira exterior (Anderson, 2014). Agora, por vez primeira, o capital introducíase como fundamento do expansionismo, dándolle cumprimento ao terceiro obxectivo dos seus Catorce Puntos.

O elemento económico da orde mundial proposta polo plan de paz de Wilson reafirmouse co crac do 29. Aínda que a industria estadounidense seguía a estar en boa medida illada do comercio mundial, os depósitos estaban ligados aos mercados financeiros internacionais e, en ausencia dun centro estabilizador, a orde xeral do capital atopábase ameazada. Para revertir esta situación, Roosevelt vai abandonar o patrón ouro, reservarse o control dos tipos de cambio e impulsar as políticas económicas do New Deal.

Cara finais do seu segundo mandato, cando a guerra xa ameazaba Europa, o rearme doulle un novo pulo á recuperación económica do país e, deste modo, quedaron unidos o destino interno da economía estadounidense e a política exterior do país. Así, as prioridades de Roosevelt para entrar na Segunda Guerra Mundial eran consolidar a seguridade do capitalismo a nivel mundial e, dentro desa orde económica, acadar o dominio absoluto dos Estados Unidos (freando, por tanto, a posible expansión de Alemaña e Xapón). Convertida xa na potencia industrial máis avanzada do mundo, a economía estadounidense precisaba expandir o seu modelo de libre empresa e, para iso, era necesario abolir as barreiras comerciais. Roosevelt consideraba que, despois de instaurar unha nova paz, o liderado industrial lle garantiría a súa hexemonía nun libre mercado que, ademais, estaría apoiado nos principios políticos da democracia liberal e asentada nunhas institucións duradeiras. Pero, para lograr isto, era preciso salvar tres obstáculos: a potencial defensa británica do sistema preferencial imperial, que lle poría barreiras ás exportacións estadounidenses, a propagación dos movementos de esquerda por Europa e o despregue do Exército Vermello por Europa do Leste, que supuña unha ameaza á existencia mesma do capitalismo (Anderson, 2014).

A vitoria aliada impuxo, pois, un novo sistema asentado sobre o libre mercado, a democracia liberal e unha hexemonía norteamericana institucionalizada nos propios fundamentos da paz: os acordos de Bretton Woods vincularon o dólar ao patrón ouro e, en Dumbarton Oaks, a estrutura do Consello de Seguridade da futura Organización das Nacións Unidas concedeu catro asentos permanentes e dereito de veto aos aliados, ademais de establecer unha Asemblea Xeral na que as dúas quintas partes dos representantes eran Estados latinoamericanos clientes de Washington (Gowan, 2004). Por vez primeira na historia da política exterior dos Estados Unidos, a tensión existente entre o «polo de separación» que, ligado ao excepcionalismo, defendía que as virtudes estadounidenses se debían reservar á intervención hemisférica e manterse afastadas do mundo en decadencia, e o «polo de intervención rexeneradora» que, identificado co universalismo, avogaba pola intervención como modo de rendición dese mundo, fúndense para crear un punto de vista estable sobre a política exterior (Stephanson, 1999; Anderson, 2014).

Porén, o establecemento da *Pax Americana* deixara sen resolver unha das preocupacións de Roosevelt: a ameaza ao dominio capitalista que supuña a Unión Soviética. Para facerlle fronte a este novo desafío, en 1947 o presidente Truman vai mudar



o centro gravitacional do imperialismo estadounidense da consolidación do capitalismo ao mantemento da seguridade, inaugurando así a política de contención que dominará a política exterior dos Estados Unidos durante a Guerra Fría. Identificada a ameaza no «telegrama longo» de Kennan (Kennan, 1947), a administración Truman vai comezar unha loita en defensa das nacións libres do mundo ameazadas pola agresión e a subversión do totalitarismo, establecendo unha diferenza ontolóxica entre os deuses imperialistas estadounidenses e soviéticos. Así, se o universalismo soviético evitaba establecer un conflito directo co capitalismo (aínda que apoiaba movementos revolucionarios en algúns puntos estratéxicos) á espera de que as contradicións entre os imperios favorecesen o momento axeitado para acadar a vitoria definitiva do proletariado, o universalismo estadounidense enarboraba a bandeira da liberdade e avogaba pola estratexia de contención do inimigo como forza de desgaste e desestabilización que, aplicada en puntos xeográficos e políticos inestables, provocase o repregue e posterior caída do bando comunista (Tovar Ruiz, 2011; Anderson, 2014).

Para pór en práctica esta estratexia, a Doutrina Truman vai basear a política de contención en tres piares. En primeiro lugar, o establecemento dun marco legal decretado pola Lei de Seguridade Nacional vai permitir a creación dunha urda institucional composta polo Departamento de Defensa, o Estado Maior conxunto, o Consello de Seguridade Nacional e a Axencia de Intelixencia (CIA). A complexidade no proceso de toma de decisións en política exterior vaise ver incrementada por este sistema de equilibrios internos, que favorecerá a competencia e, en moitos casos, disensión entre unhas axencias e outras (Tovar Ruiz, 2011). En segundo lugar, a formulación da ideoloxía da seguridade nacional como defensa do mundo libre emanado do modelo político e económico estadounidense, cuxa xerarquía vai antepor a seguridade á defensa da democracia liberal e, deste modo, lexitimar as políticas de intervención global (recuperación económica de Alemaña Occidental ou Xapón) e apoio á contrarrevolución (Nicaragua, Chile, Brasil) (Anderson, 2014). En terceiro lugar, a renovación da Doutrina do Destino Manifesto que, aínda que cun perfil político e moral máis tenue, vai seguir vinculando os intereses en materia de política exterior ao desexo da divina providencia (Gilderhus, 2006; Anderson, 2014).

Co gallo da contención comunista, os Estados Unidos van afianzar o seu dominio nas dúas rexións industriais máis avanzadas do momento (Europa occidental e Xapón) mediante a reconstrución tutelada das mesmas. A protección dos Estados Unidos debería

transformalas en estandartes do Mundo Libre e, ao mesmo tempo, convertelas en posicións avanzadas do seu poder militar. Definida polo Secretario de Estado Acheson como «pedra angular do mundo» (citado en Anderson, 2014: 65), Europa occidental será, por unha banda, destinataria dun plan de reconstrución económica controlado polos executivos das empresas estadounidenses e condicionado á adquisición de produtos norteamericanos e, por outra banda, terreo propicio para impulsar un proceso de integración. Deste modo, o Plan Marshall será a ferramenta que asegure a reestruturación da economía europea, e a unidade europea o complemento necesario para garantir un entorno de seguridade mutua que, en primeiro lugar, protexese a reconstrución da industria da Alemaña Federal (sometida á tutela anglo-americana) como locomotora da recuperación económica europea e, en segundo lugar, fortalecese as barreiras dunha posible intervención soviética. Xunto a este despregue do poder económico, os Estados Unidos van basear a súa defensa do mundo libre na creación dunha alianza militar (o Pacto do Atlántico asínase no 1949) e na extensión da súa forza marítima para facerse co control dos Océanos, concluído acordos en materia de defensa con varios Estados que lle permitirán establecer bases militares en países satélites ao longo do mundo (Anderson, 2014). Un destes acordos será esencial para a reinserción internacional da España franquista.

Fixado o antagonismo ideolóxico-militar entre o Leste e o Oeste, a política exterior do réxime de Franco vai virar cara a defensa da civilización occidental e dos valores cristiás, cobrando un novo sentido xeoestratéxico na axenda das potencias occidentais e, nomeadamente, dos Estados Unidos. No marco da política de contención e por efecto da presión exercida polo exército estadounidense, en outubro do 1947 o Departamento de Estado dos Estados Unidos vai valorar a necesidade de modificar a política de illamento e, tan só un mes despois, a representación estadounidense na Asemblea Xeneral das Nacións Unidas opoñerá á condena do goberno español e á imposición de novas sancións, aínda que sen éxito. Ao mesmo tempo, a diplomacia española centrarase en conseguir fondos do Plan Marshall, ingresar na OTAN e decretar o fin da Resolución da ONU de 1946. Aínda que ningún dos tres obxectivos acadou o éxito esperado (o goberno británico opúxose á inclusión de España entre os beneficiarios do Plan Marshall, a entrada na OTAN non se efectuará até o retorno democrático e a Asemblea Xeneral da ONU bloqueará a retirada de sancións grazas á abstención

estadounidense e á negativa dos países da Europa occidental), en 1948 as relacións con algúns países europeos comezaron a desoxidarse (Francia reabriu as fronteiras e tanto París como Londres concluíron acordos comerciais con Madrid) e, a finais de ano, desembarcou en España a primeira misión militar dos Estados Unidos (García Cantalapiedra, 2010; González Calleja, 2017).

Dados os primeiros pasos cara o desxeo da «cuestión española», Franco vai aproveitar o estalido da Guerra de Corea en xuño do 1950 para presentarse ante o mundo como precursor da loita contra o comunismo. No mesmo ano, o Secretario de Estado estadounidense suxire a necesidade de retirarlle a España as sancións diplomáticas e, pese á negativa británica, en outubro do 1950 apoia con éxito unha petición presentada por un grupo de países latinoamericanos para derrogar a resolución do 1946. Os efectos desta decisión no se fixeron esperar. Entre 1950 e 1955, restablecéronse as relacións diplomáticas con máis de vinte Estados, incluído o Vaticano, levantouse o veto para participar en organismos internacionais (FAO, OMS, OIT ou UNESCO) e ingresouse no Consello de Seguridade e na Asemblea Xeneral das Nacións Unidas (González Calleja, 2017).

En 1955, pois, o réxime normalizou a súa situación internacional e quedaron sentadas as bases da política exterior española até o 1975. Neste proceso, o apoio dos Estados Unidos desempeñou un papel esencial a cambio de establecer unha relación bilateral de subordinación e dependencia con España en materia económica e militar. Así, en 1953 e tras unha serie de conversas iniciadas dous anos antes, o presidente Eisenhower asinou con Franco o denominado Pacto de Madrid, unha serie de tres acordos (defensa mutua, asistencia técnica e axuda económica) en materia de cooperación militar e económica. O compromiso adquirido polo goberno español obrigábalos a «aportar ao desenvolvemento e mantemento do seu propio poder defensivo e o do mundo libre, na medida da súa estabilidade política e económica, a plena contribución que lle permitan o seu potencial humano, recursos, instalacións e condición económica xeral»<sup>1</sup>. A cambio dunha axuda económica como apoio ao programa de cooperación militar por valor 226 millóns de dólares, España autorizaba a presenza do exército estadounidense en varias bases militares para «desenvolver, manter e utilizar zonas e instalacións para fins militares xunto ao goberno español, quedando baixo pavillón español», pero sometidas á

---

<sup>1</sup> Convenio relativo a la ayuda para la mutua defensa entre España y los Estados Unidos de América, art. V, apartado 2 a).

vixilancia americana<sup>2</sup>, reservando o uso unilateral para o goberno estadounidense «en caso de evidente agresión comunista que ameace a seguridade de Occidente», sen que fose preciso consultar con antelación ás autoridades españolas. Esta cláusula secreta fixaba a forma e utilización bélica en caso de emerxencia, ameaza e agresión comunista, pero non precisaba nin os supostos nin as zonas de utilización e, ao quedar ao albedrío estadounidense o ataque que fose merecedor de dita resposta, España quedou integrada no dispositivo de defensa occidental sen ningún tipo de garantía (García Cantalapiedra, 2010). As bases quedaron, xa que logo, fóra da xurisdición penal e procesual española, convertidas nun territorio baixo administración estadounidense. Ademais, subsumiron durante as décadas seguintes a dirección estratéxica da política exterior española aos intereses estadounidenses.

### 1.3. A Revolución de 1959: efectos sobre o sistema internacional e mantemento da relación bilateral.

As dúas primeiras décadas de vida da República de Cuba estiveron marcadas polo racismo, a violencia, a corrupción, a fraude electoral e a conseguinte intervención militar dos Estados Unidos. No plano económico, os investimentos dos «novos colonos» norteamericanos aumentaron a produción de azucre, melloraron a rede ferroviaria e fomentaron o desenvolvemento da minaría, así como a industria tabaqueira ou a produción de tecidos. Á altura da Primeira Guerra Mundial, este crecemento económico viuse impulsado polo aumento da demanda do azucre, acompañado a nivel interno do desposuímento das terras, a consolidación dunha oligarquía azucreira e a importación de man de obra barata procedente de Haití e Xamaica. O fin da contenda provocou, porén, unha forte desvalorización do prezo do azucre que levou ao afundimento do sistema bancario de Cuba. Para revertir a situación e, especialmente, para protexer os intereses das compañías estadounidenses na illa, a banca dos Estados Unidos abriu unha liña de crédito en dirección a Cuba, robustecendo deste xeito a intervención económica na illa (Gott, 2007).

En 1920, Gerardo Machado gañou as eleccións e instaurou progresivamente unha ditadura militar que dinamitou o sistema de partidos e, en pro de asegurar a estabilidade política e económica do país, foi vista con bos ollos dende Washington. O aumento da

---

<sup>2</sup> Convenio defensivo entre España y los Estados Unidos de América, art. III.

represión foi creando un clima de violencia perpetua e, logo dun intento de rebelión en 1924 que rematou coa intervención estadounidense, a heteroxénea oposición a Machado acabou por orquestrar unha revolución nacionalista en 1933. Formada por suboficiais do exército, o partido dereitista ABC e a esquerda estudantil, as forzas revolucionarias estenderon a violencia por toda a illa, creando un *continuum* de inestabilidade que neses momentos espigaba por América Latina (Roitman, 2019: 113-137). Inmerso en plena recuperación económica e coa ollada posta nos movementos atlánticos e pacíficos de entreguerras, Roosevelt aplicou unha política de boa veciñanza e decidiu non intervir en ningún conflito latinoamericano (Lowenthal, 2010). Coa falta de apoio estadounidense, Machado viuse na obriga de dimitir e a primeira revolución cubana saldouse cunha vitoria que, non obstante, sería extremadamente feble e non sobreviviría ao golpe de Estado do xeneral Batista en 1934.

Coa fin da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos volveron a mirar cara América Latina para convertela nunha área perimétrica da política de contención. A influencia económica na rexión era notoria e, para 1950, máis dun terzo da inversión estranxeira directa dos estadounidense tiña como destino América Latina (Lowenthal, 2010: 555). A pretensión hexemónica da potencia norteamericana quería desprazar do centro e sur americanos a calquera competidor europeo, buscando oportunidades de negocio nos sectores manufactureiros e de servizos para completar os seus grandes investimentos en agricultura, extracción de recursos naturais ou provisión de servizos públicos. Trasladando a estratexia de reconversión europea e xaponesa ao contexto non industrializado de América Latina, a través dunha multitude de plans e mecanismos gobernamentais de asistencia económica e técnica, os Estados Unidos moldearon o desenvolvemento educativo, agrícola e industrial de América Latina, xunto ás políticas económicas de moitos dos seus Estados (Lowenthal, 2010; Anderson, 2014).

No plano político, a influencia norteamericana canalizouse a través da sinatura da Acta de Chapultepec (1945), que garantía a lealdade dos países latinoamericanos nas Nacións Unidas con anterioridade á fundación da propia organización (Gowan, 2004: 18-19) e coa sinatura do Tratado de Defensa Interamericana de Río (1947), que formalizou a cooperación en materia de seguridade mediante a creación dunha serie de mecanismos (programas de capacitación, consellos de defensa, exercicios conxuntos ou transferencias de armamentos) e culminou coa fundación da Organización de Estados Americanos (OEA) no ano seguinte. Amparados nesta estrutura, os Estados Unidos proclamaron a

loita contra o comunismo no entorno hemisférico e ofrecéronlle ás forzas máis conservadoras un pano de fondo sobre o que proxectarse<sup>3</sup> (Lowenthal, 2010; Anderson, 2014). Unido á súa presenza económica na rexión, a estratexia de *securitización* de América Latina aumentou a animadversión cara os estadounidenses, creando as condicións de desenvolvemento dunha base social que, en pouco tempo, apoiaría diversos movementos revolucionarios ou de oposición aos Estados Unidos.

A dinámica de contrainsurxencia que puxo en marcha a CIA para influír na política doméstica dos estados latinoamericanos (cuxa caso paradigmático será o derrocamento en 1954 de Jacobo Arbenz en Guatemala) permitiu que en 1948 Batista regresara a Cuba e, co apoio dun sector das forzas armadas, retornou ao poder mediante un golpe de Estado en 1952. O 26 de xullo do ano seguinte, un grupo de nacionalistas de esquerdas liderados por Fidel Castro asaltaron o cuartel da Moncada. O ataque fracasou e os asaltantes foron apresados pero, amnistiados en 1955, organizaron dende México un movemento político que, en novembro do ano seguinte, a bordo do iate *Granma* desembarcou preto da Serra Maestra coa intención de iniciar unha revolución e derrocar a Batista. A comezos do 1959, o Movemento 26 de Xullo tomou a Habana e consumou o triunfo dunha Revolución socialista en América Latina, alterando o equilibrio de forzas que, até o momento, reinara no Caribe (Gott, 2007; Veiga, Da Cal e Duarte, 2006).

Nun primeiro momento, o triunfo das forzas de Castro en Cuba non espertaron grandes receos en Washington, que mesmo vía con certo alivio a desaparición de Batista e, con el, dunha alianza comprometida polas contradicións que causaba na política estadounidense a represión do seu goberno. «Naqueles días», dirá Robert Reynolds, xefe de operacións encubertas da CIA no Caribe, «todos eramos fidelistas» (LeoGrande e Kornbluh, 2015: 73). Dende a embaixada dos Estados Unidos na Habana, as políticas dos primeiros días do goberno de Castro eran descritas como «reformistas, nacionalistas, e algo socialistas e neutralistas» (LeoGrande e Kornbluh, 2015: 60) e, nesta liña, confiábase en que, deixando de lado a súa retórica nacionalista, Castro avogaría por establecer unha política exterior cara os Estados Unidos baseada na existencia dunha economía de intereses mutuos.

---

<sup>3</sup> Reunidos en Caracas en abril do 1954, os membros da OEA adoptaron unha resolución impulsada polos Estados Unidos que proscibía o comunismo internacional do hemisferio. O obxectivo de Washington non era outro que buscar a aprobación da resolución que lexitimase a operación clandestina para derrocar a Jacobo Arbenz en Guatemala (Lowenthal, 2010).

A postura da Habana non difería moito da ambigüidade estadounidense e, aínda que miraba con certa desconfianza cara a administración Eisenhower, Castro cría que «o proxecto revolucionario de Cuba podía levarse a cabo cunha gran comprensión por parte da xente dos Estados Unidos» (LeoGrande e Kornbluh, 2015: 65). Seguindo esa intuición, en abril do 1959 viaxou aos Estados Unidos para reunirse con representantes do goberno. De volta a Habana, o espellismo dunha relación non conflitiva comezou a disiparse.

En Capitol Hill, o vicepresidente Nixon tratara de advertir a Castro sobre a ameaza comunista, pero o escepticismo deste en torno á eficacia do sistema electoral multipartidista, o capital privado e a resistencia a compartir a obsesión da ameaza comunista, levaron a Nixon a concluír que o goberno de Castro era hostil aos intereses dos Estados Unidos, polo que a única opción que restaba era, nas súas palabras, «tratar de orientalo na dirección correcta» (LeoGrande e Kornbluh, 2015: 71). O paternalismo de Nixon chocaba diametralmente cos intereses dunha política cubana que pretendía afianzar a súa autonomía interior e exterior con respecto aos Estados Unidos. Cando en maio do 1959 o goberno de Castro aprobou a Lei de reforma agraria, que redefinía o réxime de propiedade da terra e nacionalizaba as explotacións azucreiras, moitas delas en mans estadounidenses, o goberno de Eisenhower decidiu que a única vía posible con respecto a Cuba pasaba pola desestabilización.

Para os Estados Unidos, era de vital importancia manter o control sobre América Latina no marco da política de contención, pero as políticas do goberno de Castro supuña un escollo para os intereses estadounidenses na rexión. En novembro do 1959, Eisenhower desbotou definitivamente a política de «paciencia e tolerancia» para adoptar unha «política de tensión manifesta», segundo a cal:

«o obxectivo inmediato dos Estados Unidos con respecto a Cuba é provocar unha situación na que, a máis tardar a finais de 1960, o goberno en control de Cuba deba, nas súas políticas nacionais e estranxeiras, satisfacer... os requisitos mínimos da política dos Estados Unidos en países de América Latina.» (Documento do Departamento de Estado sobre a política básica dos Estados Unidos, citado en LeoGrande e Kornbluh, 2015: 89).

A partir deste momento, a hostilidade foi en aumento. Washington respondeu ás nacionalizacións cubanas eliminando a cota do azucre, que lle permitía á illa vender a gran maioría da súa produción azucreira nos Estados Unidos. En resposta ás presións económicas, Castro condenou publicamente a inxerencia e o imperialismo dos Estados

Unidos en América Latina e intentou reafirmar a presenza cubana no ámbito rexional (Asamblea General del Pueblo de Cuba, 1960).

En paralelo, Cuba foise aproximando á URSS e, en xullo do 1960, ambas partes asinaron un acordo comercial mediante o cal os soviéticos adquirirían o 10% da colleita de azucre cubana a cambio do envío de petróleo. A progresiva afinidade de Cuba coa URSS estivo moi presente na campaña electoral do outono de 1960 e o candidato Kennedy non dubidou en invocar a sombra da Doutrina Monroe: os Estados Unidos non admitirían o establecemento de ningunha potencia estranxeira en América nin lle permitirían «á Unión Soviética converter a Cuba na súa base no Caribe». Ben pola contra, os norteamericanos deberían axudar «ás forzas que loitan pola liberdade no exilio e nas montañas de Cuba» (citado en Gott, 2007: 295). Xa como presidente, en abril do 1961 Kennedy levou a cabo unha operación encuberta que, autorizada polo presidente Eisenhower durante os seus últimos meses de mandato, concluiría coa falida invasión da Baía de Cochinos (Gott, 2007: 273-278 e 292-300; LeoGrande e Kornbluh, 2015: 80-81 e 121-122).

A sintonía soviética de Cuba aburou a intervención encuberta dos Estados Unidos, pero tamén satelizou a política cubana con respecto á URSS. Días antes da tentativa de invasión estadounidense, dous avións bombardearon Campo Columbia e as bases aéreas da Habana e Santiago. Temendo a inminencia dun novo ataque, Castro declarou por vez primeira o carácter socialista da Revolución: «Iso é o que non poden perdoarnos, que esteamos aí nas súas narices ¡e que fixeramos unha Revolución socialista nas propias narices dos Estados Unidos!» (citado en Gott, 2007: 297). En decembro dese mesmo ano, Castro declarouse oficialmente marxista-leninista e fundou un Partido Comunista de corte soviético. Cal era a razón desta rápida conversión soviética? Abrir novas alianzas comerciais e, sobre todo, obter a garantía da protección militar da URSS.

No entorno rexional, a presión exercida por Washington para derrocar a Castro logo do fracaso da invasión canalizouse a través da OEA. Na década dos cincuenta, os Estados Unidos desoíran a proposta de varios Estados latinoamericanos (incluído Cuba) favorables á creación dun Plan Marshall para Latinoamérica<sup>4</sup> e, pola contra, centráranse

---

<sup>4</sup> Raúl Prebisch, director da Comisión Económica para América Latina (CEPAL, dependente da ONU), defendera en 1954 no seo da OEA a necesidade de recibir máis axuda, créditos e estabilidade nos prezos das materias primas, e presentara a iniciativa de creación do Banco Interamericano de Desenvolvemento. Pola súa banda, Brasil formulara en 1958 un programa de desenvolvemento hemisférico denominado Operación Panamericana (Lowenthal, 2010). Un ano máis tarde, Castro trasladáralle ao embaixador estadounidense na Habana a proposta dun programa de axuda económica masiva para América Latina como



en establecer unha fonda cooperación en materia de seguridade. Para afirmar a influencia hemisférica de Washington fronte á ameaza cubana e as simpatías de Khurshchev, que en 1961 manifestara o seu apoio ás guerras de liberación nacional nos países en desenvolvemento, Kennedy retomou a vía da axuda económica. Así, en agosto do 1961 presentou na conferencia da OEA celebrada en Punta del Este, Uruguai, o proxecto da Alianza para o Progreso, un programa de axuda económica, social e política destinado a paliar o potencial revolucionario que podía encarnar a extrema pobreza e a desigualdade na rexión, apoiando o desenvolvemento económico e a reforma social como alternativas ao camiño revolucionario, isto é, como alternativa á expansión do modelo cubano (Lowenthal, 2010; Anderson, 2014). A utilización da axuda ao desenvolvemento (que incluía a axuda militar) como ferramenta ao servizo da estratexia de contención, codificada na Lei de Cooperación Internacional de 1961<sup>5</sup>, aseguroulle a Washington a creación dunha rede de Estados clientelares no seo da OEA e, nesta conxuntura, fomentou a creación dunha coalición internacional contra o goberno de Castro que concluíu en xaneiro do 1962 coa expulsión de Cuba da Organización. Á estratexia de presión económica engadíase, pois, o illamento diplomático.

A resposta de Castro non tardou en chegar e, nun discurso pronunciado en febreiro dese mesmo ano, deulle luz verde aos movementos guerrilleiros de matriz cubana en todo o continente para subverter a situación de dependencia latinoamericana e paliar o illamento hemisférico de Cuba. Coa «Segunda Declaración da Habana» (Castro, 1962) quedou establecida o eixo político-ideolóxico que dominará a política exterior cubana até a caída do bloque soviético: a exportación da revolución. Pola súa banda, Kennedy aprobou ese mesmo mes a Proclamación Presidencial 3447, que autorizaba a imposición dun embargo<sup>6</sup> a todo o comercio con Cuba. A medida afectáballo a todos os bens de orixe

---

estratexia para loitar contra o comunismo. Uns meses despois, Cuba reiteraría a mesma proposta nas Nacións Unidas (LeoGrande e Kornbluh, 2015: 84-85).

<sup>5</sup> O Congreso estadounidense aprobou esta lei dentro da dinámica de *securitización* da axuda ao desenvolvemento. En virtude da mesma, prohibese a concesión de toda axuda a calquera país comunista, incluído Cuba, e a calquera outro país que lle preste axuda a Cuba. Ademais, autoriza ao presidente a establecer e manter un embargo total de todo o comercio entre Estados Unidos e Cuba. V. Sanahuja, 1999.

<sup>6</sup> A terminoloxía para referirse ás sancións dos Estados Unidos adquire dúas formas: embargo e bloqueo. O primeiro termo é o utilizado por Washington, mentres que o segundo é difundido dende A Habana. A efectos prácticos, neste traballo utilizaremos o termo «embargo» para referirmonos ao contido formal das sancións dos Estados Unidos, pois así o define a Proclamación Presidencial 3447. No resto de casos, utilizaremos o termo «bloqueo» por ser o concepto escollido pola Asemblea das Nacións Unidas na Resolución 47/19, do 17 de marzo de 1993, sobre a necesidade de pórle fin ao bloqueo económico, comercial e financeiro imposto polos Estados Unidos de América contra Cuba; resolución aprobada anualmente dende entón.

cubano ou importados dende ou a través de Cuba, así como a todas as exportacións realizadas dende os Estados Unidos cara a illa.

Perante esta situación, A Habana seguiu a afondar os seus vínculos con Moscova e, a partir de abril do 1962, centrouse en concluír un pacto de defensa mutua coa forza soviética como elemento de disuasión fronte ao risco de ameaza estadounidense. Intentando acadar un maior equilibrio na forza nuclear estratéxica coa potencia rival, a URSS viu en Cuba unha oportunidade para desprezar o seu poder militar na liña de contención norteamericana. A comezos de agosto, comezáronse a instalar cabezas nucleares soviéticas ao longo da illa que, poucos días despois, foron fotografadas polos voos de recoñecemento estadounidenses. A mediados de setembro, o Congreso dos Estados Unidos autorizou ao presidente a emprender accións armadas contra Cuba en caso de constatar a existencia dunha capacidade militar na illa que puidese supor un perigo para a seguridade nacional. Ao mesmo tempo, o aumento do movemento na base de Guántamo mobilizou aos cubanos ante unha posible intervención. Finalmente, o 22 de outubro Kennedy anunciou en antena a presenza de mísiles ofensivos na «illa prisioneira», decretou un bloqueo naval e elevou a cuestión ao Consello de Seguridade, solicitando o desmantelamento e retirada das armas en Cuba. Catro días despois, Jrushchov acordou con Kennedy a retirada dos mísiles a cambio do seu compromiso de non intervir militarmente en Cuba e do desmantelamento das cabezas nucleares estadounidenses en Turquía, consideradas obsoletas. En novembro, Kennedy levantou o bloqueo naval e a «crise dos mísiles» ou «crise de outubro» quedou superada, iniciando o período de coexistencia pacífica entre as dúas potencias frías (Gott, 2007: 300-320).

Os acontecementos que sucederon ao fracaso da invasión anticastrista do 61 tiveron fondas repercusións no entorno rexional e internacional. A operación de Baía de Cochinos permitiulle a Castro desacreditar aos partidarios do anexionismo e reafirmar a súa posición de autonomía fronte aos Estados Unidos. Tendo na memoria a experiencia guatemalteca do 54, América Latina viu na nova tentativa de inxerencia un motivo para reforzar a desconfianza cara norte continental e, ao mesmo tempo, converteu a Cuba nunha referencia rexional que permitía probar a vulnerabilidade da potencia hexemónica. Pese ao éxito acadado en 1964 coa ocupación da República Dominicana ou coa contrainsurxencia dos británicos en Malaisia (1948-1960), Washington comezaba a crer que o modelo de contención estaba fallando, pero esta percepción non era máis que a combinación da sobreestimación da capacidade real do bloque soviético para alterar o

equilibrio de poder mundial coa tendencia a converter todo aquilo non proamericano nunha potencial ameaza. En fronte, o patrón comunista non difería moito e tendía a sobredimensionar a posibilidade de reducir o desenvolvemento económico, social e cultural do mundo a un simple problema militar. As experiencias do Congo, Vietnam e, especialmente, Cuba parecían soste a hipótese de que os revolucionarios do mundo colonizado rematarían por imporse ao imperialismo a través da guerrilla. Os soviéticos estaban dispostos a apoiar esta estratexia e, de paso, amosar o seu liderado na esfera da expansión revolucionaria fronte á escisión maoísta.

Neste contexto, a Cuba revolucionaria converteuse, de novo, no terreo de confrontación entre dúas potencias e, mentres intentaba gañar autonomía fronte ao norte, quedou fortemente supeditada ao apoio soviético. A supervivencia do réxime cubano só era posible grazas á financiación procedente de Moscova, que chegou a estimarse en torno a uns 6 millóns de dólares diarios (Veiga, Da Cal e Duarte, 2006: 197). Na crise de outubro, esta dependencia deixou fóra de xogo a Castro, que non exerceu ningún tipo de influencia ou rol determinante na resolución do conflito. Jrushchev actuou á súa marxe e, por vez primeira dende o triunfo da Revolución, o líder cubano non puido sacar proveito dunha manobra de política exterior, o que lle supuxo un revés á súa imaxe externa de autonomía. Porén, ao longo das dúas décadas seguintes os beneficios do paraugas soviético non foron nada desprezables. Baixo o amparo do bloque comunista, Castro levou adiante iniciativas revolucionarias en América Latina e África. A capacidade do castrismo para mesturar nun discurso nacionalista elementos de xeoestratexia e marxismo quedaron plasmadas na Tricontinental, conferencia de forzas revolucionarias organizada na Habana en 1966. Buscando captar vangardas armadas para crear «dous, tres, moitos Vietnams» (Guevara, 1967/2016: 153) no Sur Global, a liña guevarista do goberno de Castro despregou unha rede de proxectos revolucionarios encamiñados a combater o imperialismo norteamericano, ao tempo que engarzaba coa irreverencia contracultural da nova esquerda xurdida do maio francés e dos movementos do 68. Así, a comezos da década dos sesenta o eixo político-ideolóxico do «excepcionalismo» cubano quedou firmemente asentado e asegurou a presenza internacional de Cuba e a influencia emanada da súa revolución ao longo das décadas dos sesenta e setenta.

Durante os sete primeiros decenios do século XX fóronse conformando, pois, as liñas xerais que caracterizan a política exterior española e a súa problemática en torno a

Cuba. A pesar da súa subordinación estratéxica aos Estados Unidos, a forte presenza atlántica e a retórica do hispanismo non impediron que, durante a etapa do franquismo, se mantivera certa estabilidade nas relacións coa illa, aínda que cun perfil baixo. En termos xerais, o cúmulo e entrecruzamento de intereses económicos e comerciais, a forte presenza de comunidades de emigrantes e a debilidade da súa posición internacional levarían a ambas partes a antepor o interese mutuo fronte á confrontación ideolóxica entre os dous bloques fríos (Bayo, 2006).

As friccións entre a Habana e Madrid reducíronse, así, a unha confrontación diplomática en xaneiro do 1960, cando, despois de que a presidencia Eisenhower ameazase con retirar a cota azucreira, Castro denunciou á embaixada dos Estados Unidos na Habana por intentar minar a revolución. Ao día seguinte, estendeu a acusación ao embaixador español que, esixindo o seu dereito a defenderse, irrompeu no estudo de televisión dende o que Castro estaba a lanzar a misiva. Isto provocou unha confrontación verbal que rematou coa declaración do embaixador como *persona non grata* (LeoGrande e Kornbluh, 2015: 91).

Porén, as relacións non se chegaron a romper e, unha vez avanzado o conflito entre a illa e os Estados Unidos, a presidencia de Johnson intentou buscar o apoio de España para mediar con Castro. No outono do 1967, o Secretario de Estado Dean Rusk achegouse ao Ministro de Asuntos Exteriores español, Fernando María Castiella, para tratar de «desempeñar a delicada misión de lograr un acercamento, ao servizo da paz, entre os países dos que ela [España] é amiga» e recordarlle a Castro os puntos non negociables da posición estadounidense: o apoio ás guerrillas en América Latina e a presenza de armas soviéticas en territorio cubano (LeoGrande e Kornbluh, 2015: 230). A petición estadounidense chegou nun momento no que entre as prioridades de España en América Latina se atopaba a creación dunha Comunidade Atlántica destinada a establecer unha cooperación España-Estados Unidos-Hispanoamérica para facerlle fronte á ameaza comunista, romper a dialéctica de tensión entre os dous bloques e facer de España un Estado-ponte entre os dous continentes (Pereira, 2017: 277). Neste contexto, o goberno español non dubidou en aceptar a proposta. Pero para a presidencia de Johnson, un acercamento a Cuba a esa altura da década resultaba contraproducente para o conxunto da política estadounidense en América Latina, polo que en decembro de 1967, cando a ameaza da extensión guerrilleira polo sur do continente xa se desinchara como

consecuencia da eliminación de Guevara uns meses antes, Johnson decidiu pechar a canle de comunicación española (LeoGrande e Kornbluh, 2015: 230-233).

## **2. Axustes e equilibrio dende a Transición española até o inicio da descomposición soviética (1976-1989).**

Tras a morte de Franco en 1975, o goberno de Arias Navarro e a Xefatura de Estado de Juan Carlos I caracterizáronse por un continuísmo que creou suspicacias en torno á apertura democrática. En materia exterior, non será até mediados do 1976, despois dun discurso pronunciado polo Xefe de Estado no Congreso estadounidense, se faga explícito o interese por seguir unha vía democrática, poñéndolle así fin ao «franquismo sen franco» e iniciando a transición democrática. Durante os seguintes dez anos, os gobernos de transición de Adolfo Suárez (1976-1981), Leopoldo Calvo Sotelo (1981-1982) e Felipe González (1982-1986) sentarán as bases dunha nacente política exterior española, focalizada en tres eixos: a entrada na CEE (europeísmo), a normalización cos Estados Unidos e participación no sistema defensivo occidental (atlantismo) e a definición dunha política iberoamericana afastada das tinturas do hispanismo (iberoamericanidade). En 1986, coa entrada na CEE e a reafirmación do ingreso na OTAN remataríase, así, a transición democrática en política exterior (Pereira, 2004).

### **2.1. O factor internacional na transición española e o papel dos Estados Unidos.**

O inicio da transición democrática en España estivo notablemente determinado polo factor internacional que, seguindo a Pereira (2004), bifúrcase en dúas direccións perpendiculares: a influencia dos actores internacionais sobre o proceso de transición (incidencia do factor internacional cara dentro) e a proxección da política exterior española no sistema internacional (incidencia do factor internacional cara fóra). Dentro da primeira liña, Pereira constata que, en primeiro lugar, houbo en España un proceso continuo de promoción da democracia e intervención dende o exterior; en segundo lugar, o contexto internacional non foi favorable, superficial nin intranscendente para os actores nacionais e o proceso de cambio político; e, en terceiro lugar, tanto o contexto internacional como a intervención de diversos actores estranxeiros condicionou a política

exterior de España, ao mesmo tempo que incidiu sobre a política interna e os seus protagonistas (Pereira, 2004: 200-201).

Dentro deste marco, a motivación dos actores externos (estatais e non estatais) para intervir no proceso democrático español xiraría en torno á necesidade de estender a democracia por Europa occidental; tutelar o proceso de transición co fin de ocupar un espazo central ou privilexiado no novo contexto interno, ademais de establecer sólidos vínculos cos actores internos da mesma ideoloxía, familia política ou intereses estratéxicos; depurar o sentimento de culpabilidade dalgúns potencias europeas por non intervir en España logo da II Guerra Mundial nin establecer un cinto de seguridade que illara ao réxime; aproveitar a posición económica española e as posibilidades que ofrecía o seu mercado; o papel das organizacións rexionais como determinante do curso dos acontecementos internos, cuxos recursos poderían apoiar ou obstaculizar unha futura integración nas mesmas; e a defensa dos intereses estratéxicos e de seguridade das potencias occidentais dentro do contexto da Segunda Guerra Fría (Powell, 1993; Pereira, 2004: 204-205).

Imbuídas nesta dinámica, as principais potencias europeas xogarán un papel esencial á hora apoiar a adhesión de España ás Comunidades Europeas. O apoio de Francia á democracia española dende os últimos anos do franquismo tradúcese, tras a morte do ditador, na aparición dunha serie de problemas: a escasa colaboración en materia de terrorismo, o excesivo intervencionismo paternalista en asuntos internos e, a partir de 1980, a obstrución ao ingreso de España na CEE ante os prexuízos que lle puidera causar a competencia agrícola española no mercado común. Pola contra, a República Federal Alema vai ser dende o primeiro momento proclive á adhesión de España á CEE e, convencida de que unha transición como a portuguesa podería xerar inestabilidade no bloque occidental atlántico, avalará a creación dun partido de esquerda moderada como alternativa ao comunismo. A partir do 1982, o apoio de Alemaña á integración española na CEE quedará vinculado á ampliación comunitaria e á súa reforma interna, así como ao incremento dos recursos comunitarios procedentes de Bonn. A presión da RFA favorecerá o cambio de postura de París e, ademais, intervirá na definición da posición española en temas de defensa, ao tempo que axudará a acelerar o proceso de integración europea. Neste sentido, a incorporación á Alianza Atlántica facilitará a unificación alemá e fundamentará as políticas de cohesión e mediterránea da Comunidade Europea. Así mesmo, o voto da RFA a favor da integración das tres ditaduras (España, Grecia e

Portugal) levará asociado unha contrapartida económica e o apoio español á política alemá en Europa. En paralelo, a boa relación do PSOE coas contrapartes alemá e francesa, das que recibe financiación e apoio político, serán esenciais para, por unha banda, afianzar o seu liderado fronte ao PCE e, por outra banda, concluír o proceso de integración na CEE (Powell, 1993: 45-60; Pereira, 2004: 209-216; Pereira Castañaes e Martínez Lliso, 2015).

No ámbito extracomunitario, os Estados Unidos van desempeñar un rol esencial no mantemento dos seus intereses xeoestratéxicos, nun momento no que o segundo pico de tensión da Guerra Fría esixía retomar a estratexia de contención.

A comezos da década dos setenta, os obxectivos da Administración Nixon para reafirmar a hexemonía estadounidense dentro do sistema bipolar centráronse en dous aspectos: en primeiro lugar, eclipsar a competencia das antigas potencias do Eixo en tódolos sectores produtivos e, en segundo lugar, aproveitar a discordia entre Moscova e Pequín para aumentar a súa influencia en ambas potencias e enfrontalas entre si para debilitar ao bloque comunista. A solución ao primeiro elemento logrouse mediante a desvinculación do dólar ao ouro e a imposición dun recargo arancelario sobre tódalas importacións. A curto prazo, a desvalorización restaurou a competitividade das exportacións estadounidenses e, a longo prazo, a imposición do patrón dólar outorgoulle aos Estados Unidos unha liberdade de manobra económica sen precedentes (Harvey, 2004). Pola súa banda, o segundo obxectivo cumpriuse realizando dúas viaxes, unha a Pequín e outra a Moscova. No primeiro destino, Nixon e Mao sentaron as bases para establecer unha alianza tácita destinada a combater o perigo en común: a URSS. No segundo destino, Nixon asinou o primeiro Acordo SALT que, aínda que non supuña a interrupción da carreira armamentística, outorgoulle unha vantaxe estratéxica que se mantería até a década seguinte. Nixon conseguiu, así, introducir a competencia entre China e Rusia por manter relacións privilexiadas cos Estados Unidos nun bloque comunista dividido (Anderson, 2014).

A finais da década, o espírito nixoniano esvaeceuse e, en resposta á invasión soviética de Afganistán, retornou a presenza cotiá da escalada de tensión entre as dúas superpotencias. Temendo un contaxio da revolución fundamentalista iraniana nas repúblicas soviéticas de Asia Central, Moscova planeou unha intervención militar en Afganistán para derrocar ao presidente Amín, responsable do asasinato do líder e fundador do Partido Popular Marxista afgán, e evitar a substitución do réxime comunista

por unha república islámica. Para Washington, a operación soviética parecía resucitar o «síndrome de 1941», pois era a primeira vez que a URSS invadía un territorio fóra da súa área de influencia europea dende a Segunda Guerra Mundial. En consecuencia, Carter impúxolle sancións económicas á URSS e reavivou a crise entre as potencias que, coa chegada de Reagan á Casa Branca en 1980, retornou no seu máximo esplendor. A obsesión da Administración Reagan contra o «imperio do mal» centrouse en encabezar a loita polo desenvolvemento de armamentos de destrución masiva, cuxa máxima expresión será a futurista Iniciativa de Defensa Estratéxica. Nunha URSS que atravesaba unha fonda crise de liderado e absolutamente convencida de que os occidentais preparaban un ataque nuclear por sorpresa, a dialéctica de Reagan atopou o mellor público que puido desexar e ambas potencias retomaron o despregue militar por Europa (Veiga, Da Cal e Duarte, 2006: 303-325).

Neste contexto, o obxectivo prioritario dos Estados Unidos en relación a España consistía en evitar que a morte de Franco supuxese unha alteración do equilibrio de forzas a favor da URSS. Para iso, era preciso garantir a permanencia das súas bases en territorio español e conseguir o ingreso de España na OTAN, tema espiñento en tanto que contaba coa oposición de varios gobernos europeos e dalgúns partidos políticos españois.

No transcurso das administracións de Nixon, Ford, Carter e Reagan, a actuación estadounidense en España integrouse nunha estratexia máis ampla de democratización do sur de Europa que, ideada polo Secretario de Estado Kissinger, buscaba cumprir catro obxectivos: previr un cambio global no equilibrio de poder internacional en favor da URSS, promover a dimensión xeostratéxica das transicións democráticas, favorecer e consolidar a democracia e evitar a chegada dos partidos comunistas ao poder (Powell, 2007).

Para os estadounidenses, era de vital importancia evitar que a crise global do franquismo incidise na relación privilexiada que mantiñan con España e no *status* dos acordos sobre as bases militares, renovados en 1963 e 1970 (Viñas, 2003; García Cantalapiedra, 2010). En 1976, este obxectivo era favorable ás ambicións do ministerio español de asuntos exteriores que, buscando ratificar o inicio da nova etapa e o recoñecemento internacional da democracia promovida pola monarquía, desexaba situar as relacións bilaterais cos Estados Unidos no contexto dunha maior contribución española á defensa de Occidente. Isto conduciu a ambas partes a asinar un Tratado de Amizade e Cooperación. O temor dos Estados Unidos ante a ameaza dun golpe de esquerda en



Portugal e a posible saída lusa da OTAN levou a incluír no tratado a posibilidade de que Madrid puidese asociarse a Washington, mantendo unha relación especial, a cambio do apoio ao proxecto reformista do primeiro goberno da monarquía (Viñas, 2003; Pereira, 2004).

O factor portugués que transluce o Tratado de Amizade e Cooperación engárzase na loita comunista e na estratexia de contención propia da Guerra Fría. O crecente peso do Partido Comunista Portugués na Revolución dos Caraveis e no subseguinte proceso de transición mantivo as alarmas acesas nas presidenciais occidentais que, como vimos no caso da RFA, desexaban evitar un proceso similar en España. Neste marco, o temor ao comunismo español aumentou cando, en Francia, se albiscou a posibilidade de que Mitterand pactase co Partido Comunista Francés para formar un goberno de esquerda. A conclusión deste tipo de alianzas supuña unha ameaza para a cohesión do bloque europeo occidental nun contexto de aumento da tensión entre os dous bloques. Neste sentido, en xuño do 1976, Kissinger trasladoulle ao ministro español de asuntos exteriores, José María de Areilza, que «non imos dicir ren se vostedes se empeñan en legalizar o PCE. Pero tampouco lles imos poñer mala cara se o deixan vostedes sen legalizar uns anos máis» (citado en Pereira, 2004: 221).

A segunda cuestión clave nas relacións entre os Estados Unidos e España durante o período de transición foi a entrada na OTAN. Marcelino Oreja, Ministro de Exteriores durante o goberno de Suárez, cualificara como incuestionable o mantemento das relacións defensivas con Washington e a contribución española ao sistema defensivo occidental a través do Tratado do 76. Pero a posible integración na Alianza Atlántica non contaba co consenso interno, sendo cuestionado polo PSOE, o PCE e amplos sectores sociais e da opinión pública. En xuño do 1980, Oreja anunciou o propósito gobernamental de iniciar conversas para incorporarse á OTAN, que debía servir para desbloquear as negociacións coa CEE. Co cambio de goberno, Calvo Sotelo reafirmou a cuestión atlántica e, con urxencia, resolveu o procedemento de incorporación coa aprobación por maioría simple nas Cortes Xerais. Tomada por un goberno débil no parlamento e no marco dun intento de golpe de Estado, a decisión sobre o modo de incorporación deixou fóra da negociación as modalidades de integración, a definición da aportación española e precisión dos termos da súa inserción. En 1982, o goberno socialista conxelou o proceso de adhesión e supeditouno ao compromiso de celebración dun referendo sobre a permanencia, celebrado en 1986. Finalmente, a vitoria a favor da permanencia na OTAN confirmou a

condición española de aliada occidental dos Estados Unidos que, coa compracencia do presidente Reagan, selou a fin da transición española en política exterior (Powell, 1993; Viñas, 2003; Pereira, 2004; García Cantalapiedra, 2010; Del Arenal, 2011).

## 2.2. Política iberoamericana e relación bilateral con Cuba: da sondaxe da terceira vía á reafirmación occidental.

Dende a década dos setenta, a superioridade dos Estados Unidos en América Latina irá decrecendo. Aínda que se manteñen as operacións encubertas como método de inxerencia na política interna, como a de Chile en 1973 (Kornbluh, 2013), os países da rexión deixarán de apoiar nos foros multilaterais as posturas de Washington de forma unánime. Así, propostas como o plan de paz estadounidense para Nicaragua, que contemplaba a negociación dunha transición moderada e a creación dunha forza de paz para restablecer a orde, serán rexeitadas no seo da OEA. Fronte a isto, iniciativas como o Grupo de Contadora tentarán buscar unha resolución diplomática dos conflitos en América Central (Lowenthal, 2010).

A progresiva busca de autonomía dos Estados latinoamericanos foi modelando unha serie de estratexias de integración económica destinada a defender os seus intereses comúns (Serbin, 2011)<sup>7</sup>. Estas posturas converxeran, no ano 1969, no Consenso de Viña del Mar (CECLA, 1969). Dende o sur do continente, os Estados latinoamericanos trasladáronlle a Nixon a súa crítica ás políticas económicas dos Estados Unidos; crítica que plasmará Allende nun discurso pronunciado en decembro de 1972 ante a Asemblea Xeral das Nacións Unidas (Allende, 1972).

Pero o reclamo dunha cooperación económica máis xusta e dunha nova orde económica mundial que deixase de subxugar ás economías non desenvolvidas do Sur Global non obtivo unha recepción prioritaria en Washington. Como vimos, as zonas quentes do plan de Kissinger eran Europa occidental, a URSS, China e Xapón, quedando o resto do mundo relegado a un plano secundario a non ser que estivesen dalgún modo relacionadas coa contención comunista. Coa énfase posta na busca da distensión coa

---

<sup>7</sup> Inspirados pola premisa da CEPAL de mellorar a posición negociadora e facilitar a industrialización por substitución de importacións na rexión, durante a década dos sesenta fundáranse estruturas rexionais de integración económica como a Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), o Mercado Común Centroamericano (MCCA), a Asociación de Libre Comercio do Caribe, convertida en 1973 na Comunidade do Caribe e Mercado Común (CARICOM) ou a Comunidade Andina de Nacións (CAN).

URSS e no restablecemento de relacións diplomáticas con China, a reacción de Nixon entre 1969 e 1973 ante estas demandas pasou por formular unha nova «política de asociación madura» (Nixon, 1969), consistente en reducir a participación estadounidense en América Latina que, co tempo, derivou nun aumento do rexeitamento á hexemonía estadounidense na rexión. Porén, co estoupido da crise do petróleo en 1973, Nixon volverá a pór a ollada sobre América Latina buscando fontes de enerxía e un mercado de importacións (Lowenthal, 2010). As economías latinoamericanas atopáronse, entón, cunhas exportacións sobrevalorizadas e taxas de cambio non competitivas. Como consecuencia, foise creando unha economía cada vez máis dependente das importacións para soste a industrialización que, eventualmente, conduciu ao colapso económico, á caída dos niveis de vida e ao crecemento da dependencia externa na rexión durante as décadas seguintes (Martínez Rangel e Soto Reyes Garmendia, 2012).

A Administración Carter tratará de mellorar as relacións hemisféricas e, nesta liña, chegará a abrir «seccións de interese» na Habana. Pero esta baixada de temperatura no conflito cubano será meramente transitoria e, despois da iniciativa cubana de intervención en Etiopía, as relacións entre Washington e A Habana volverán á arrefriarse (Gott, 2007; LeoGrande e Kornbluh, 2015). Por outra banda, a crecente hostilidade en Nicaragua, Granada, O Salvador e Guatemala (estes dous últimos con presenza cubana) irá minando a amabilidade da Administración Carter e, coa chegada de Reagan, os intereses estadounidenses en América Latina volverán a estar guiados polo obxectivo de reducir a presenza de Cuba e a URSS na rexión, establecer alianzas anticomunistas e aumentar a presenza e acción militar. Durante a década dos oitenta, as intervencións de Washington en Nicaragua ou O Salvador, así como a invasión da illa de Granada, reavivaron a loita por encabezar un proceso de transformación rexional destinado a prever o xurdimento de movementos revolucionarios (Lowenthal, 2010; Anderson, 2014).

Neste contexto, a nacente política exterior española tratou de formular cara América Latina unha política de equilibrio que preservase certa autonomía dentro do marco bipolar, procurase espazos de relación cos países en desenvolvemento e obtivese marxes de manobra no proceso de negociación con Europa e os Estados Unidos. Porén, estes obxectivos eran demasiado ambiciosos para un momento no que a democracia española estaba inmersa en plena fase de consolidación e carecía dunha política exterior concreta, o que a convertía nunha fonte de debilidade internacional (Bayo, 2006; del Arenal, 2011). Ademais, o clima internacional exerceu, como vimos, unha presión moi

forte para aliñar a España co bloque occidental, polo que a política iberoamericana actuaría como «política de substitución» (del Arenal, 2011).

O desenvolvemento dunha política activa en América Latina viuse facilitada pola perda da presenza dos Estados Unidos na rexión, especialmente durante a Administración Carter, e polo crecente protagonismo internacional dos países latinoamericanos. En termos xerais, durante os gobernos centristas esta política orientárase, por un lado, cara a intensificación das relacións políticas e económicas cos países democráticos da rexión, especialmente México e os membros da Comunidade Andina, que podían ser interlocutores aptos para facilitar o cambio de imaxe e o incremento da presenza de España na rexión, e, por outro lado, cara os países baixo ditaduras militares ou en proceso de transición democrática, co fin de exportar ou facer valer o exemplo español e defender a democracia e os Dereitos Humanos (del Arenal, 2011)<sup>8</sup>. Dentro destas dúas liñas hai, non obstante, unha excepción: a exploración dunha terceira vía con respecto a Cuba.

Dende os anos sesenta até case finais dos oitenta, a política exterior cubana acadou o seu cénit de proxección internacional. As relacións privilexiadas coa URSS e Europa do Leste, o esforzo por facerse cun espazo de autonomía e alzar unha voz propia no mundo co obxectivo facerlle fronte aos Estados Unidos, así como a exportación da revolución por América Latina e África e a aspiración a liderar o Movemento dos Países non Aliñados, marcaron a máxima expresión dunha política exterior de corte antagónico que Castro resumiría baixo a premisa «eles internacionalizaron o bloqueo, nós internacionalizamos a guerrilla» (Ramonet, 2006: 230). Esta estratexia provocaba certos puntos de fricción coa política exterior española en torno á estreita relación de Cuba con Arxelia, as diferenzas de ambas políticas con Marrocos, o apoio cubano á independencia do Sáhara Occidental e a presenza política e militar da Habana na África subsahariana. Tras a sinatura dos Acordos Tripartitos de Madrid en 1975, o deterioro das relacións de España con Marrocos e Arxelia levava a esta última a recoñecer o Movemento pola Autodeterminación e Independencia do Arquipélago Canario (MPAAIC) e a que a Organización para a Unidade Africana (OUA) incluíra ás Illas Canarias entre os territorios africanos colonizados (del Arenal, 2011: 166). Así, o obxectivo inicial do

---

<sup>8</sup> Neste ámbito, a actuación española moveuse nunha constante contradición e, mentres nuns países se seguía un aliñamento completo coa política dos Estados Unidos (caso do Salvador, onde se chegou a ofrecer axuda militar contra a guerrilla), noutros avogábase por establecer contactos cos movementos da oposición (caso de Guatemala). Pola súa banda, a postura española con respecto a Nicaragua foi confusa e, ao mesmo tempo que en 1978 se intentaba xunto a Venezuela que Somoza negociase coa Fronte Sandinista, en 1979 España continuaba a enviarlle armas a Somoza. V. del Arenal, 2011: 176-177.

gobierno de Suárez foi establecer unha continuidade nas relacións con Cuba e, á súa vez, intensificar os contactos políticos coa illa co obxectivo de conseguir a súa neutralidade en calquera conflito que puidese colidir coa posición internacional das Illas Canarias, Ceuta ou Melilla, e evitar que Arxelia, Marrocos ou outros países ou organizacións internacionais tratasen eses territorios como residuos coloniais. Ao mesmo tempo, quería eludir calquera tipo de situación conflictiva derivada da descolonización desordenada do Sáhara Occidental (Fernández-Cuesta, 2015).

Seguindo este obxectivo, Adolfo Suárez realizou en setembro do 1978 unha viaxe oficial a Cuba, durante a cal negociou os aspectos bilaterais potencialmente conflictivos en África e a conclusión dun Convenio comercial, mediante o cal España requiría encargos navais (nun momento no que o sector naval español estaba en plena reconversión) que Cuba precisaba para aumentar a súa frota e cubrir a entrega de subministracións en Angola. Un ano máis tarde, o goberno español enviou á Habana unha delegación que asistiu en calidade de observadora ao IV Cumio de países do Movemento dos Non Aliñados, baixo o argumento de seguir de cerca algúns debates que lle afectaban á súa posición internacional, como a controversia suscitada pola descolonización do Sáhara (Bayo, 2006; Fernández-Cuesta, 2015). Aproveitando a ocasión, Fidel Castro subliñou a potencialidade de España como ponte entre América Latina e Europa, e instou ao goberno de Suárez a non entrar na OTAN:

«Acompañánnos numerosos invitados, entre eles por vez primeira España, en cuxo xesto de enviar unha representación a esta conferencia, vemos unha esperanza de relacións amigables e útiles con todos os pobos do mundo, sen deixarse arrastrar ao bloque militar agresivo da OTAN, que só serviría para comprometer e allear o brillante futuro dese pobo abnegado que tan sólidos vínculos de historia, cultura e sangue ten coas nacións da Nosa América. Na Europa occidental industrializada tamén necesitamos amigos que non marchen atados ao carro imperialista.» (Castro, 1979)

A aspiración de Castro de incidir sobre a formación da política exterior española nun momento de transición democrática e, eventualmente, introducir a súa presenza no bloque occidental da man dun aliado en disputa caeu en saco roto e, ademais, causou malestar entre as potencias aliadas e algúns membros do propio partido de goberno (del Arenal, 2011: 177-178). Pero detrás dela subxace a intención da política iberoamericana dos primeiros gobernos democráticos de fortalecer a presenza internacional de España, actuar como interlocutora entre as dúas beiras do océano e afastarse da política de bloques da Guerra Fría. Convencido da potencialidade deste proxecto político, Suárez mesmo

chegou a convocar en novembro do 1979 a I Reunión Iberoamericana de Partidos de Centro Dereita, unha iniciativa que, abandonada pouco tempo despois, causou certo receo en Estados Unidos e a República Federal Alemá pois, como vimos, eran favorables ao ingreso de España no sistema de seguridade e defensa occidental e, ademais, non se sentían cómodos ante un aumento da presenza política de España en América Latina (del Arenal, 2014: 173; Fernández-Cuesta, 2015).

Co cambio de goberno en 1982, a política iberoamericana pasou a estar sustentada sobre os principios da defensa da democracia, dos Dereitos Humanos e do desenvolvemento económico como fundamentos do progreso na rexión. Ademais, abandonouse a idea do hispanismo como xustificación da proxección iberoamericana da política exterior española e concretouse o proxecto da creación da Comunidade Iberoamericana de Nacións, cuxos principios reitores foran deseñados polos anteriores gobernos centristas. En termos xerais, durante os gobernos socialistas (1982-1996) as liñas de acción da política iberoamericana establecéronse en torno a catro eixos: a intensificación das relacións bilaterais cos países latinoamericanos, con independencia do seu sistema político; o apoio aos procesos de democratización e a defensa dos Dereitos Humanos; o fomento da cooperación política, económica, científico-técnica e cultural como forma de facer avanzar o desenvolvemento rexional; e o apoio aos procesos de integración rexionais (del Arenal, 2011).

Pero o desenvolvemento desta nova fase da política iberoamericana produciuse nun contexto de reafirmación hexemónica dos Estados Unidos na rexión, o cal reducía considerablemente a marxe de manobra dos actores extrarrexionais. Neste sentido, a política iberoamericana estivo intimamente ligada aos intereses estadounidenses en América Latina e moi condicionada polos efectos da mesma sobre a política interna, que neses momentos estaba a re-negociar a entrada na OTAN, a renovación do Convenio Defensivo cos Estados Unidos e a adhesión á CEE. A continua presenza de América Latina e, especialmente, de Centroamérica nas relacións hispano-norteamericanas levaron ao goberno a recoñecer o liderado estadounidense na rexión e a tratar de establecer certa autonomía dentro duns marxes de actuación moi limitados. Para algúns autores, esta situación supuxo un pregamento da política iberoamericana aos intereses estadounidenses (Roitman Rosenmann, 1985 e Mestre, 1985) mentres que, para outros, logrou compaxinar a defensa dos seus intereses coa posición dos Estados Unidos mantendo unha relativa autonomía (del Arenal, 2011). En todo caso, ambas posturas

recoñecen, aínda que en diferente grao, a subordinación dos intereses españois ao liderado hexemónico dos Estados Unidos en América Latina co fin de evitar un conflito directo co goberno de Reagan, suspicaz ante a posición española en Centroamérica nun momento no que as orientacións da política de seguridade aínda non estaban plenamente establecidas (Viñas, 2006), nun momento no que a posición internacional de España estaba a ser negociada nos flancos atlántico e europeo.

A tensión latinoamericana nas relacións hispano-norteamericana quedou disipada coa consolidación da posición española no sistema de defensa occidental despois da reafirmación da entrada na OTAN e a renovación do Convenio Defensivo en 1988 (García Cantalapiedra, 2010). En adición, cara finais da década o cambio de escenario mundial (comezo da caída soviética) e o cambio de estratexia cara América Latina da administración Bush, que avogou pola convivencia da intervención indirecta para derrotar o sandinismo e os movementos guerrilleiros no Salvador e Guatemala coas iniciativas de solución pacífica e negociada xurdidas do Grupo de Contadora, facilitaron a presenza e participación de actores extrarrexionais.

Rematada a transición en política exterior e unha vez consolidadas as pulsións atlántica e europea da mesma, o gobernos socialistas seguiron unha liña de continuidade con respecto a Cuba. Nunha visita oficial á Habana en novembro de 1986, o goberno español negociou a liberación dun preso político de ascendencia española (asunto Gutiérrez Menoyo), chegou a un acordo sobre o montante e a forma de pago das indemnizacións polos bens nacionalizados pola Revolución, concluíu un Acordo de Cooperación Económica e Industrial e doulle unha saída ao problema da débeda cubana, establecendo a partir de 1987 un instrumento mixto de canalización de pagos e a condonación da débeda acumulada debido ás dificultades de Cuba para manexar a súa balanza de pagos (Bayo, 2006).

A reafirmación durante este período dunha relación cos países latinoamericanos baseada na cooperación mutua en torno aos principios democráticos causou certa disensión con Cuba, que percibiu como se diluía a posibilidade de establecer unha conexión ideolóxica co goberno socialista. Por outra banda, o resultado do referendo sobre a permanencia da OTAN supuxo para a Habana a desaparición da posibilidade de manter unha relación máis ou menos próxima cunha España neutral dentro de Occidente.

En canto a Centroamérica, ambas partes optaron por establecer unha colaboración política pragmática. Así, tanto Cuba como España compartían o obxectivo de buscar unha

solución pacífica na rexión, aínda que por distintas razóns. Para Madrid, resultaba esencial incrementar o seu prestixio internacional mediante a mediación no conflito centroamericano da man do Grupo de Contadora (1983), o Plan Arias e os Acordos de Esquipulas (1987). Para Cuba, era de vital importancia reforzar a súa posición no entorno xeopolítico rexional mediante a exportación da guerrilla e a consolidación de procesos revolucionarios e gobernos afíns. Así mesmo, ambas partes amosábanse contrarias á política intervencionista da Administración Reagan por vela escorada cara o mantemento das forzas conservadoras e, ao mesmo tempo, porque introducía elementos propios da dinámica bipolar entre o Leste e o Oeste (Bayo, 2006).

### **3. Compromiso construtivo: a axenda cubana e estadounidense dos últimos gobernos socialistas de Felipe González (1990-1996).**

#### **3.1. A caída do bloque soviético: Cuba ante os desafíos da Nova Orde Mundial.**

O 11 de setembro de 1990, o presidente George Bush decretou ante o Congreso estadounidense a fin da bipolaridade e, cunha URSS en plena transformación e decidida a colaborar cos Estados Unidos na formulación dunha nova configuración das relacións no sistema internacional, declarou o nacemento da Nova Orde Mundial:

«Destes tempos de dificultades pode emerxer o noso quinto obxectivo: unha nova orde mundial, unha nova era libre da ameaza do terror, máis decidida na consecución da xustiza e máis segura na busca da paz. Unha era na que as nacións do mundo, do Leste e do Oeste, do Norte e do Sur, poidan prosperar e vivir en harmonía»<sup>9</sup>. (Bush, 1990)

Despois dunha paréntese de máis de catro décadas, os Estados Unidos estaban preparados para retomar o proxecto de expansión imperialista e, convertidos na «única e preeminente superpotencia» (Bush, 1992) despois da caída da URSS e da consecuente desaparición de practicamente todo o bloque comunista, impoñeren unha nova configuración xeoestratéxica baseada na expansión acelerada do capitalismo de novo mercado a nivel global. O xiro neoliberal da política exterior estadounidense pivotará en torno a tres elementos: o control do petróleo en Oriente Medio, que George H. W. Bush (1989-1993) inicia coa invasión de Kuwait (1991); a transformación da orde liberal de

---

<sup>9</sup> «Out of these troubled times, our fifth objective -a new world order- can emerge: a new era free from the threat of terror, stronger in the pursuit of justice and more secure in the quest for peace. An era in which the nations of the world, east and west, north and south, can prosper and live in harmony.»



libre comercio nun sistema global integral rexido por Washington, que Bill Clinton (1993-2001) establece coa creación en 1994 do Tratado de Libre Comercio de América do Norte (NAFTA) e, un ano máis tarde, da Organización Mundial do Comercio (OMC); e a lexitimación e expansión do poder militar baixo a égida da OTAN, que afonda na súa dimensión europea coa apertura aos antigos países soviéticos, acada a súa lexitimación coa intervención na guerra de Bosnia (1995) e anega o sistema do Consello de Seguridade, anunciado en gran parte por Clinton coa intervención en Kosovo (1999) e plenamente consumado por George W. Bush (2001-2009) coa invasión de Iraq (2003) (Veiga, 2009; Anderson, 2014).

En América Latina, as proposicións norteamericanas tomaron a forma dun panamericanismo neoliberal que tratou de exercer presión sobre os Estados do sur continental (no caso de Panamá en 1989 mediante a invasión) para conseguir o seu aliñamento cos criterios económicos dos Estados Unidos. Tras o derrocamento de Salvador Allende en 1973, Milton Friedman instaurara en Chile a súa terapia de choque para revitalizar a economía, isto é, reducir o gasto público mediante a privatización de empresas estatais, o despido da forza laboral dependente do Estado e o aumento dos impostos indirectos. Seguindo a estela da «milagre chilena», os ditados neoliberais desembarcaron agora da man do Consenso de Washington para pórlle fin a denominada «década perdida» (CEPAL, 1994) e suprimiren as políticas de protección social instaladas nos Estados latinoamericanos (Martínez Rangel e Soto Reyes Garmendia, 2012). Así, os intereses latinoamericanistas sucumbiron á percepción tatcherista de que «non hai outra alternativa» e a rexión adoptou condicións económicas aperturistas que propiciaron a creación de organismos e acordos rexionais (Mercosur no 1994 ou o NAFTA, que integrou a México), baseados na liberalización comercial e financeira e destinados a «aumentar a competitividade dos países da rexión» ou «constituír no posible un alicerce para unha economía máis aberta e transparente» (CEPAL, 1994: 8). Nun momento no que a «gran estratexia latinoamericana» se inclinaba cara a aquiescencia, a axenda latinoamericana dos Estados Unidos viuse reforzada e a Administración Bush propuxo no marco deste «rexionalismo aberto» a creación dunha Área de Libre Comercio das Américas (ALCA) que, pensada para entrar en vigor en 2005, prevía a formación dun espazo hemisférico de libre comercio (Serbin, 2011b; Sanahuja, 2016).

Neste contexto, o réxime cubano atopábase no seu máximo punto de vulnerabilidade. Durante o transcurso da Guerra Fría, a política exterior cubana

sostivérase sobre catro piares fundamentais: o anti-imperialismo, a persecución dun cambio na estrutura multilateral internacional, a priorización das relacións co Sur Global e a solidariedade internacional. A caída da URSS no ano 1991, principal socio comercial da illa, obrigou a orientar estes principios cara a adaptación económica, o desenvolvemento dunha estratexia institucional que permitise enfrontar aos Estados Unidos e a adopción dun xiro pragmático que non cuestionase o sistema político revolucionario (Romero, 2017).

O impacto económico do colapso soviético reduciu drasticamente os ingresos por exportación de azucre que, para o ano 1991, descenderan un 79% (citado en Morris, 2014: 18). As escasas oportunidades de diversificación comercial no exterior, a perda de crédito e a falta de acceso a fontes de financiación derivadas das sancións estadounidenses, abocaron a Cuba a un ambiente de forte restrición de divisas. Para paliar esta grave situación de crise, denominada «período especial», o IV Congreso do Partido Comunista aprobou no 1991 unha serie de principios e obxectivos xerais que, reiterando o seu compromiso cos principios da soberanía e protección social, introducía unha mestura de enfoques liberais («desenvolvemento do turismo», «promoción das exportacións», «busca de novas formas de investimento estranxeiro») e de dirección do Estado («centralización da planificación en beneficio público», «protección dos logros da Revolución», «prioridade concedida á sanidade, á educación e ao traballo científico»), dentro dun marco xeral de propiedade estatal (IV Congreso PCC, 1991). Cristalizadas na reforma constitucional do 1992, estas medidas uníronse a outras máis específicas como a aprobación do emprego por conta propia (que lle proporcionaba un certo estímulo á oferta de servizos), a despenalización do dólar (esencial para atraer fluxos de divisas) ou a apertura de agromercados (que aliviaban a carestía de alimentos) (Morris, 2014).

Cara finais do Período Especial, as medidas económicas de carácter interno xunto á promoción do turismo, a inversión directa estranxeira (regulada mediante unha lei aprobada en 1995 ante o endurecemento do bloqueo estadounidense), a privatización parcial de activos cubanos e a creación da primeira empresa conxunta de propiedade estranxeira, constituíron unha tentativa de reinserción da economía cubana no sistema internacional (Morris, 2014). Porén, a dependencia dunha única fonte de financiación externa causara graves prexuízos sobre o tecido económico cubano e, como veremos máis adiante, non será até a irrupción de Venezuela como principal socio comercial e a integración na arquitectura rexional cando Cuba recupere parte da súa saúde económica.

En materia exterior, o PCC marcou como obxectivos abrir un maior espazo internacional para cubrir o baleiro económico e político, ademais de denunciar e neutralizar un bloqueo denunciado xa en 1993 pola Asemblea Xeral das Nacións Unidas (Res. 47/19), potenciar as relacións cos actores extrarrexionais, como China ou Europa occidental, e apostar por un achegamento rexional que rompese o illamento diplomático e abrise novas oportunidades comerciais (IV Congreso PCC, 1991). En consecuencia, durante os anos da Posguerra Fría, Cuba vai desenvolver unha política exterior de «círculos concéntricos» (Serbin, 2011) con epicentro en dúas áreas esenciais: a inserción no sistema internacional e a loita contra a hostilidade estadounidense, principal ameaza para a supervivencia do seu modelo político.

### 3.2. Os Estados Unidos ante a crise cubana: a Lei Torricelli.

Ante a debilidade da illa nesta situación, os estratexos de Washington debatíanse entre a opción de reforzar o illamento para aumentar a inestabilidade de Cuba ou, pola contra, inducir un cambio de política que facilitase o camiño cara a normalización.

En 1992, a vitoria electoral pasaba necesariamente por Florida e, para chegar á Casa Branca, Clinton precisaba obter o apoio da comunidade cubanoestadounidense de Miami. Disposto a arrebatarlle o voto republicano a comunidade de exiliados, Clinton comezou a negociar con Jorge Mas Canosa, fundador e presidente da anticastrista Fundación Nacional Cubano Americana (FNCA), o apoio do exilio cubano á súa candidatura utilizando como moeda de cambio as relacións coa Habana.

En 1991, Clinton nomeou como asesor de campaña en asuntos de América Latina ao congresista Robert G. Torricelli, amigo persoal de Mas Canosa. Dende esta posición, Torricelli conseguiu que Mas Canosa e o seu Comité de Acción Política, dedicado a exercer presión sobre ambos partidos co fin conseguir a «liberación» de Cuba, comezase a financiar a campaña de Clinton. Ese mesmo verán, o congresista e os seus novos patrocinadores redactaron a Lei para a Democracia Cubana, cuxo propósito era aproveitar a desfavorable conxuntura internacional de Cuba para estreitar o cerco do embargo económico (LeoGrande e Kornbluh, 2015: 506-509). Así, o proxecto de lei recuperaba a prohibición de que as empresas estadounidenses con filiais no estranxeiro comerciasen con Cuba (cláusula que fora retirada polo presidente Gerald Ford en 1975 nun intento de apoiar os esforzos de Kissinger para mellorar a relación coa Habana), prohibíalle aos

barcos que viaxaban a Cuba ancorar nos portos estadounidenses por un período de seis meses, autorizaba ao presidente dos Estados Unidos a denegarlle a axuda externa a calquera país que apoiase a Cuba e, por último, condicionaba o levantamento do embargo á celebración de eleccións democráticas na illa. Ademais, a lei incluía na sección 1703 unha cláusula que autorizaba a negociación dunha transición democrática en Cuba a través dunha serie de iniciativas recíprocas, establecendo así un mecanismo de «resposta calibrada» (Roy, 1997; LeoGrande e Kornbluh, 2015). O apoio de Clinton ao proxecto de Torricelli fixo que Bush aprobase, en outubro do 1992, o proxecto de lei. Tres meses despois, o candidato demócrata instalábase na Casa Branca.

Durante os tres primeiros anos do seu mandato, Clinton apostou por facer uso do mecanismo de resposta calibrada. Pese a que dende o 1961 Castro deixara claro que un cambio do sistema político non sería obxecto de ningún tipo de negociación, en Washington seguían a hipótese de que o colapso soviético e o conseguinte afundimento da economía cubana tentarían a Castro a negociar o desmantelamento do socialismo cubano. Á fin e ao cabo, pensaba o goberno estadounidense, os réximes comunistas de Europa foran caendo e Cuba remataría por optar por unha transición pacífica cara unha normalización cos Estados Unidos. Ademais, a caída violenta de Castro podería desembocar nun escenario de guerra civil, incremento da violencia dos grupos opositores ou aumento dos movementos masivos de poboación, tres posibilidades desfavorables para os Estados Unidos. Así, as estratexias de intervención da Guerra Fría xa non resultaban operativas a inicios dos noventa, polo que se intentaba apostar pola política de resposta calibrada ou por unha intervención ao estilo das de Europa do Leste, isto é, fomentar un sentir democrático entre amplas capas da poboación que, eventualmente, exercesen a presión interior necesaria para provocar unha transición pacífica (LeoGrande e Kornbluh, 2015). Finalmente, o derribo das avionetas «Hermanos al Rescate» en 1996 dinamizará a estratexia de resposta calibrada e decantará a balanza a favor da aplicación de políticas máis coercitivas.

### 3.3. Compromiso construtivo: tentativa de apertura económica e transición democrática durante os últimos gobernos socialistas.

A lectura do goberno español ante a crise cubana non distaba moito da interpretación estadounidense. Tanto en Washington como en Madrid apostábase por inducir un espírito de apertura económica e cambio democrático, pero con diferentes

estratexias. Fronte ao aumento equilibrado da coerción estadounidense, o goberno español seguiu a liña de apoio á democracia e defensa dos dereitos humanos, principios básicos da súa política iberoamericana. Pero, para que fose efectiva en Cuba, era preciso conseguir a simpatía de Castro que, despois da reafirmación atlántica do 86, miraba con suspicacia a aproximación española (Bayo, 2006; Del Arenal, 2011). Con ese obxectivo, Madrid pronúnciase abertamente en contra do bloqueo e comeza a deseñar unha estratexia de aproximación sobre a base do «*gradualismo*» e o «compromiso construtivo», baixo a hipótese de que as transformacións en latinoamérica acabarían por provocar un efecto dominó en Cuba (Barbé, 2009).

A posta en marcha desta estratexia comezou en 1990 cando, a propósito da toma de posesión do presidente Collor de Mello en Brasil, Felipe González e Fidel Castro mantiveron unha conversa na que a parte española puxo sobre a mesa a posibilidade para Cuba de iniciar un proceso de apertura democrática e económica. No marco dos nacentes Cumios Iberoamericanos, González estaba interesado en incorporar a Cuba e outros países de América Latina á construción dun consenso xeneralizado en torno á democracia. Perseguindo este obxectivo e en paralelo ao contacto diplomático, o goberno español comezou a contactar con grupos e líderes cubanos da disidencia interna e do exilio moderado (Bayo, 2006). Porén, a resposta de Castro foi manter a negativa a considerar calquera tipo de apertura política ou económica. En 1991, o IV Congreso do PCC introduciu certos elementos liberais e reforzou a adhesión da política exterior cubana aos principios básicos da revolución. Para algúns autores da época, isto estaría determinado pola desconfianza que causaba na Habana o pésimo resultado que estaba a ter o reformismo nos países comunistas de Europa do Leste e na Rusia de Yelstin (aumento da criminalidade, alto grao de corrupción ou atracción da delincuencia transnacional) (Domínguez, 1993: 99-101). Anos máis tarde, na súa análise sobre os resultados da caída da URSS o propio Castro coincidiría con esta liña argumental:

«se este socialismo desaparecera en Cuba, en virtude de que tiveramos seguido os consellos de Felipe González e de toda esa xente, aquí tamén, e nun altísimo grao, tería rebrotado as mafias, e todo o peor do capitalismo, incluído drogas e crimes.» (Ramonet, 2006: 285).

En xullo do mesmo ano, as relacións hispano-cubanas complicáronse cando varios sectores de poboación non conformes co goberno de Castro entraron nas embaixadas occidentais, entre elas a española, coa intención de abandonar o país. A denominada crise

das embaixadas derivou nunha escalada de declaracións acusatorias lanzadas dende a Habana e Madrid e, á súa vez, puxo en dúbida a eficacia de apoiar a disidencia do interior. O goberno español decatouse do perigo que entrañaba xerar dende o exterior unha espiral de expectativas entre os cubanos descontentos co réxime pero, ao mesmo tempo, tampouco podía abandonar a estratexia iberoamericana de defensa dos principios democráticos e dos Dereitos Humanos. Ante esta diatriba, decidiuse decretar a suspensión temporal da cooperación ao desenvolvemento e acudir a Bruxelas en busca de apoio. Deste modo, aplicáronse unha serie de axustes na estratexia de aproximación a Cuba para reducir os factores conflictivos na relación bilateral e, así mesmo, púxose en práctica unha primeira coordinación co entorno europeo para definir a política cara Cuba (Bayo, 2006; del Arenal, 2011; Alijo Garabito, 2018).

Resolta a crise das embaixadas, o goberno español retomou os contactos co goberno cubano e, en 1993, a iniciativa da parte cubana, presentou o denominado *Informe Solchaga*, un documento que, dirixido polo ex Ministro de Economía, Carlos Solchaga, ofrecía un asesoramento para levar a cabo unha reforma económica en Cuba. En termos xerais, a proposta de Solchaga consistía nun plan de privatizacións destinado a manter o que o seu promotor consideraba logros básicos da revolución: o sistema educativo e sanitario (Bayo, 2006; Vicent, 1993). As receitas de Solchaga chocaban de fronte cos principios básicos que reafirmara o PCC en 1991 e, pese o apuro económico que asolagaba a illa, Castro declinou a proposta.

Ademais de sondar as posibilidades de inducir un cambio político en Cuba a través da canle bilateral, os últimos gobernos socialistas introduciron na relación coa Habana a variable europea. Xa dende a incorporación á CEE, parte das iniciativas españolas cara América Latina estaban a canalizarse a través de Bruxelas, nun embrionario proceso de creación da política exterior comunitaria. Para o goberno español, o consenso comunitario permitía amplificar o alcance das súas políticas e, ademais, supuña un beneficio para o aumento do seu prestixio en América Latina. Por outra banda, o paraugas europeo permitía reducir o risco de conflictividade ao limitar a exposición da relación bilateral ante potenciais situacións políticas incómodas (Del Arenal, 2011).

Seguindo esta liña, en 1995 España apoiou a estratexia do Comisario Manuel Marín da para articular as relacións con Cuba. Os puntos básicos de Bruxelas xiraban en torno á condena da situación dos Dereitos Humanos, a apertura da vía de cooperación en materia humanitaria e a vontade de colaborar para conseguir reformas económicas e un

cambio político (COM(95) 306 final, Bruxelas 28/06/1995). O Consello Europeo deulle luz verde ao inicio das negociacións para acadar un acordo de cooperación con Cuba, pero estas non prosperaron ante a negativa cubana de incluír compromisos políticos de apertura democrática (Alijo Garabito, 2018; Díaz Barrado, 2018; Díaz Barrado e Morán Blanco, 2018).

Tan só un ano despois de iniciar as negociacións entre Bruxelas e A Habana, a aplicación da Lei Helms-Burton abrirá unha nova fronte no conflito bilateral entre os Estados Unidos e Cuba que lle afectará a Bruxelas polos aspectos extraterritoriais da lei, complicando á súa vez as relacións con Washington. Isto provocará unha situación de estancamento e, finalmente, a UE suspenderá as negociacións para concluír un acordo de cooperación con Cuba. A partir dese momento, o liderado español en Bruxelas aliñárase coa posición do goberno estadounidense. Como resultado, haberá que esperar vinte anos máis para normalizar as relacións entre a UE e Cuba.

#### **4. Presión e condicionamento político: o xiro atlántico dos gobernos de José María Aznar (1996-2004).**

4.1. A Lei Helms-Burton: cristalización lexislativa do embargo e extraterritorialidade do conflito cubano-estadounidense.

Durante o seu primeiro mandato presidencial, Clinton apostou por seguir a vía da resposta calibrada contemplada na Lei Torricelli e, en virtude da mesma, A Habana e Washington levaron a cabo unha serie de accións destinadas a mellorar a relación bilateral. No Capitolio estadounidense, este tipo de aproximación foi vista polos partidarios de endurecer a presión sobre Cuba como unha tentativa de normalización e, por conseguinte, aceptación do réxime de Castro. En outubro do 1995, o senador Robert Dole, líder da oposición republicana no Senado e candidato presidencial, elevou o proxecto da Lei Helms-Burton -aprobado pola Cámara un mes antes- ao pleno do Senado para a súa consideración. Redactado polos ultraconservadores Jesse Helms e Dan Burton, nomeados logo das eleccións lexislativas do 1994 presidente do Comité de Relacións Exteriores do Senado e presidente do Subcomité da Cámara sobre Asuntos do Hemisferio Occidental, o proxecto da denominada Lei da Liberdade e a Solidariedade Democrática Cubanas condicionaba a cooperación dos Estados Unidos con Cuba ao establecemento dunha democracia e, entre outras medidas, imponía sancións sobre as negociacións de

terceiras partes coa illa. Isto provocou unha loita entre os poderes lexislativo e executivo, pois o proxecto de lei atacaba a autoridade do presidente para decidir en materia de política exterior, danaba as perspectivas de lograr unha transición democrática en Cuba e podía entrar en conflito co cumprimento de acordos comerciais internacionais subscritos polos Estados Unidos (Roy, 1997; LeoGrande e Kornbluh, 2015).

Mentres o debate sobre a Lei Helms-Burton se prolongaba no Senado, un grupo de pilotos cubanoestadounidenses coñecidos como «Hermanos al Rescate» realizaban incursións ilegais sobre o espazo aéreo de Cuba. Dende 1991, levaban a cabo misións de busca de balseiros cubanos para notificarlle á garda costeira dos Estados Unidos o seu rescate. Porén, cando en 1994 o acordo de inmigración entre Estados Unidos e Cuba lle puxo fin ao fluxo de migración no estreito de Florida, comezaron a impulsar unha axenda política de acoso e ameazas ao goberno cubano, tirando dende o ceo panfletos anticastristas. A Habana notificoulle en reiteradas ocasións ás autoridades dos Estados Unidos a necesidade de pórle fin a este tipo de voos, que consideraban un desafío directo á seguridade nacional e unha afronta á soberanía de Cuba. En xullo do 1995, despois de que «Hermanos al Rescate» violase o espazo aéreo cubano para lanzar medallóns relixiosos e folletos sobre o Malecón da Habana, o goberno de Castro advertiulle ás autoridades estadounidenses que adoptarían «todas as medidas necesarias para evitar actos de provocación», incluído o afundimento de barcos ou o derribo de avións (LeoGrande e Kornbluh, 2015: 570).

Intentando evitar o estalido dun conflito militar, o goberno e as autoridades estadounidenses intentaron disuadir a José Basulto, fundador do grupo, para que deixase de violar o espazo aéreo cubano. Porén, este non cesou a súa actividade. Na noite do 24 de febreiro do 1996, Basulto despegou do aeroporto de Miami xunto a dúas avionetas de «Hermanos al Rescate» coa intención de sobrevoar Cuba como acto de solidariedade cun grupo de disidentes arrestado días antes. En resposta, a forza aérea cubana obviou os protocolos internacionais de alerta, interceptación e escolta de avións civís desarmados e, no seu lugar, iniciou un ataque que derribou ás dúas avionetas de «Hermanos al Rescate», causando a morte de toda a tripulación (Gott, 2007; LeoGrande e Kornbluh, 2015).

O derribo das avionetas de ben podería terse convertido nun *casus belli*, pero á altura de mediados da década dos noventa un enfrontamento militar con Cuba non resultaba beneficioso para os intereses estadounidenses. En lugar de recorrer á forza militar, Clinton optou por darlle o seu apoio ao proxecto de Lei Helms-Burton no Senado.



Antes de ser aprobada, as forzas anticastristas no Congreso engadiron unha cláusula en virtude da cal as sancións económicas contra Cuba só poderían ser eliminadas por unha maioría de votos no Congreso, e non mediante unha prerrogativa presidencial. Clinton non interpuxo ningún tipo de obxección. O 12 de marzo de 1996 o embargo cubano quedou convertido en lei (LeoGrande e Kornbluh, 2015).

Ademais de codificar as regras e ordes sobre o embargo emitidas polo goberno norteamericano até o momento e trasladar a toma de decisións da presidencia ao Congreso (Título I, sección 102), a Lei Helms-Burton prohíbe os préstamos, créditos ou financiamento de cidadáns ou residentes dos Estados Unidos en transaccións de propiedades confiscadas (sección 103); obriga ao goberno estadounidense a votar en contra da admisión de Cuba no FMI, o Banco Mundial e outras institucións financeiras até que non se instaure unha democracia en Cuba (sección 104); permite que cidadáns estadounidenses interpoñan demandas ante os tribunais norteamericanos contra calquera que «trafique» con propiedades confiscadas por Cuba e estende ese dereito ás persoas que obtiveron a cidadanía estadounidense despois da data de confiscación de ditas propiedades (Título III); e denégalle a admisión nos Estados Unidos a calquera cidadán estranxeiro (dirixentes empresariais, familias e mesmo accionistas) involucrado en «traficar» con propiedades confiscadas (Título IV).

Entre a comunidade xurídica internacional, a Lei Helms-Burton foi acollida con reticencia e xerou un consenso que, ademais de recalcar a dificultade de separar o texto xurídico do seu contexto político, articulou unha crítica sobre a súa legalidade en torno a aspectos como a violación explícita da separación de poderes (a acción exterior da lei revela a imposición dun obxectivo de política exterior nos tribunais) ou o uso da extraterritorialidade (violación do común entendemento do Dereito Internacional e de diferentes tratados e instrumentos legais subscritos polos Estados Unidos) (Roy, 1997).

En paralelo, a comunidade internacional reaccionou negativamente ante as consecuencias do impacto extraterritorial da Lei Helms-Burton, centrado no seu Título III. O obxectivo último deste título non era outro que disuadir a inversión estranxeira en Cuba, anulando deste modo a lei de inversión estranxeira que aprobara o goberno cubano en 1995 para mitigar a gravidade do embargo comercial despois de que a Lei Torricelli o dotara de rango legal. Así, mediante a Lei Helms-Burton os Estados Unidos pretendían impoñerlle a terceiros países o bloqueo sobre Cuba, o que supoñía unha clara inxerencia na súa política exterior (López-Jurado, 1997; Roy, 1997).

No ámbito americano, Canadá aprobou unha lei para evitar que as compañías se pregasen ás esixencias norteamericanas e, xunto a México, denunciou que a aplicación da lei violaba o Dereito Internacional e podería contravir as obrigas do Tratado de Libre Comercio (NAFTA). Pola súa banda, México destacaba a vulneración que supuña a lei para a súa soberanía, denunciaba que a súa aplicación impoñía un castigo aos países que non compartían a política exterior dos Estados Unidos con respecto a Cuba e subliñaba que a aplicación extraterritorial implicaba un atentado contra o Dereito Internacional. Ao igual que Canadá, México aprobou unha iniciativa lexislativa que protexía ao comercio e á inversión de normas estranxeiras que puideran contravir o Dereito Internacional. Asemade, no seo das Nacións Unidas o goberno mexicano solicitou unha opinión consultiva da Corte Internacional de Xustiza e na Asemblea Xeral chegouse a contemplar unha resolución sobre a aplicación extraterritorial das leis. No marco da OEA, propúxose unha resolución oposta á lei e, baixo iniciativa do Grupo de Río, solicitóuselle unha opinión ao Comité Xurídico Interamericano que, finalmente, confirmou a desconformidade da Lei Helms-Burton co Dereito Internacional (Roy, 1997).

Pola súa banda, Bruxelas denunciou a iniciativa lexislativa estadounidense no seo da nova Organización Mundial do Comercio e, en paralelo, o Consello da UE aprobou un Regulamento que, ademais de denunciar que a aplicación extraterritorial da lei pretendía regular as actividades de persoas baixo xurisdición europea e que, por tanto, concurría en violación do Dereito Internacional, contemplaba medidas protectoras destinadas a paliar os efectos extraterritoriais da Lei Helms-Burton. Finalmente, antes de que se iniciasen as accións no marco da OMC, Bruxelas e Washington anunciaron en abril de 1997 a conclusión dun acordo en virtude do cal os Estados Unidos se comprometeron a suspender indefinidamente o Título III e intentar que o Congreso conxelase o Título IV, que denegaba a concesión de visados aos dirixentes das compañías que «traficasen» en propiedades confiscadas. Pola súa banda, a UE asumiu o compromiso de acordar medidas que limitasen os tratos comerciais sobre ditas propiedades (López-Jurado, 1997; Roy, 1997).

#### 4.2. Rotura do consenso: o xiro atlántico na política exterior iberoamericana.

Poucos días antes de que Clinton asinase a Lei Helms-Burton, en España celebráronse eleccións xerais. A vitoria electoral de José María Aznar deu paso a un cambio de goberno que, se nun primeiro momento favoreceu o atlantismo dentro da

política exterior española, a partir dos ataques do 11 de setembro do 2001 escorouse completamente cara un pregamento coa Administración Bush.

No ámbito da política exterior iberoamericana, o período 1996-2002 estivo caracterizado por un «cambio na continuidade» (del Arenal, 2011: 365). Dentro da liña marcada polos gobernos anteriores (iberoamericanidade constringida aos límites do europeísmo e do atlantismo), os cambios introducidos deixáronse sentir nos seguintes aspectos: personalización da política iberoamericana na figura do presidente; relativa perda de perfil político nas relacións bilaterais en detrimento doutras dimensións da política exterior, como a atlántica ou Asia-Pacífico; europeización e iberoamericanización das relacións con América Latina, isto é, maior introdución da dimensión europea e incremento da presenza e intereses españois no espazo común dos Cumios Iberoamericanos, o que provocou, ao mesmo tempo, unha acentuación das contradicións entre ambas dimensións, cada vez máis condicionadas e debilitadas polo crecente atlantismo; forte economización, que erosionou o perfil político das relacións coa rexión e deteriorou a imaxe exterior de España, asociada agora á idea de «novos conquistadores» nun momento no que, como vimos, os postulados do Consenso de Washington dominaban a rexión e o recente Mercado Común Europeo convidaba ao capital español a buscar mercados nos que desenvolverse (Noya, 2002; Barbé, 2009); progresivo aliñamento cos Estados Unidos e inclusión do atlantismo en todo o mundo iberoamericano, partindo da base de que a política española cara América Latina non podía prescindir da presenza e peso dos Estados Unidos na rexión (aspecto que se manifestará, por exemplo, no apoio á ALCA ou no caso cubano); aumento da proxección cultural, moi dirixida á formación de elites ou a difusión da cultura española mediante a recuperación de nocións máis vencelladas á idea da hispanidade (Marzo, 2009: 215-260); e leve descenso da Axuda Oficial ao Desenvolvemento (del Arenal, 2011: 365-369).

Pola súa banda, dentro deste primeiro período as diferenzas coa política seguida polos gobernos de Felipe González manifestáronse no xa mencionado aliñamento crecente cos Estados Unidos, un cambio de rumbo na política antiterrorista (aumento das solicitudes de extradición), o paso dun liderado exemplificador a un liderado hexemónico multilateral no seo dos Cumios Iberoamericanos, tratando de impoñer a posición española sobre a negociación de consensos (derivada do pregamento aos Estados Unidos) e, por último, o cambio de actitude con respecto a Cuba, deixando de lado a política de diálogo,

cooperación e presión para abrazar abertamente unha política máis dura tanto a nivel político como diplomático e de cooperación (del Arenal, 2011: 369-370).

A partir do 2002, o cambio de escenario internacional e da política exterior dos Estados Unidos cara a loita contra o terrorismo en Oriente Medio traducíronse nun aliñamento total da política exterior española coa Administración Bush, nun aumento do unilateralismo, personalismo e ruptura de consensos no espazo dos Cumios Iberoamericanos e, derivado do anterior, no máximo desequilibrio rexistrado entre os valores e os intereses na política latinoamericana (del Arenal, 2011: 371-373). A partir da implicación de España na invasión de Iraq, a atención da política exterior española e estadounidense cara América Latina descendeu. Xunto ao cambio de signo político de moitos gobernos da rexión isto favorecerá, como veremos máis adiante, o xurdimento de novas estratexias de rexionalismo contrarias ou opostas á hexemonía estadounidense; estratexias que terán unha gran incidencia sobre a progresiva inserción de Cuba no espazo hemisférico.

Pero, que levou a Aznar a romper o consenso en política exterior e pregarse cada vez máis aos intereses dos Estados Unidos? Para Sanahuja (2006), a resposta atópase en dous factores: o exercicio dunha política exterior de corte presidencialista e personalista e o parentesco ideolóxico de Aznar coas posicións neoconservadoras estadounidenses de ideólogos como Robert Kagan ou William Kristoll. O primeiro elemento manifestouse nun forte liderado persoal que, ademais, saíu reforzado logo de acadar unha maioría absoluta nas eleccións xerais do 2000. O segundo elemento responde a razóns meramente ideolóxicas, deixando de lado calquera tipo de cálculo racional baseado en intereses concretos. Dentro da sintonía *neoon*, Aznar partía da hipótese de que os atentados de setembro permitirían que os Estados Unidos (única potencia capaz de concibir un sistema internacional estable e seguro) se liberasen das rémoras que lle impedirían exercer a súa hexemonía tras a caída da URSS. E na nova orde mundial xurdida da vitoria final, España saíría do «recuncho da historia» onde seu potencial estivera constringido por non ter participado en ningunha das guerras mundiais. En definitiva, Aznar actuou como mero voceiro de Washington co obxectivo de converter a España nunha potencia mundial.

#### 4.3. Presión aberta e condicionamento político: a Posición Común Europea.

A pulsión atlántica da política de Aznar introduciu na posición española con respecto a Cuba a presenza dun actor que fora fundamental para Clinton: Jorge Mas Canosa. No verán de 1990, os gobernos socialistas experimentaran o perigo que podía entrañar para o equilibrio da relación bilateral apoiaren ás forzas disidentes do interior e intentaran, ademais, evitar o contacto coas voces máis prominentes da oposición anticastrista entre os exiliados de Miami. Agora que este grupo conseguira aumentar o seu poder de influencia no goberno dos Estados Unidos para reafirmar a presión sobre o goberno cubano, os dirixentes do Partido Popular iniciaron unha serie de contactos de alto nivel con Mas Canosa e a Fundación Nacional Cubano Americana. A nivel interno, este cambio de estratexia deixou patente a falta de consenso da política a seguir con respecto a Cuba entre os dous partidos maioritarios, até o punto de chegar a transformarse nun elemento de loita partidista. A nivel e externo, traducíuse nunha maior concordancia coas posicións estadounidenses e, adicionalmente, nun emprego moi simplista do contraste ideolóxico entre «a viraxe *neocón*» da política exterior de Aznar (Sanahuja, 2006) e o socialismo de Castro. Estes dous últimos elementos manifestáronse, por exemplo, no anuncio de novas medidas contra Cuba durante unha conferencia de prensa conxunta ao final da visita de Al Gore, vicepresidente dos Estados Unidos, a España, na celebración dunha reunión oficial entre o Ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes, e Jorge Mas Canosa, ou na contribución realizada polo partido de goberno á creación da Fundación Hispano Cubana, institución que pretendía emular a actividade da FNCA como grupo de presión (Bayo, 2006).

Nesta liña, o goberno de Aznar avogou en 1996 por exercer unha presión aberta sobre o goberno cubano, condicionando a cooperación ao desenvolvemento á apertura económica e democrática de Cuba. Ademais, a postura española trasladouse ao plano multilateral. Deste modo, durante a sesión anual de apertura da Asemblea Xeral das Nacións Unidas, o discurso do Ministro de Asuntos Exteriores evitou realizar calquera tipo de referencia á Lei Helms-Burton e, ao mesmo tempo, intentou eludir un contacto directo co seu homólogo cubano. Se ben ese encontro se produciu por mediación do Secretario de Exteriores de México, as diverxencias entre as partes e as dificultades para establecer un diálogo construtivo foron patentes (Bayo, 2006).

No mesmo sentido, durante a celebración do VI Cumio Iberoamericano (Santiago de Chile e Viña del Mar, novembro de 1996), Aznar introduciu de novo as condicións políticas que lle imponía a Cuba para retomar os acordos de cooperación e, nunha

comparecencia pública, trasladoulle a Fidel Castro que, se quería recuperar o apoio español para concluír o acordo de cooperación coa UE, debía propiciar unha apertura democrática en Cuba (Bayo, 2006). Nese mesmo Cumio, aprobouse por unanimidade a Declaración de Viña del Mar, que reafirmaba o compromiso democrático da comunidade iberoamericana e se denunciaba a aplicación da Lei Helms-Burton (Declaración de Viña del Mar, 1996).

A política de presión contra Cuba acadou a súa máxima expresión en novembro de 1996, cando o goberno español presentou en Bruxelas a proposta dunha Posición Común que, aprobada un mes máis tarde, trataba de fixar as condicións que a UE lle demandaba a Cuba en materia de Dereitos Humanos e reformas económicas a cambio de concederlle axuda económica e o iniciar un diálogo político (Posición Común de 2 de decembro de 1996 definida polo Consello en virtude do artigo J.2 do Tratado da Unión Europea, sobre Cuba). Nun momento no que Cuba estaba a buscar novas alianzas comerciais e trataba de negociar un acordo de cooperación con Bruxelas, para Washington resultaba moi beneficioso o apoio dun actor internacional como a UE á súa política de presión cara Cuba. Pero, até o momento, a posición de Bruxelas encadrárase no consenso internacional de oposición ao bloqueo e rexeitamento da Lei Helms-Burton. En setembro, o embaixador norteamericano Stuart Eizenstat realizara unha xira por varias capitais europeas e, durante a súa visita, non dubidara en pedir unha aproximación dos socios europeos ás posturas de Washington a cambio de prolongar a suspensión do Título III da lei Helms-Burton un semestre máis (Alijo Garabito, 2018). O cambio que introduciu o liderado español supuxo, pois, a aproximación aos Estados Unidos da política exterior europea cara Cuba.

A Posición Común contén unha declaración de principios na que sinala que o obxectivo da UE con respecto a Cuba é «favorecer un proceso de transición cara unha democracia pluralista e o respecto dos dereitos humanos» (art.1) e, ademais, establece que «unha plena cooperación con Cuba dependerá das melloras no respecto aos dereitos humanos e as liberdades políticas» (art.2). Para levar a cabo estes obxectivos, propón unha serie de medidas relacionadas coa intensificación do diálogo coas autoridades cubanas e os sectores da sociedade cubana para alentar o respecto aos dereitos humanos e avances concretos cara unha democracia pluralista, denunciar a ausencia dos dereitos humanos (especialmente as liberdades de expresión e asociación), favorecer a reforma da lexislación cubana no referente aos dereitos políticos e civís e a abolición dos delitos

políticos, avaliar a evolución da política interior e exterior cubana, especialmente a ratificación e cumprimento dos convenios internacionais sobre Dereitos Humanos, e, por último, proporcionar axuda humanitaria a través dos Estados membros (art. 3), que tamén poden levar a cabo accións específicas de cooperación económica (art. 6).

Nun espírito similar á resposta calibrada de Clinton, a Posición Común propón unha negociación baseada no principio de *quid pro quo*, polo que «a media que as autoridades cubanas progresen cara a democracia» a UE promoverá con Cuba «a intensificación dun diálogo político construtivo», «a intensificación da cooperación e en particular a económica» e o «afondamento do diálogo (...) para seguir explorando as posibilidades dunha futura negociación dun acordo económico e de cooperación» (art. 4). Nunha clara referencia á Lei Helms-Burton, a Posición Común sinala que en ningún caso «contempla provocar un cambio mediante a aplicación de medidas coercitivas que teñan por efecto incrementar as dificultades económicas do pobo cubano» (art. 1).

En resumo, o atlantismo que o liderado español introduciu en Bruxelas supuxo unha aproximación e certo apoio á política de presión seguida por Washington, pero marcando claramente o rexeitamento ás medidas coercitivas. Abandonouse, pois, a política de compromiso construtivo que alentaran os anteriores gobernos españois e introduciuse o «compromiso construtivo condicionado» (Gratius, 2001) polo principio democrático. Ao mesmo tempo, descartáronse algunhas medidas propostas inicialmente polo goberno español, como o establecemento de contactos diplomáticos coa disidencia, promover unha cooperación co Relator Especial das Nacións Unidas sobre os Dereitos Humanos ou a garantía de que o goberno cubano decretase a liberdade de viaxe para a súa cidadanía (Bayo, 2006; Díaz Barrado e Morán Blanco, 2018; Alijo Garabato, 2018).

A reacción cubana á posición europea encarnouse na figura do presidente español. Castro acusou a Aznar de arrastrar aos seus socios europeos cara unha política de confrontación e retiroulle o plácet ao embaixador español na Habana. As relacións bilaterais acadaron, así, o seu punto máis baixo que se suavizou levemente dous anos despois.

A pesar de que a Posición Común desembocou nun deterioro do estado das relacións bilaterais de Madrid e Bruxelas con Cuba, dentro da política exterior europea pode ser considerada como un éxito en tanto que logrou concluír un acordo común. Pero, na realidade, a solidez da súa proposta non estaba ben definida e, ademais, non era de obrigado cumprimento. Unido á debilidade da propia política exterior da UE, estes

factores abonaron o incremento das relacións bilaterais entre os Estados membros e Cuba, proporcionándolle así á Habana un argumento que lle permitía engadir na construción do seu «excepcionalismo» a loita contra un novo inimigo. Por outra banda, para a contraparte española a Posición Común consumou o traslado da iniciativa da política cara Cuba de Madrid a Bruxelas, provocando deste modo unha notable perda de perfil e liderado durante as seguintes décadas (Alijo Garabito, 2018).

En 1998 a visita do Papa Juan Pablo II a Cuba, a liberación dalgúns presos políticos e o alivio de Washington sobre algúns puntos do bloqueo (restablecemento dos voos directos, supresión das sancións sobre o envío de medicinas e alimentos e autorización limitada do envío de remesas) propiciaron que se retomase o debate internacional sobre a política cara a illa. En vésperas do aniversario da independencia cubana e nun momento no que, por unha banda, a UE e Washington acadaran un entendemento sobre os aspectos extraterritoriais da Lei Helms-Burton e, por outra banda, a presidencia británica respondera positivamente á petición cubana de participar como observadora no proceso de negociacións para concluír un acordo cos países do Grupo África, Caribe e Pacífico, o goberno español non tivo máis opción que normalizar as relacións bilaterais.

Neste contexto, retomáronse os elementos funcionais da relación e fíxose prevalecer o pragmatismo económico sobre as discrepancias políticas. Ademais, no escenario do VIII Cumio Iberoamericano, celebrado no Porto en outubro do 1998, leváronse a cabo unha serie de encontros entre os presidentes español e cubano para facilitar as condicións e restaurar a estabilidade bilateral, conseguindo así un clima máis calmado para o desenvolvemento, ao ano seguinte, do IX Cumio Iberoamericano na Habana (Bayo, 2006; Alijo Garabito, 2018).

A recuperación da normalidade bilateral foi efémera e, no ano 2003, un caso de violación de dereitos humanos na illa levou á UE a impoñer novas sancións. Ante o encarceramento de varias decenas de disidentes e posterior execución de tres secuestradores dunha barca, Bruxelas decidiu limitar as visitas de alto nivel, reducir a participación dos Estados membros en actos culturais, convidar aos disidentes á celebración de festas nacionais nas embaixadas e revisar a política común. Para Castro, o aspecto máis comprometido radicaba no contacto oficial das embaixadas europeas coa disidencia cubana e, como resposta, cancelou a recepción de diplomáticos e funcionarios desas embaixadas e obstruíu as súas xestións ante os organismos cubanos. A denominada



«guerra do canapé» ou «guerra dos cócteles» rematou por conxelar as relacións diplomáticas. Noutra liña do mesmo pentagrama, a UE suspendeu, a instancias de España, as negociacións para incluír a Cuba no Acordo de Cotonou (acordo comercial e de asistencia entre a UE e os Estados de África, Caribe e Pacífico) e, pouco despois, Castro rexeitou a axuda europea durante o discurso anual do 26 de Xullo (Castro, 2003; Bayo, 2006; Alijo Garabito, 2018).

As repercusións do conflito entre a UE e Cuba resultaron máis prexudiciais para Madrid que para A Habana. As acusacións de Castro dirixíronse contra España e Italia, o Centro Cultural español na Habana foi clausurado e convocouse unha manifestación masiva contra ambos gobernos. Pese a todo, o goberno cubano non abandonou o pragmatismo económico e ofreceulle garantías ao capital español e italiano presente en Cuba (Bayo, 2006).

Pola súa banda, Cuba perdeu a oportunidade de inserirse no sistema de cooperación da UE, pero iso non impediu que seguise mantendo relacións bilaterais cos Estados membros. Ademais, as medidas non provocaron ningún tipo de cambio político e, pese a que coincidiron cun endurecemento do bloqueo estadounidense, o cambio de signo político que estaba a experimentar a rexión a comezos do século XXI abría novas ventás de oportunidade (Alijo Garabito, 2018). Ao mesmo tempo, a reorientación da política exterior dos Estados Unidos cara Oriente Medio logo dos ataques terroristas do 2001 abriu a marxe de actuación para os actores extrarrexionais. En consecuencia, Cuba comezará dirixir a súa política de círculos concéntricos cara América Latina, o que levará a unha maior diversificación das relacións comerciais e, finalmente, á ruptura do illamento hemisférico.

## **5. Recuperación do diálogo construtivo durante os gobernos de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011).**

5.1. Despois de Iraq: Estados Unidos, España e América Latina no tránsito de Bush a Obama.

A invasión de Iraq no 2003 disolveu o espellismo da unipolaridade para dar lugar a un unilateralismo hexemónico. O proxecto da *Coalition of the Willing* pouco tiña que ver coas alianzas tradicionais que, dende a emerxencia dos Estados Unidos como potencia mundial a finais da Primeira Guerra Mundial, establecían unha relación dicotómica e

irreconciliable entre o bloque dos aliados e bloque dos inimigos. Agora, a construción de alianzas non podía garantir a defensa mutua e, ademais, carecía de lexitimidade internacional. Isto favoreceu que, a partir do 2004, se producise unha retirada en cadea dentro da coalición estadounidense contra o terror sen provocar graves consecuencias para as partes prófugas (García Segura e Ibáñez Muñoz, 2006).

Tras a convulsa vitoria electoral en marzo do 2004, o goberno de Rodríguez Zapatero retirou o apoio militar de Iraq. A decisión repercutiu de forma inmediata sobre o estado da relación bilateral cos Estados Unidos, que emitiu unha resposta negativa temendo un efecto dominó dentro da Coalición. O cambio de rumbo confirmaba o regreso da política exterior española cara Europa que, nun contexto de confrontación transatlántica, foi percibida en Washington como un desafío. En consecuencia, produciuse un deterioro da relación bilateral reflectida nos desencontros, tensión e frialdade entre Madrid e Washington, así como na ausencia de contacto entre os dous presidentes (García Cantalapiedra, 2010; del Arenal, 2011). Porén, como acabamos sinalar, isto non levou parello un cambio substancial na condición de aliados.

En termos xerais, as diferenzas entre Madrid e Washington producíronse en torno á oposición pública e privada do goberno español á coalición contra o terror e a diferenza de opinión respecto a Cuba (como veremos, a coerción estadounidense chocaba coa proposta española de camiñar cara un diálogo político) e Venezuela. Neste último caso, mentres Aznar apoiara o golpe do 2002, Rodríguez Zapatero era partidario de manter un diálogo. Por outra banda, os Estados Unidos intentaran impedir a venda dun cargamento de avións de transporte e barcos ao goberno de Chávez. Pese a estas diferenzas, ambas partes seguiron cooperando en materia militar (no 2005 o goberno español reforzou a cooperación militar en Afganistán e, dous anos despois, asinaron un acordo sobre a presenza de intelixencia militar nas bases estadounidenses en España). De igual modo, as relacións económicas non experimentaron ningunha oscilación derivada do distanciamento diplomático. Finalmente, a chegada ao poder de Obama no 2009 disolveu por completo a tensión da relación bilateral (García Cantalapiedra, 2010).

En América Latina, o xiro Administración Bush cara Oriente Medio foi analizado baixo os termos de «neglixencia benigna» ou «desentendemento unilateral» (Añorve, 2011: 160). O primeiro fai referencia ás liñas argumentais que interpretan de forma positiva a falta de atención derivada do cambio de prioridades en política exterior, o que

favorecería o fortalecemento institucional en América Latina, especialmente a partir do apoio de Washington ao intento de golpe do 2002 en Venezuela (Castañeda, 2009). Pola súa banda, o segundo engloba aquelas posicións que sitúan a perda de relevancia da rexión no seu encadramento erróneo dentro da política anti-terrorista internacional, o que se manifestaría, por unha banda, na xestión política migratoria e na construción do muro con México como mecanismo de prevención contra o terrorismo e, por outra banda, no apoio intervencionista ao golpe en Venezuela ou á incursión colombiana en territorio ecuatoriano (Murillo, 2008; Lowenthal, 2010b).

Sexa como for, a guerra contra Iraq absorbeu por completo a atención de Washington, deixando a rexión latinoamericana en segundo plano e favorecendo, así, unha erosión da hexemonía estadounidense no centro e sur continentais. Aínda que os Estados Unidos seguiron a ser o actor máis importante na rexión, a súa absoluta preeminencia comezou a ser contestada a partir do 2005. Entre os factores rexionais que provocaron este cambio no escenario continental, cómpre destacar os seguintes: o rexeitamento ás estratexias de libre comercio, cristalizadas no 2005 co «non ao ALCA»; a derogación do veto a Cuba na OEA no 2009; a marxinação da asistencia estadounidense (destinada maioritariamente a programas militares que se ven como financiación do aparato represivo) fronte á cooperación económica dirixida dende Brasilia, México D.F. ou Caracas, deixando así de lado a dependencia paternalista de Washington e a súa visión *desarrollista*; a presenza de novos actores extrarrexionais, como China, Rusia ou Irán; os problemas domésticos dos Estados Unidos, derivados da crise financeira mundial e a recesión económica interna; o fortalecemento de novas potenciais rexionais, como Brasil; o reforzo da soberanía sobre os recursos naturais; a construción dunha nova arquitectura rexional e, por último, a elección de gobernos situados ao longo do espectro ideolóxico da esquerda (Añorve, 2011: 165-174).

Neste contexto, a Administración Obama optou por unha liña de achegamento a América Latina baseada na afirmación do diálogo, o trato entre iguais e o recoñecemento de intereses mutuos; aspectos especialmente notorios na progresiva aproximación a Cuba ou en materia migratoria. Porén, persistiron certos elementos de continuidade con respecto á Administración Bush, como a presenza e extensión das bases militares, que causaron tensións con Venezuela, Bolivia ou Ecuador, ou a política comercial, que flutuou entre o libre comercio e o proteccionismo (Lowenthal, 2010, 2010b; Añorve, 2011; Domínguez, 2010).

## 5.2. América Latina e Cuba a comezos do século XXI: rexionalismo post-hexemónico e integración hemisférica.

A mediados da década dos noventa, a euforia neoliberal provocou unha forte colisión derivada da súa propia inercia. Os activos providos da privatización de empresas permitíralle ao goberno mexicano de Carlos Salinas de Gortari acometer unha modernización de infraestruturas e saldar o pago da débeda interna, ademais de financiar a integración no NAFTA. Durante a campaña electoral, o goberno realizou un forte desembolso en obras públicas que aumentou o déficit comercial; déficit que intentou paliar mediante a emisión de «Tesobonos» como forma de débeda interna. En paralelo, o investimento estranxeiro descendeu, a entrada de dólares comezou a escasear e o Banco de México liquidou as reservas de divisas. Durante o tránsito de poder de Salinas de Gortari a Ernesto Zedillo o valor do peso caeu en picado, e a falta de divisas impediu que o goberno puidese saldar a débeda externa. Nesta situación, o Tesouro norteamericano acudiu ao rescate mexicano con varios millóns de dólares, aos que se engadiu financiación do FMI, Canadá e outros países latinoamericanos. (Stiglitz, 2002; Veiga, 2009).

O denominado «efecto tequila» de 1994, que tivo unha réplica nas crises financeiras do Este asiático a finais da década, estendeuse por América Latina e a desconfianza do capital internacional cara a rexión aumentou. A finais de século, o clima de crise financeira e política asentou a percepción do fracaso do rexionalismo aberto e do neoliberalismo como provedores de crecemento económico e democracia social. A comezos da década dos 2000, o Estado e a rexión volveron a converterse en actores esenciais na redefinición das regras do xogo, apostando por modelos alternativos de gobernabilidade agrupados baixo o concepto de rexionalismo post-liberal, post-hexemónico ou post-neoliberal (Serbin, 2011b; Riggiozzi, 2012). Nesta nova etapa, o rexionalismo latinoamericano cuestionou os patróns e comercio e poder hexemónico que, até o momento, se identificaran coa presenza dos Estados Unidos na rexión.

No xurdimento do rexionalismo post-hexemónico, Serbin (2011b) recalca a importancia dunha serie de factores esóxenos e endóxenos. Entre os primeiros atópanse a reacción negativa ante o unilateralismo panamericano dos Estados Unidos, a erosión da presenza de Washington con motivo do xiro da súa política exterior cara Oriente Medio despois do 2001, o impacto negativo da globalización e das reformas estruturais acometidas nos anos noventa (desaceleración económica, aumento da débeda e

incremento da pobreza e desigualdade social) e a irrupción de novos actores rexionais. Entre os segundos, cómpre destacar a chegada ao poder de diversos gobernos de orientación progresista na rexión, o protagonismo dos movementos sociais, a recorrencia a mecanismos multilaterais para resolver a crise interna dos Estados, a necesidade de coordinar as políticas para abordar as ameazas á seguridade transnacional e, derivado de todo o anterior, o impulso á coordinación das políticas rexionais en materia de finanzas, enerxía, infraestrutura, saúde pública, erradicación da pobreza ou medio ambiente.

O rexionalismo post-hexemónico caracterizouse, polo tanto, pola busca dunha maior autonomía nacional e rexional, deixando fóra das organizacións multilaterais aos Estados Unidos e Canadá, a defensa da soberanía nacional fronte ás forzas do mercado e unha visión crítica da globalización. Dentro deste marco, fóronse creando diferentes organizacións internacionais<sup>10</sup> que Riggiozzi (2012) divide en dúas tendencias: transformación moderada e redefinición socialista. A primeira, liderada por Brasil e cristalizada na creación de UNASUR, estruturouse en torno a vellos eixos comerciais, a recuperación dos niveis de desenvolvemento autónomo e a aparición de novos eixos de integración político social. A segunda, amparada por Hugo Chávez en Venezuela e representada na fundación do ALBA-TCP, buscará a culminación do «socialismo do século XXI» (Ramírez Montáñez, 2017).

Neste contexto, a política exterior cubana seguiu centrada na busca de novas formas de inserción internacional e na contención da hostilidade estadounidense. Pero, no 2008, a estes aspectos engadíuselle un novo factor: o tránsito de liderado de Fidel a Raúl Castro e a consecuente actualización do sistema político e económico cubano, cuxa folla de ruta serán os *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, aprobados no ano 2011 (VI Congreso PCC, 2011; Torres, 2017).

Nesta nova etapa definida polo «pragmatismo económico anti-hexemónico» (Alzugaray, 2001), a política exterior cubana elaborou unha estratexia de diversificación das relacións internacionais destinada a asegurar a súa supervivencia económica sen por en risco a permanencia do seu sistema político. Dentro dela, Cuba pon en marcha unha estratexia de normalización e intensificación das relacións exteriores con América Latina,

---

<sup>10</sup> Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), fundada no 2004 por Venezuela e Cuba; Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), fundada no 2008 por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguai, Perú, Uruguai, Venezuela, Surinam e Guyana; Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), fundada no 2011 por tódolos países latinoamericanos e caribeños.

tanto a nivel bilateral como multilateral. Aínda que este proceso se iniciara coa adhesión da illa á Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) no 1998, recibiu un maior impulso a través das estratexias de rexionalismo post-hexemónico e das relacións bilaterais establecidas cos tres polos de liderado latinoamericano (Serbin, 2011, 2017).

En efecto, a reconfiguración do mapa xeopolítico latinoamericano e o xiro das políticas exteriores da rexión cara posicións de maior autonomía con respecto aos Estados Unidos, facilitaron en gran medida o restablecemento de relacións diplomáticas e o avance na conclusión de acordos comerciais. Nun momento no que a rexión cuestionaba o paradigma do Consenso de Washington, os vínculos que establecera Cuba durante os setenta cos principais movementos e partidos da esquerda latinoamericana reveláronse como un éxito da política exterior da illa, na súa vertente de solidariedade internacional e promoción da Revolución. Aproveitando esta conxuntura, A Habana afondou os seus vínculos bilaterais con Arxentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguai e Uruguai, ao tempo que estableceu unha fluída comunicación con Perú e Colombia.

A vitoria electoral de Hugo Chávez en 1998 marcou o punto de partida dun acercamento de Venezuela a Cuba que, a partir do 2002, propiciou frutífera relación económica ratificada na fundación do ALBA. Establecido como unha proposta contra-hexemónica ao proxecto estadounidense do ALCA, impulsado pola Administración Clinton en 1994, o acordo cubano-venezolano (ao que se sumarán os países do Caribe, Ecuador, Bolivia e Nicaragua) perseguía, por unha banda, o desenvolvemento da economía popular como relación de produción alternativa á economía de mercado e, por outra banda, tecer un novo internacionalismo fundado no intercambio de capital humano a través de acordos intergubernamentais en materia de enerxía, seguridade alimentaria, cultura, finanzas, desenvolvemento social, saúde ou educación (I Cumbre ALBA-TCP, 2004). Dentro deste marco, Cuba recibiu de Venezuela en torno a 100.000 barrís diarios de petróleo a cambio do envío de persoal sanitario. Ademais, a inversión venezolana incidiu na renovación de infraestruturas a través de Petrocaribe, acordo multilateral de cooperación enerxética entre Venezuela e os países do Caribe (Riggirozzi, 2012). En esencia, isto fixo que Cuba recuperase a partir do 2004 a dinámica de dependencia dunha fonte de financiación externa previa ao afundimento soviético.

Xunto a converxencia entre Caracas e A Habana, o liderado rexional de Brasil foi fundamental para crear un espazo multilateral favorable ao recoñecemento de Cuba na comunidade hemisférica. Tanto a través do desenvolvemento da Área de Libre Comercio

do Sur (ALCAS) durante o goberno de Fernando Henrique Cardoso, que propoñía establecer un espazo de comunicación entre as áreas de influencia da Comunidade Andina de Nacións (CAN) e o Mercosur, como a partir da creación de UNASUR baixo a presidencia de Inácio Lula da Silva, Brasil reactivou a presenza de Fidel Castro nas tomas de posesión presidenciais, incluíndo as do Mercosur, e impulsou as visitas de líderes latinoamericanos á Habana. Deste modo, o liderado rexional de Brasilia foi establecendo un ambiente de crecente recoñecemento cara a participación hemisférica de Cuba, en moitos casos sobre o fondo dunha posta en cuestión ou crítica da hexemonía estadounidense (Serbin, 2017).

Aínda que Cuba non chegou a adherirse a UNASUR, este foi fundamental como foro multilateral afín ao seu recoñecemento nun espazo de maior autonomía. A partir da disolución do ALCA no 2005, no seo de UNASUR reforzouse a crítica rexional cara a Administración Bush e o bloqueo a Cuba. Ademais, A Habana aproveitou a fortaleza de Brasilia na rexión para incorporarse ao Grupo de Río que, posteriormente, desembocou na creación da CELAC no 2012 (Serbin, 2017). Por outra banda, Cuba e Brasil tamén concluíron acordos de cooperación e abriuse un canal de investimento brasileiro destinado á explotación petroleira, minaría ou infraestruturas.

No relativo a México, a presidencia de Felipe Calderón (2006-2010) apostou pola diversificación da súa política exterior cara Asia, a UE e, especialmente, América Latina e o Caribe, desapegándose da axenda estadounidense. Ademais de restaurar as relacións diplomáticas con Cuba e Venezuela despois do distanciamento que instaurara o seu antecesor, Vicente Fox (2000-2006), México desenvolveu cara América Latina unha política exterior pragmática que, no caso das relacións bilaterais con Cuba, permitiu acadar acordos de investimento, comercio ou migración (Serbin, 2017).

En definitiva, a finais da primeira década dos dous mil, a política exterior cubana restablecera e mellorara os lazos con practicamente a totalidade dos países latinoamericanos. Os agravios derivados do bloqueo estadounidense e a perda de financiación soviética, así como a paralización do acordo coa UE, dirixíronse cara a inserción rexional, rompendo así o illamento diplomático que impulsara Kennedy nos anos sesenta. Ao longo da década, os efectos colaterais desta reinsertión rexional deixáronse notar. Así, no ano 2009 a OEA suspendeu a exclusión de Cuba. Engadido ao cambio de rumbo que experimentará a comunidade cubana dos Estados Unidos (Alzugaray, 2018), a fin do veto na OEA conducirá ao anuncio da normalización de

relacións diplomáticas cos Estados Unidos durante o VII Cumio das Américas (2014). Por outra banda, a inserción rexional de Cuba superou, finalmente, a división ideolóxica e política herdada da orde bipolar da Guerra Fría en favor dunha multipolaridade rexional e internacional.

### 5.3. A política iberoamericana de Rodríguez Zapatero.

O aliñamento seguido polo goberno de Aznar deixou na esfera iberoamericana unha política exterior dotada de menor autonomía e caracterizada por debilitado carácter europeo (que, dende finais dos oitenta, actuaba como paraugas e elemento potenciador). O papel de España como moderadora nas tensións xurdidas entre o norte e o sur continentais transformouse nunha mera reprodución dos intereses estadounidenses e, en consecuencia, a compoñente democrática das políticas exteriores española e europea quedaron notablemente desgastadas (Sanahuja, 2006).

Ante este escenario, os obxectivos da política iberoamericana do goberno de Rodríguez Zapatero centráronse en restaurar o papel de España como interlocutora privilexiada entre América Latina e a UE e, ao mesmo tempo, recuperar a autonomía nas relacións bilaterais e rexionais con respecto aos Estados Unidos. Enmarcados na estratexia xeral de establecer un distanciamento co anterior goberno, a finalidade destes obxectivos non era outra que revertir os efectos da dureza exercida contra os líderes dos novos gobernos latinoamericanos, da defensa da intervención en Iraq e da promoción e defensa dos intereses económicos e comerciais españois (Soriano, 2008; del Arenal, 2011).

A estratexia iberoamericana atopouse cunha serie de obstáculos que, derivados dos cambios producidos no escenario rexional, limitaron en gran medida a incidencia de estes obxectivos. Así, o papel de interlocutor privilexiado verase coartado pola ampliación da UE, o fracaso da ratificación do Tratado Constitucional e a posta en práctica de novas dimensións das políticas comunitarias, que levarán consigo un distanciamento europeo de América Latina. Para España, esta situación resultaba comprometedor en tanto que o rol como ponte bi-rexional era un dos seus principais activos na política exterior europea.

De igual modo, a pretensión de facilitar a comunicación entre os Estados Unidos e algúns gobernos latinoamericanos non conseguiu o éxito esperado pois, para moitos



destes gobernos, a independencia da política exterior española diminuíra notablemente e seguían a percibir trazos da estratexia de «reconquista» económica (Barbé, 2009). En efecto, a concordancia establecida entre o desembarco do capital transnacional español e os intereses das oligarquías locais, desinteresadas en promover a democracia, a xustiza social, a promoción dos dereitos humanos ou a erradicación da corrupción e a impunidade, contaminaron a imaxe de España na rexión e reduciron notablemente a capacidade do poder brando de España (Barbé, 2009; Soriano, 2008). Esta perda de atractivo incidiu, tamén, sobre os sectores políticos de esquerdas, pois, en virtude da defensa dos intereses económicos e políticos de España establecéronse alianzas con algúns gobernos conservadores na rexión (México ou Colombia). Ademais da permanencia das prácticas laborais e dos estándares de servizo e respecto medioambiental dalgúns transnacionais españolas, a chegada ao poder de gobernos que denunciaban as estratexias locais dalgúns empresas españolas foi unha constante fonte de conflito que dinamitou o atractivo que puidera espertar noutros tempos a presenza española na rexión (Soriano, 2008; Bermúdez, 2008).

#### 5.4. Recuperación do diálogo crítico: España, a UE e Cuba.

A posta en marcha dunha nova política cara Cuba estivo determinada por tres factores. En primeiro lugar, a vontade de diferenciación do novo goberno con respecto ao período anterior. Dende finais dos oitenta, Cuba converterase nunha variable de confrontación ideolóxica entre os dous partidos de goberno e, así mesmo, nun dos «barómetros para medir a temperatura das relacións con Washington» (Domínguez e Gratius, 2006: 4). Tratando de afastarse do aliñamento cos Estados Unidos, o goberno de Rodríguez Zapatero orientará a cuestión cubana cara o «diálogo crítico construtivo» (Barbé, 2009: 142). En segundo lugar, as xa mencionadas transformacións do contexto internacional e rexional, así como o tránsito de liderado en Cuba, impactaron sobre a política española en termos de oportunidade (expectativas de cambio en Cuba) e dificultade (reinserción rexional da illa e, especialmente, vínculo con Caracas, que provocan unha notable diminución da necesidade de España e Europa na Habana). En terceiro lugar, o ingreso de oito dos países pertencentes ao antigo bloque soviético na UE reforzou o grupo de membros reticentes a iniciar un diálogo construtivo con Cuba. O liderado de Polonia ou a República Checa, partidarios de manter a presión, na elaboración

da PESC obstaculizou en moitos casos a capacidade española para influír na toma de decisións de Bruxelas con respecto a Cuba (Barbé, 2009).

Coa intención de reverter os efectos do liderado español baixo a batuta de Aznar, o novo goberno tratou de impulsar un acercamento a Cuba no seo da UE. O obxectivo non era outro que camiñar cara unha suspensión da Posición Común, que o goberno de Rodríguez Zapatero percibía como un obstáculo ao avance das relacións bilaterais. Pero, na Europa dos vinte e cinco, acadar un acordo implicaba acercar posicións entre catro grupos: os «comprometidos» que, liderados por España, desexaban normalizar as relacións e distanciarse da política de Washington; os «avogados dos dereitos humanos» que, encabezados por Suecia ou os Países Baixos, centralizaban a súa estratexia de política exterior na dimensión normativa; os «atlantistas», dirixidos polo Reino Unido e partidarios de manter a Posición Común para non interferir cos Estados Unidos; e os «duros», nos que se insiren os países do antigo bloque comunista partidarios de manter as sancións diplomáticas impostas no 2003 para forzar un cambio democrático (Gratius, 2006).

En xaneiro do 2005, a presión española no debate europeo conseguiu que o Consello decretase unha suspensión temporal e revisable das sancións diplomáticas sobre Cuba, aínda que non a súa plena retirada, como defendía Madrid. Neste contexto, a política cubana de Rodríguez Zapatero amosa de forma nítida a tensión entre a política exterior europea, caracterizada pola dimensión normativa (promoción dos dereitos humanos) e a vontade transformadora (extensión do principio democrático), e a pertenza á Comunidade Iberoamericana, marcada pola defensa da soberanía nacional e a desconfianza fronte as inxerencias externas, principal acusación que brandía Castro contra a Posición Común da UE. A partir do 2007, as contradicións xurdidas do cruce entre europeísmo e iberoamericanismo levaron ao goberno español a reforzar a relación bilateral e, aínda que non é posible falar dunha «renacionalización» das políticas dos Estados dentro da UE (Hill, 2004), si que se desenvolverá unha estratexia nacional destinada a asegurar a presenza española en Cuba de cara aos cambios que se comezaban a producir na illa. Isto supuxo a adopción de decisións individuais sen contar con consenso que, dende finais dos oitenta, se intentara buscar en Bruxelas (Barbé, 2009).

Definida a nova folla de ruta, España rexeitou unha proposta da presidencia alemá para formular unha nova política común e, en abril do 2007, o Ministro de Asuntos Exteriores realizou unha viaxe oficial á Habana. Como resultado, retomouse a

cooperación bilateral e creouse un mecanismo de diálogo sobre dereitos humanos. Establecidas as bases do «apoio ao proceso de reformas aberto en Cuba a través do respecto mutuo e do diálogo construtivo» (Comparecencia do Ministro de Asuntos Exteriores, 2008: 5). A partir de aí, intentouse provocar unha mellora das relacións euro-cubanas creando un efecto de arrastre dos socios europeos cara a esfera de influencia española. Finalmente, en xuño do 2007 o Consello Europeo propúxolle a Cuba reiniciar o diálogo político, aínda que sen levantar as sancións. Pola súa banda, a contraparte cubana solicitou unha suspensión das sancións, pero dende unha postura máis suave que omitía a referencia á Posición Común, facilitando deste modo a iniciativa española na UE (Barbé, 2009; Alijo Garabito, 2018).

Tras a chegada ao poder de Raúl Castro, as relacións entre euro-cubanas deron un paso substancial. Nunha visita oficial da Comisión Europea a Cuba, o comisario Louis Michel apoiou a estratexia española. Pouco despois, Cuba iniciou o diálogo bilateral con España, asinou o Pacto de Dereitos Cívís e Políticos e o Pacto de Dereitos Económicos, Sociais e Culturais das Nacións Unidas, e liberou a catro presos do «grupo dos 75» (disidentes arrestados no 2003, que provocaran a imposición das sancións diplomáticas europeas). Isto propiciou que o Consello Europeo levantase as sancións no ano 2008 (Barbé, 2009; García Pérez, 2010; Alijo Garabito, 2018).

Aproveitando a flexibilización do goberno de Obama cara Cuba e a presidencia rotatoria do Consello durante o primeiro semestre do 2010, España intentou promover un cambio na relación con Cuba que modificase a Posición Común do 96. Os argumentos aportados xiraron en torno á excepcionalidade da propia Posición Común, que convertía a Cuba no único país latinoamericano que non contaba cun acordo bilateral, e a súa ineficacia. En efecto, a presidencia española intentou sentar as bases dun diálogo político que superase o unilateralismo da Posición Común, sinalado en repetidas ocasións pola parte cubana como obstáculo para mellorar as relacións coa UE e, ademais, incapaz de cumprir o seu propósito de iniciar un cambio político na illa (Díaz Barrado e Morán Blanco, 2018). Porén, en febreiro do 2010 a morte dun disidente en prisión reavivou as posicións favorables a manter a presión e, como consecuencia, a correlación de forzas dentro do Consello Europeo non permitiu acadar os apoios precisos para modificar a Posición Común (García Pérez, 2010; Alijo Garabito, 2018).

Os gobernos de Rodríguez Zapatero remataron, pois, sen poder cumprir as expectativas iniciais e cunha certa perda de influencia na súa política exterior cara Cuba

e América Latina. En termos xerais, isto puxo de relevancia os problemas aos que se enfrontou a política iberoamericana durante a primeira década dos anos dous mil, isto é, a ausencia dunha política con obxectivos a longo prazo, a existencia dun debate interno moi polarizado e a necesidade de adaptar os mecanismos da relación multilateral iberoamericana ao novo escenario rexional e internacional (Díaz Barrado, 2009; del Arenal, 2011; Alijo Garabito, 2018).

## **6. Perda de perfil e erosión de liderado: España ante a nova situación internacional de Cuba (2011-2016).**

### 6.1. Alcance e limitacións da inserción internacional de Cuba.

O tránsito de liderado de Fidel a Raúl Castro, iniciado no 2007 coa presidencia interina do segundo e oficializado no 2008, iniciou un proceso de actualización do sistema político e económico, manifestado na aprobación dos *Lienamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución* no ano 2011 e, posteriormente, incorporados á reforma constitucional do 2019. Mantendo sempre un certo vínculo retórico coas políticas de Fidel Castro mediante a continua referencia ao seu pensamento político («A revolución é sentido do momento histórico: é cambiar todo o que debe ser cambiado», citan os *Lineamientos* na súa apertura) (VI Congreso PCC, 2011), tanto a nova folla de ruta como os discursos oficiais de Raúl Castro fan referencia á utilización de mecanismos de mercado (expansión do sector privado, maior ámbito para a inversión estranxeira directa ou concesións fiscais para as zonas de desenvolvemento) dentro dunha política económica fortemente dirixida polo Estado; un Estado que, canto menos en termos formais, o texto constitucional segue a denominar socialista, mantendo a estrutura política de partido único (Romero, 2017; Torres, 2017).

No plano político, unha vez restablecida a inserción rexional, o proceso de actualización completouse coa normalización de relacións diplomáticas cos Estados Unidos (2015) e a conclusión dun Acordo de Diálogo Político e Cooperación coa UE (2016).

Despois dos cambios producidos no contexto rexional e da falta de efectividade que parecía ter o aumento da presión para producir un cambio interno en Cuba, a comunidade de exiliados nos Estados Unidos suavizou notablemente a súa postura e amosouse favorable a un achegamento diplomático entre Washington e A Habana. Se

para a vitoria electoral de Clinton no disputado Estado de Florida fora fundamental acadar o apoio da FNCA mediante a promesa de estreitar o cerco sobre Cuba, Obama conseguiu o respaldo electoral cubanoestadounidense mediante unha flexibilización que prometía camiñar cara unha progresiva restauración do vínculo coa Habana. Ademais, os cambios económicos que estaba a introducir o goberno do segundo Castro na illa podían favorecer os intereses dunha comunidade empresarial cada vez máis proclive a ingresar no incipiente mercado cubano. A unión destes factores, xunto á integración de Cuba no novo contexto rexional e un entorno internacional favorable (no que destacan a ampliación de vínculos con China ou Rusia), propiciou que ambas partes aproximasen posicións até concluír un acordo de restablecemento das relacións diplomáticas no 2015; acordo que, non obstante, non mudaba o obxectivo último da posición estadounidense, isto é, favorecer un cambio de sistema político en Cuba (LeoGrande e Kornbluh, 2015; Serbin, 2016; Alzugaray, 2018).

No 2012, tres anos despois de que a OEA aprobase a suspensión do veto a Cuba e Administración Obama puxese en marcha as primeiras medidas de alivio, a Alta Representante da UE para Asuntos Exteriores e Política de Seguridade, Catherine Ashton, recibiu luz verde do Consello para establecer contactos políticos con Cuba e explorar as vías dun eventual acordo coa illa. Aínda que as conversas se viron entorpecidas por unha serie de incidentes, como a morte nun accidente de tráfico de dous activistas políticos, en decembro do 2014 o anuncio do desxeo cubano-estadounidense reactivou o proceso. Tras dous anos de negociacións, o pragmatismo imperante na estratexia europea e a necesidade de recuperar a lexitimidade e relevancia no escenario internacional (Sanahuja, 2018), rematou por diluír as discrepancias entre algúns países membros que mantiñan a necesidade de seguir condicionando o diálogo aos cambios democráticos (Polonia, República Checa, Alemaña ou Suecia). Finalmente, ambas partes asinaron o ADPC, poñéndolle fin á Posición Común adoptada no 1996 e establecendo un marco xurídico de diálogo político, unha mellora da cooperación bilateral e o desenvolvemento dunha acción conxunta nos foros internacionais (Alijo Garabito, 2018; Díaz Barrado e Morán Blanco, 2018).

Na adopción do ADPC, confluíron tres factores xa apuntados: a apertura e actualización do sistema político e económico cubano, que levou á UE a amosar o seu apoio á modernización económica e social; o cambio de actitude da Administración Obama, que fai que aumente o interese das potencias occidentais en Cuba; e a afirmación

da autonomía en política exterior por parte da UE, de tal modo que non quedase condicionada polas posicións dos Estados Unidos (Roy, 2011; Díaz Barrado e Morán Blanco, 2018). Ademais, rompeuse a dinámica de confrontación ideolóxica que marcara a Posición Común e, aínda que os principios que guían o ADPC son a promoción da democracia e o respecto aos Dereitos Humanos, este compromiso adquirese agora dende a base do recoñecemento mutuo e o respecto á soberanía nacional, algo que tamén está presente no marco das relacións cos Estados Unidos. Pero, fronte ás medidas coercitivas que segue a manter Washington, a UE aposta pola cooperación e o diálogo, nunha tendencia xeral de reinserir á illa na comunidade internacional e distanciarse da cada vez máis illada posición dos Estados Unidos (Ayuso e Gratiús, 2017; Díaz Barrado, 2018). En definitiva, desbótase calquera tentativa de impor un punto de vista sobre o principio democrático ou os dereitos humanos e, pola contra, avógase por unha relación máis horizontal.

O proceso de actualización, tanto na súa vertente económica como política, leva consigo unha interrogante: supuxo a fin do «excepcionalismo» cubano? Na dimensión económica, establécese unha diverxencia entre as voces que defenden que as reformas económicas tiveron máis éxito en termos de crecemento económico como de mantemento dun sistema de protección social do que puideran os programas de reestruturación neoliberais (Morris, 2014) e, por outra banda, aquelas posicións que, recoñecendo os avances micro das reformas, sinalan que os resultados esperados están moi por debaixo das metas propostas (Mesa-Lago, 2015).

Por outra banda, o proceso de actualización ramifícase en tres puntos de impacto sobre a política exterior cubana. En primeiro lugar, o equilibrio do binomio principios-intereses decántase agora por unha maior presenza da segunda compoñente como resultado dos límites impostos polo entorno internacional e, ao mesmo tempo, pola necesidade de recorrer a lazos de cooperación con novas fontes e actores externos para estabilizar a balanza de pagos. En segundo lugar, o eixo económico-comercial, incluíndo o turismo e o fluxo de investimentos, adquire un peso fundamental á hora de ampliar, afondar e diversificar as relacións económicas. En terceiro lugar, os compromisos asumidos cos socios internacionais exercen unha presión importante sobre a política económica interna. Neste sentido, a necesidade de acceder a fontes de financiación externa pode obrigar a restablecer a confianza da comunidade internacional na illa. Pero, en función do anterior, procesos como a renegociación da débeda externa ou a

reestruturación dos pagos a acredores poden esixir unha resposta produtiva ao cumprimento dunha serie de requisitos que poderían incorporar cambios de política e xestión da economía nacional (Romero, 2017).

No plano político, a integración hemisférica e o afondamento e diversificación das relacións con importantes actores internacionais, como a UE, China, Rusia ou Irán (Whitehead, 2017) parecen consolidar a presenza de Cuba nun contexto internacional multipolar. Ademais, o dinamismo da actividade cubana en foros multilaterais como a ONU e a importancia da cooperación Sur-Sur en materia sanitaria, retribuirían á Habana cun notable capital político. Porén, persisten dous problemas de gran calado: a permanencia do bloqueo económico, comercial e financeiro decretado polos Estados Unidos e a crise Venezolana. Neste último caso, o cambio de gobernos nos principais polos latinoamericanos realzou a fragilidade da integración económica cubana, moi vencellada á dependencia unha fonte de financiación exterior reducida. Así, as presións do Grupo de Lima (Arxentina, Brasil, Colombia, Chile, Estados Unidos e Canadá) sobre a presidencia de Maduro en Venezuela e as sancións interpostas pola UE e outras organizacións internacionais, tiveron un agudo efecto secundario sobre Cuba. A crise venezolana provocou unha redución do fluxo de petróleo cara A Habana que, co ascenso de Guaidó, podería verse liquidado. Se no 2012 os intercambios comerciais entre Venezuela e Cuba acaparaban o 40% da balanza exterior cubana, esta cifra reduciuse até menos dun 20% no ano 2018 (citado en Ayuso, 2019). A pesar da diversificación acadada nos últimos anos, Venezuela seguía a ser o primeiro socio comercial de Cuba e os acordos asinados cos novos actores extrarrexionais non conseguiron revertir a situación. Diversificar as relacións comerciais segue a ser, pois, no principal reto ao que se enfronta a política exterior cubana (Alzugaray, 2018).

De todo o anterior despréndese que, no equilibrio entre valores e intereses, a partir do ano 2014 instálase un pragmatismo que obriga a matizar o carácter contra-hexemónico ou anti-imperialista da política exterior cubana. Pero, ao mesmo tempo, dende o 1959 persiste a busca de autonomía en diversos contextos e baixo diversas conxunturas no marco dun entorno internacional cambiante, polo que, se ben se constata unha matización do «excepcionalismo» cubano, a normalización internacional da illa non implica a súa desaparición en tanto que se manteñen as condicións externas (bloqueo e necesidade de diversificación financeira) que favorecen a constante busca de autonomía, ao tempo que sobrevive un sistema político diferenciado (Serbin, 2016).

## 6.2. A política iberoamericana durante o goberno de Mariano Rajoy.

O proceso de actualización cubano coincidiu, en España, coa chegada dun goberno conservador á Moncloa e cun contexto de crise económica. Tanto a diferenza ideolóxica como a priorización da negociación económica con Bruxelas provocou, neste período, un estancamento nas relacións con Cuba.

O principal obxectivo da política exterior do goberno de Rajoy consistía en afastarse da visión «cosmopolita» e multilateralista dos gobernos anteriores o que, en primeiro lugar, se manifestará nunha mercantilización da política exterior española. A través da creación de «Marca España», os intereses en materia exterior quedaron reducidos e simplificados nun aliñamento cos intereses empresariais (Sanahuja, 2016).

Porén, os cambios máis importantes en política exterior foron unha imposición derivada máis derivada da necesidade que da vontade dunha planificación estratéxica. Así, a política exterior vai estar primordialmente centrada na xestión e negociación da crise económica con Bruxelas, debilitando a súa dimensión iberoamericana. Ademais, a subordinación ás esixencias dun axuste estrutural duro a cambio de aprobar o rescate ao sector bancario sumiu a España nunha espiral recesiva, causando un notable erosión na posición e influencia internacionais, especialmente no seo da UE (Barbé e Mestres, 2012).

En consecuencia, a política exterior iberoamericana experimentou un notable retraemento, tanto no ámbito público (forte redución da cooperación ao desenvolvemento) como privado (diminución da IED e do envío de remesas). A isto uniuse a nova configuración do equilibrio rexional, que fomentou o ascenso tanto o ascenso da rexión como o reforzamento das potencias rexionais en detrimento da presenza española, ao que hai que engadir o ascenso doutros actores extrarrexionais, como China ou algúns Estados membros da UE (Francia, Alemaña ou Reino Unido). Así mesmo, o axuste neoliberal europeo derivou nun declive da UE como potencia normativa, o que incidiu sobre o deterioro da imaxe de éxito de España dende a transición, baseada no forte crecemento económico, a modernización de infraestruturas, as políticas de saúde pública e cohesión social, nunha «modélica» transición democrática, no modelo de convivencia institucional e territorial, e do Estado de dereito e imperio da lei (Noya, 2009). Ese ascendente de España na rexión converteuse agora nunha contra-imaxe de país sumido nunha crise económica, institucional e política, «enfrentado ao legado irresoluto da impunidade da transición, con numerosos casos de corrupción, dominado por unha «elite extractiva» sen proxecto nacional, e sen capacidade de afrontar os seus crecentes



problemas de pobreza e desigualdade social, ou os riscos de secesión.» (Sanahuja, 2016: 240).

En paralelo, consolidouse o declive da Comunidade Iberoamericana de Nacións fronte a outros foros rexionais (Hirts e Torchiaro, 2009), ao que se une a confrontación ideolóxica do goberno español con moitos gobernos latinoamericanos. Isto converteu os Cumios nun condicionamento para a política exterior, polo que se acometeron varias reformas e se diminuíu o compromiso e liderado no seu seo. A mencionada fenda ideolóxica deixouse sentir, asemade, nunha aproximación á rexión baseada na idea da existencia de dúas Américas Latinas e, por conseguinte, na preferencia polo eixo liberal-conservador representado na Alianza do Pacífico (Sanahuja 2016, 2016b).

Neste contexto, a aproximación a Cuba realizouse, nun primeiro momento, mantendo un perfil baixo e menos marcado pola variable ideolóxica co gallo de asegurar a resolución diplomática do caso Carromero<sup>11</sup> e suavizar as disputas internas que provocaba no seo do partido. Unido ao factor ideolóxico, a política española cara Cuba quedou fóra de xogo nun momento no que se requiría unha actuación máis activa. Por outra banda, a actitude belixerante contra Venezuela non axudou a mellorar a posición do goberno español fronte ás autoridades cubanas (Sanahuja, 2016).

Estas perda de perfil deixouse notar na viaxe oficial realizada polo Ministro de Asuntos Exteriores, José Manuel García Margallo, a Cuba no ano 2014. Mentres que en datas próximas outros representantes de Estados europeos foran recibidos por Raúl Castro, este non se reuniu co ministro español. Pese a iniciativas posteriores (como a realización de xiras empresariais ou a condonación da débeda externa), o desaire diplomático sería expresión do punto morto no que se atopaban as relacións con Cuba (Sanahuja, 2016).

---

<sup>11</sup> Líder das xuventudes do Partido Popular de Madrid, Ángel Carromero foi declarado culpable de homicidio imprudente nun accidente de tráfico en 2012 do líder da oposición cubana, Oswaldo Payá, e do activista Harold Cepero, e posteriormente sentenciado a penas de prisión. Tras unha negociación diplomática conducida polo Ministro de Asuntos Exteriores, cumpriu a condena en España pero, unha vez fóra do cárcere e xunto a outros membros do partido, declarou publicamente que o accidente fora obra dos servizos secretos cubanos. Isto obrigou ao Ministro a afirmar publicamente a validez da xustiza cubana. En paralelo, a familia de Payá interpoñía unha demanda contra o goberno cubano ante a Audiencia Nacional de España, finalmente desestimada no 2014. O asunto Carromero causou, ademais, unha paralización momentánea das negociacións entre a UE e Cuba. V. Sánchez, 2012.

## CONCLUSIONES

A independencia de Cuba en 1898 estivo atravesada pola loita entre unha potencia en ascenso e un imperio en decadencia. O apoio estadounidense á independencia hipotecou o futuro da illa ao sometela ao dominio dos Estados Unidos que, nun primeiro momento de expansión imperial, viron nela unha ferramenta para aumentar o seu poder no sistema internacional e facerlle fronte ás potencias europeas. A presenza española mantívose na illa a través dunha intrincada rede de intereses económicos e da gran presenza migratoria, que aseguraron dende entón a persistencia da relación bilateral entre Madrid e A Habana.

Coa vitoria do eixo aliado na Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos consolidaron a hexemonía do seu imperio mediante a institucionalización da paz (sistema de Nacións Unidas) e a expansión do seu modelo capitalista (plans de recuperación económica e Bretton Woods), indivisiblemente asociados á democracia liberal. Isto supuxo o illamento internacional de España en tanto que ditadura de raíz fascista. En contrapartida, Madrid intentou fomentar unha política de substitución cara América Latina baseada na idea do hispanismo, conglomerado ideolóxico que buscaba xustificar a irretroactividade do legado imperial para aumentar a súa presenza internacional. Aproveitando o xiro *securitario* da política exterior estadounidense, España puxo a súa vantaxe xeoestratéxica a disposición do bloque occidental e asinou acordos de cooperación económica e militar cos Estados Unidos en 1953. Isto propulsou a súa reinserción internacional e, a cambio, subordinou a súa política exterior aos intereses estratéxicos de Washington, marcando así o inicio da dimensión atlántica da política exterior española e establecendo os límites da súa proxección durante as seguintes décadas.

O inicio da transición democrática española produciuse nun entorno internacional caracterizado, por unha banda, polo incremento da tensión entre superpotencias e, por outra banda, polo cénit da proxección internacional de Cuba. O establecemento da democracia en España converteuse nun campo de acción para os intereses das potencias internacionais de Occidente, que apoiaron os movementos de oposición moderada no ámbito interno co obxectivo de introducir a España no sistema de defensa occidental e nas Comunidades Europeas. Para os Estados Unidos, era fundamental manter a relación especial con Madrid, especialmente no relativo á súa presenza militar na península. Na súa pretensión por facer de España unha potencia media, os gobernos de transición

apostaron pola dimensión europeísta, ámbito natural de influencia española, e atlántica. Nesta estratexia, os gobernos centristas utilizaron a dimensión iberoamericana como política de substitución, formulando a posibilidade de afastarse da política de bloques e de actuar como ponte entre Europa e América. Pola súa banda, os gobernos socialistas desbotaron a sondaxe desta terceira vía para consolidar a pertenza de España ao bloque occidental. En relación a Cuba, a esperanza de contar cun aliado en Europa occidental dentro da súa estratexia de confrontación cos Estados Unidos foi dinamitada logo da entrada na OTAN.

Coa implosión do bloque soviético, os Estados Unidos proclamáronse vencedores da Guerra Fría e iniciaron unha nova etapa na súa estratexia imperialista. Na Nova Orde Mundial dos anos noventa, a fragilidade á que quedou sometida Cuba abriu a porta a inducir cambios políticos e económicos na illa. Os Estados Unidos reforzaron a presión económica e converteron en lei a vía coercitiva que seguían até o momento. Pola súa banda, os últimos gobernos socialistas tentaron afianzar o seu poder como potencia media no ámbito latinoamericano e negociar con Castro a liberalización económica e apertura democrática da illa, ao tempo que introduciron a variable europea na relación con Cuba e lideraron a posición comunitaria con respecto á illa. Nun contexto rexional dominado polo neoliberalismo panamericano do Consenso de Washington e temendo un proceso similar aos que se estaban implantando en Europa do Leste, a reacción do goberno cubano foi apuntalar a supervivencia do seu sistema político introducindo elementos de distorsión económica no modelo socialista e tratando de diversificar o abano de socios comerciais para neutralizar os efectos do bloqueo estadounidense.

A aprobación da Lei Helms-Burton en 1996 iniciou un novo período no conflito cubano-estadounidense, convertendo o embargo en lei e introducindo unha dimensión extraterritorial que pretendía impoñerlle os obxectivos de política exterior norteamericana a terceiras partes. Nese mesmo ano, o cambio de goberno en España rompeu o consenso en política exterior e subsumiu os intereses españois ao aliñamento norteamericano. O resultado deste xiro concretouse na aprobación da Posición Común da UE cara Cuba, que introduciu a condicionalidade como chave da negociación política, derivou nun traslado do liderado da cuestión cubana de Madrid a Bruxelas e acadou o máximo grao de deterioro das relacións bilaterais. A partir do 2001, o atlantismo da política exterior española fíxose aínda máis evidente e, pouco a pouco, foi perdendo influencia en América Latina. Ao mesmo tempo, a UE impúxolle novas sancións a Cuba, pero os cambios

acaecidos no sistema internacional e rexional favoreceron que a illa concluíse novos acordos comerciais, polo que a paralización do acordo de cooperación Cuba-UE non causou os efectos que buscaba.

Cando no 2004 se produciu un cambio de goberno na Moncloa, en América Latina estíbese a experimentar unha transformación na configuración rexional que acabará por propiciar a inserción hemisférica de Cuba. O obxectivo dos gobernos de Rodríguez Zapatero foi revertir o deterioro das relacións coa Habana, recuperar a posición de España como interlocutora entre o norte e sur americanos e promover, no seo da UE, unha modificación da Posición Común. Pero tanto as transformacións acaecidas en América Latina como o cambio de correlación de forzas no seo da UE impediron que estas políticas acadasen o éxito buscado. Tanto a dificultade de exercer un liderado en Bruxelas como o deterioro da imaxe española en América Latina certificaron as consecuencias da adopción da Posición Común e do excesivo peso do atlantismo na política exterior española. Por outra banda, a recuperación dun diálogo crítico con Cuba creou un distanciamento diplomático cos Estados Unidos, que finalmente se rompeu coa chegada de Obama ao poder. Pese a todo, isto non causou repercusións na relación bilateral con Washington, pois as diferenzas de postura tiñan máis que ver cunha discordancia ideolóxica, como demostrou o acercamento diplomático tras o cambio de Administración na Casa Branca.

O proceso de actualización de Cuba levou parello un xiro pragmático que, xunto aos cambios rexionais, conduciu a unha normalización das relacións diplomáticas cos Estados Unidos e a concreción xurídica dun marco de cooperación coa UE, poñéndolle fin á Posición Común. Neste período, a erosión de liderado europeo que xa se detectaba durante os gobernos de Rodríguez Zapatero acadou o seu punto máximo debido ao predominio da negociación económica con Bruxelas, quedando a política exterior cara Cuba practicamente paralizada. Ademais, tanto a submisión económica do goberno español aos ditados de Bruxelas como as alteracións producidas no ámbito interno agravaron o deterioro da imaxe de España en América Latina que, dende o desembarco da diplomacia económica na rexión durante os últimos anos noventa e primeiros dous mil, foi quedando despois dos atributos de crecemento económico e transición democrática pacífica que durante os anos oitenta lexitimaran a intervención da política exterior española en latinoamérica.

En resumo, despois de realizar unha análise histórica da evolución da política exterior española cara Cuba dende o inicio da consolidación democrática, podemos

concluir que, nun primeiro momento, o axuste da dimensión atlántica e a primacía do europeísmo permitiron levar a cabo unha política de diálogo con Cuba que, até o 1996, actuou como contrapeso das medidas coercitivas impostas por Washington. Pola contra, o maior aliñamento cos Estados Unidos levou á adopción dunha estratexia de condicionamento político que, aínda que non chegou a asimilarse á coerción estadounidense, si limitou con gran intensidade a capacidade dos seguintes gobernos para exercer un rol activo no proceso de inserción hemisférica e internacional de Cuba durante a primeira década e media do século XXI.

## BIBLIOGRAFÍA

ALIJO GARABITO, Adela María (2018), «La evolución de la política exterior hacia Cuba (1986-2011). El papel de España en la posición común de la Unión Europea», en PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos; ALJA GARABITO, Adela María e LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo (eds.), *La política exterior de España. De la transición a la consolidación democrática (1986-2001)*, Madrid: Libros de la Catarata.

ALZUGARAY, Carlos (2018), «Cuba y el gobierno de Trump», *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18(1), pp. 8-17.

ANDERSON, Perry (2014), *Imperium et consilium. La política exterior norteamericana y sus teóricos*, Madrid: Akal.

AÑORVE, Daniel (2011), «La política exterior de Barack Obama para América Latina: ¿vientos de cambio o continuidad imperial?», en PÉREZ GAVILÁN, Graciela; GUTIÉRREZ DEL CID, Ana Teresa; ARROYO VELASCO, Rosario (coord.), *La hegemonía estadounidense. ¿Recomposición o declive? Su expresión en distintos escenarios regionales*, México: UAM, pp. 157-199.

AYUSO, Anna (2019), «América Latina y el Caribe: ¿fin de ciclo o cambio de régimen regional?», *Anuario Internacional CIDOB*, pp. 143-151.

AYUSO, Anna e GRATIUS, Susanne (2017), «¿Nadar a contracorriente? El futuro del acuerdo de la Unión Europea con Cuba», en AYUSO, Anna e GRATIUS, Susanne (eds.), *Nueva etapa entre Cuba y la UE. Escenarios de futuro*, Barcelona: CIDOB edicions, pp. 89-105.

AYUSO, Anna e GRATIUS, Susanne (eds.) (2017), *Nueva etapa entre Cuba y la UE. Escenarios de futuro*, Barcelona: CIDOB edicions.

BARBÉ, Esther (2007), *Relaciones Internacionales*, Madrid: Tecnos.

BARBÉ, Esther (2009), «Tensiones de la política exterior española hacia América Latina: comunidad, imagen y liderazgo», en DEL ARENAL, Celestino (coord.), *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid: Real Instituto Elcano&Marcial Pons, pp. 123-151.

BARBÉ, Esther; MESTRES, Laia (2012), «España en el ojo del huracán europeo: una crisis más que económica» en *Anuario Internacional CIDOB*, Barcelona: CIDOB, pp. 255-261.

BAYO, Francesc (2006), «Las relaciones políticas entre España y Cuba», *Documentos CIDOB*, 16, pp. 5-62.

BERMÚDEZ, Ángel (2008), «España ante Cuba y sus aliados de la izquierda latinoamericana», en BARBÉ, Esther (coord.), *España en Europa 2004-2008*, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus.

CEPAL (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.

DEL ARENAL, Celestino (2011), *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*, Madrid: Fundación Carolina & Siglo XXI.

DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (2018), «El “principio democrático” al hilo del Acuerdo sobre Diálogo Político y Cooperación entre la Unión Europea y Cuba», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 36.

DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel e MORÁN BLANCO, Sagrario (2018), «Las relaciones Cuba y Unión Europea: “el comienzo de una gran amistad”», *Anuario Español de Derecho Internacional*, 34, pp. 969-1001.

DOMÍNGUEZ, Jorge e GRATIUS, Susanne (2006), «Foro España-Cuba: la política española ante la Cuba del futuro», *Democratización: Informe de Actividad*, Madrid: FRIDE.

DOMÍNGUEZ, Jorge I. (1993), «The secrets of Castro’s staying power», *Foreign Affairs*, Spring 1993, pp. 97-107.

DOMÍNGUEZ, Jorge I. (2010), «La política exterior del presidente Barack Obama hacia América Latina», *Foro Internacional*, L(2), pp. 243-268.

FERNÁNDEZ-CUESTA, José Manuel e PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (dir.) (2015), *La política exterior y la dimensión internacional de la transición española. Testigos y protagonistas (1976-1986)*, Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.

FERNÁNDEZ-CUESTA, Juan Manuel (2015), «Objetivos y estrategia del giro neutralista de la política exterior de Adolfo Suárez (1978-1981)», en FERNÁNDEZ-CUESTA, José Manuel e PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (dir.), *La política exterior y la dimensión internacional de la transición española. Testigos y protagonistas (1976-1986)*, Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.

GARCÉS, Joan (2012), *Soberanos e intervenidos. Estrategias globales, americanos y españoles*, Madrid: Siglo XXI.

GARCÍA CANTALAPIEDRA, David (2010), «España, Estados Unidos y las relaciones transatlánticas», en PEREIRA, Juan Carlos (coord.), *La política exterior de España: de 1800 hasta la actualidad. Historia, condicionantes y escenarios*, Barcelona: Ariel.

GARCÍA PÉREZ, Rafael (2010), «La política de España hacia Cuba durante el gobierno de Rodríguez Zapatero», en *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica*, Santiago de Compostela, pp. 2203-2215.

GARCÍA SEGURA, Caterina e IBÁÑEZ MUÑOZ, Josep (2006), «Los límites de la hegemonía estadounidense: deserciones y disidencias en la *Coalition of the Willing*», *REDI*, LVIII(2), pp. 772-795.

GARCÍA, Caterina (2007), «Las relaciones de España con Estados Unidos: la clave interna de un desencuentro exterior», *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, 19, pp. 64-71.

- GILDERHUS, Mark T. (2006), «The Monroe Doctrine: Meanings and Implications», *Political Studies Quarterly*, 36, 1, pp. 5-16.
- GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo (2017) «España en el mundo», en CANAL, Jordi (ed.), *Historia contemporánea de España (1931-2017)*, Barcelona: Taurus.
- GOTT, Richard (2007), *Cuba. Una nueva historia*, Madrid: Akal.
- GOWAN, Peter (2004), «Estados Unidos/Naciones Unidas», *New Left Review*, 24, pp. 5-28.
- GRATIUS, Susanne (2001), «Cuba: un caso aparte en la política exterior de la Unión Europea» en ROY, Joaquín e DOMÍNGUEZ RIVERA, Roberto (coord.), *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*, México: UNAM-Plaza y Valdés.
- GRATIUS, Susanne (2006), «¿Es la posición común sobre Cuba una estrategia válida?», *FRIDE*.
- GRATIUS, Susanne (2019), «Claves de la política exterior de Cuba: presente y futuro de una Revolución subsidiada», *Anuario Internacional CIDOB*, pp. 250-255.
- GUEVARA, Ernesto (1967), «Mensaje a la Tricontinental», en FERNÁNDEZ BUEY, Francisco (ed.) (2016), *Ernesto Guevara. Escritos revolucionarios*, Madrid: Libros de la Catarata, pp. 139-155.
- HARVEY, David (2004), *El nuevo imperialismo*, Madrid: Akal.
- HILL, Christopher (2004), «Renationalizing or Regrouping? EU Foreign Policy Since 11 September 2001», *Journal of Common Market Studies*, 42(1), pp. 143-163.
- HIRTS, Mónica e TORCHIARO, Luciana (2009), «Las Cumbres Iberoamericanas: balance y perspectivas», en DEL ARENAL, Celestino (coord.), *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid: Real Instituto Elcano&Marcial Pons, pp. 151-171.
- HOFFMANN, Bert e WHITEHEAD, Laurence (2006), «Cuban exceptionalism revisited», *GIGA working papers*, 28.
- JORGE, David (2015), «Algo más que una embajada: Estados Unidos y la transición en España», en FERNÁNDEZ-CUESTA, José Manuel e PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (dir.), *La política exterior y la dimensión internacional de la transición española. Testigos y protagonistas (1976-1986)*, Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- KORNBLUH, Peter (2013), *The Pinochet File. A Declassified Dossier on Atrocity and Accountability*, New York&London: The New Press.
- LANDABURO SÁNCHEZ, Liosday (2019), «Cambios e inmutabilidades en el gobierno de Díaz Canel. La influencia de la política interna en la política exterior cubana», *Colombia Internacional*, 100, pp. 15-38.
- LEOGRANDE, William M. e KORNBLUH, Peter (2015), *Diplomacia encubierta con Cuba. Historia de las negociaciones entre Washington y La Habana*, México: FCE.



LÓPEZ-JURADO, Carmen (1997), «La controversia entre la Unión Europea y Estados Unidos relativa a la Ley Helms-Burton», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2, pp. 581-596.

LÓPEZ-STABLE, Marifeli (2015), «Cuban Exceptionalism», en HERSHBERG, Eric (ed.), *Implications of Normalization. Scholarly Perspectives on US-Cuban Relations*, AU SSRC Web Forum, Washington D.C.: Center for Latin American and Latino Studies, American University, and Social Sciences Research Council, disponible en <https://www.american.edu/centers/latin-american-latino-studies/upload/2015-au-ssrc-p%C3%A9rez-stable-cuban-exceptionalism-final-2.pdf> [última consulta: 29/06/20]

LOWENTHAL, Abraham(2010), «Estados Unidos de América Latina, 1960-2010. De la pretensión hegemónica a las relaciones diversas y complejas», *Foro Internacional*, vol. L, 3-4, pp. 552.626.

LOWENTHAL, Abraham (2010b), «Obama and the Americas: promise, disappointment, opportunity», *Foreign Affairs*, 89(4), pp. 110-124.

MARTÍNEZ RANGEL, Rubí e SOTO REYES GARMENDIA, Ernesto (2012), «El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina», *Política y Cultura*, 37, pp. 35-64.

MARZO, Jorge Luis (2009), *¿Puedo hablarle con libertad, excelencia? Arte y poder en España desde 1950*, Murcia: CENDEAC.

MESA-LAGO, Carmelo (2015), «Las reformas estructurales de Raúl Castro: análisis y evaluación de sus efectos macro y micro», en BOBES, Cecilia (ed.), *Cuba: ¿Ajuste o transición? Impacto de la reforma en el contexto del restablecimiento de las relaciones con Estados Unidos*, México: FLACSO, pp. 21-47.

MESTRE, Tomás (1985), *La política iberoamericana del Gobierno socialista español*, Madrid: INCI.

MORRIS, Emily (2014), «¿Cuba inesperada?», *New Left Review*, 88, pp. 7-51.

NOYA, Javier (2002), *La imagen de España en el exterior*, Madrid: Real Instituto Elcano.

NOYA, Javier (2009), *La nueva imagen de España en América Latina*, Madrid: Real Instituto Elcano&Tecnos.

NÚÑEZ PEÑAS, Vanessa (2015), «De socio comercial a Estado miembro: la democratización de España en la agenda comunitaria y la CEE como objetivo de la política exterior española», en FERNÁNDEZ-CUESTA, José Manuel e PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (dir.), *La política exterior y la dimensión internacional de la transición española. Testigos y protagonistas (1976-1986)*, Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.

NÚÑEZ SEIXAS, Xosé M. (2017), «España en el mundo», en CANAL, Jordi (ed.), *Historia contemporánea de España (1808-1931)*, Barcelona: Taurus.

PALOU, Jordi (1993), «El concepto de potencia media. Los casos de España y México», *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 26, pp. 7-35.

PASCUARÉ, Andrea (2000), «Del Hispanoamericanismo al Pan-hispanismo. Ideales y realidades en el encuentro entre dos continentes», *Revista complutense de historia de América*, 26, pp. 281-306.

PELLÓN AZOPARDO, Raynier (2017), «Retos y oportunidades en la implementación del nuevo Acuerdo de Diálogo y Cooperación con la UE: una mirada desde Cuba», en AYUSO, Anna e GRATIUS, Susanne (eds.), *Nueva etapa entre Cuba y la UE. Escenarios de futuro*, Barcelona: CIDOB edicions, pp. 81-89.

PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (2004), «El factor internacional en la transición española: la influencia del contexto internacional y el papel de las potencias centrales», *Studia Historica: Historia Contemporánea*, 22, pp. 185-224.

PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos e MARTÍNEZ LLISO, Ferrán (2015), «Francia y Alemania: amigos, protectores, competidores y aliados», en FERNÁNDEZ-CUESTA, José Manuel e PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos (dir.), *La política exterior y la dimensión internacional de la transición española. Testigos y protagonistas (1976-1986)*, Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.

PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos; ALIJA GARABITO, Adela María e LÓPEZ ZAPICO, Misael Arturo (eds.) (2018), *La política exterior de España. De la transición a la consolidación democrática (1986-2001)*, Madrid: Libros de la Catarata.

POWELL, Charles (1993), «La dimensión exterior de la transición española», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 26, pp. 37-64.

POWELL, Charles (2007), «Henry Kissinger y España, de la dictadura a la democracia (1969-1977)», *Historia y Política*, 17, pp. 223-251.

POWELL, Charles (2009), «Las relaciones España-Estados Unidos, en la encrucijada», *Anuario Internacional CIDOB*, 479-483.

RAMÍREZ MONTAÑEZ, Julio César (2017), «El socialismo del siglo XXI en el contexto de la nueva izquierda latinoamericana», *Revista Andina de Estudios Políticos*, 7(2), pp. 92-100.

RIGGIROZZI, Pia (2012), «Re-territorializando consensos: hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina», en SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo (coord.), *El regionalismo «post-liberal» en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, Buenos Aires: CRIES, pp. 129-153.

ROITMAN ROSENMAN, Marcos (1985), *La política del PSOE en América Latina*, Madrid: Revolución.

ROITMAN ROSENMAN, Marcos (2019), *Por la razón o la fuerza. Historia de los golpes de Estado, dictaduras y resistencia en América Latina*, Madrid: Siglo XXI.

- ROMERO, Antonio (2017), «La política exterior cubana y la actualización del modelo económico en un entorno cambiante», *Pensamiento Propio*, 45, pp. 8-111.
- ROY, Joaquín (1997), «La Ley Helms-Burton. Desarrollo y consecuencias», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2, 487-510.
- ROY, Joaquín (2011), «Cuba. El papel de Estados Unidos, América Latina y la UE», *Pensamiento Iberoamericano*, 8, pp. 243-269.
- RUSSELL, Roberto e TOKATLIAN, Juan Gabriel (2013), «América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104, pp. 157-180.
- SANAHUJA, José Antonio (1999), *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la Posguerra Fría*, Madrid: Entinema.
- SANAHUJA, José Antonio (2006), «El viraje *neocon* de la política exterior española y las relaciones con América Latina», *Pensamiento Propio*, 23, pp. 9-37.
- SANAHUJA, José Antonio (2016), «España, América Latina y Cuba tras el periodo Rajoy: balance y perspectivas de la política exterior», en SERBIN, Andrés (coord.), *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos*, Buenos Aires: CRIES, pp. 237-269.
- SANAHUJA, José Antonio (2016b), «Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis», *Pensamiento Propio*, 44, pp. 29-77.
- SANAHUJA, José Antonio (2018), «La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis», *ICEI Working Papers*, 1/2018.
- SÁNCHEZ PADILLA, Andrés (2015), «¿En defensa de la Doctrina Monroe? Los desencuentros en América Latina entre España y Estados Unidos (1880-1890)», *Historia crítica*, 62, pp. 13-33.
- SÁNCHEZ PADILLA, Andrés (2016), *Enemigos íntimos. España y los Estados Unidos antes de la Guerra de Cuba (1865-1898)*, Valencia: Publicacions de la Universitat de València.
- SANTAMARÍA, Antonio (2014), «La revolución cubana y la economía, 1959-2012», *Anuario de Estudios Americanos*, 71, pp. 691-723.
- SEPÚLVEDA, Isidro (2005), *El sueño de la Madre Patria. Hispanoamericanismo y nacionalismo*, Madrid: Fundación Carolina-Marcial Pons.
- SERBIN, Andrés (2011), «Círculos concéntricos: la política exterior de Cuba en un mundo multipolar y el proceso de actualización», en AYERBE, Luis Fernando (coord.), *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*, Barcelona: Icaria, pp. 229-269.

SERBIN, Andrés (2011b), «Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: lecciones aprendidas y nuevos desafíos», *Anuario CEIPAZ*, 4, pp. 137-177.

SERBIN, Andrés (2016), «Autonomía y normalización. ¿El fin del excepcionalismo cubano?» en SERBIN, Andrés (coord.), *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos*, Buenos Aires: CRIES, pp. 135-167.

SERBIN, Andrés (2016b), «Cuba: mirando hacia el futuro», *Anuario CEIPAZ*, 8, pp. 209-228.

SERBIN, Andrés (2017), «When Cuba Went Regional: Latin American Post-Liberal Regionalism and Cuban Foreign Policy», *Pensamiento Propio*, 45, pp. 111-143

SORIANO, Juan Pablo (2008), «España y América Latina durante el gobierno de Zapatero: la difícil reconstrucción de los puentes», en BARBÉ, Esther (coord.), *España en Europa 2004-2008*, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus.

STEPHANSON, Andrew (1999), *Manifest Destiny. American Expansion and the Empire of Right*, New York: Hill&Wang.

STIGLITZ, Joseph E. (2002), *El malestar en la globalización*, Madrid: Taurus.

SUEIRO SEOANE, Susana (1984), «La influencia de Mussolini y su régimen en la Dictadura de Primo de Rivera», *Proserpina*, 1, pp. 35-50.

TORRES, Ricardo (2017), «El proceso de actualización del modelo económico y social de Cuba», *Pensamiento Propio*, 45, pp. 57-81.

TOVAR RUIZ, Juan (2011), «Cuatro momentos de la doctrina en política exterior estadounidense: ¿Entre la teoría y la práctica?», *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 95, pp. 165-187.

VEIGA, Francisco (2009), *El desequilibrio como orden. Una historia de la Posguerra Fría (1990-2008)*, Madrid: Alianza.

VIÑAS, Ángel (2003), *En las garras del águila: los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*, Barcelona: Crítica.

WHITEHEAD, Laurence (2017), «El papel de los actores extrarregionales: Estados Unidos, la UE y China», en AYUSO, Anna e GRATIUS, Susanne (eds.), *Nueva etapa entre Cuba y la UE. Escenarios de futuro*, Barcelona: CIDOB edicions, pp. 75-81.

## Fontes primarias

### - Hemeroteca

CASTRO, Fidel, «Calumniar y sancionar a Cuba, además de injusto y cobarde, es ridículo», *Granma*, 27/07/2003, disponible en <http://www.granma.cu/granmad/2003/07/27/nacional/articulo24.html> [última consulta: 04/07/20]

LARRAYA, José Miguel e AZNÁREZ, Juan Jesús, «El primer encuentro entre Aznar y Castro concluye en un rotundo fracaso», *El País*, 11/10/1996 disponible en [https://elpais.com/diario/1996/11/11/internacional/847666813\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1996/11/11/internacional/847666813_850215.html) [última consulta: 04/07/20]

PÉREZ, Fernando J., «La Audiencia Nacional cierra la vía de investigar la muerte de Oswaldo Payá», *El País*, 27/02/2014, disponible en [https://elpais.com/politica/2014/02/27/actualidad/1393510799\\_101178.html](https://elpais.com/politica/2014/02/27/actualidad/1393510799_101178.html) [última consulta: 04/07/20]

SÁNCHEZ, Yoani, «El español Carromero, condenado a cuatro años de cárcel en Cuba», *El País*, 15/10/2012 disponible en [https://elpais.com/internacional/2012/10/15/actualidad/1350313041\\_955145.html](https://elpais.com/internacional/2012/10/15/actualidad/1350313041_955145.html) [última consulta: 04/07/20].

VICENT, Mauricio, «Solchaga recomendó un plan de privatizaciones a Castro para salvar las ventajas de la revolución», *El País*, 19/06/1993, disponible en [https://elpais.com/diario/1993/08/19/espana/745711207\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1993/08/19/espana/745711207_850215.html) [última consulta: 04/07/20]

#### **- Discursos e declaraciones.**

Asamblea General Nacional del Pueblo de Cuba, *Primera Declaración de la Habana*, 2 de septiembre de 1960, disponible en [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191017035145/primera\\_declaracion\\_habana\\_2-09-1960.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191017035145/primera_declaracion_habana_2-09-1960.pdf) [última consulta: 04/07/20]

BUSH, George, «Out of these troubled times... a new world order», *The Washington Post*, 12/09/1990, disponible en <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1990/09/12/bush-out-of-these-troubled-times-a-new-world-order/b93b5cf1-e389-4e6a-84b0-85f71bf4c946/>

BUSH, George, «State of the Union Address», *The New York Times*, 29/01/1992, disponible en <https://www.nytimes.com/1992/01/29/us/state-union-transcript-president-bush-s-address-state-union.html> [última consulta: 04/07/20]

CASTRO, Fidel, *Segunda Declaración de La Habana*, 4 de febrero de 1962, disponible en [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191016113426/Segunda\\_declaracion\\_de\\_La\\_Habana.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191016113426/Segunda_declaracion_de_La_Habana.pdf) [última consulta: 04/07/20]

Comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Asuntos Exteriores*, IX Legislatura, 27, 22 de mayo de 2008, pp. 2-30, disponible en

[http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/DS/CO/CO\\_027.PDF#page=3](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/CO/CO_027.PDF#page=3)

[última consulta: 02/07/20]

Discurso pronunciado por el Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz en la Sesión inaugural de la VI Conferencia Cumbre del Movimiento de Países no Alineados, celebrada en el Palacio de las Convenciones de La Habana, el 3 de septiembre de 1979, *Fidel Castro soldado de las ideas*, Universidad de La Habana, disponible en <http://www.fidelcastro.cu/es/discursos/discurso-en-la-sesion-inaugural-de-la-vi-conferencia-cumbre-del-movimiento-de-paises-no> [última consulta: 04/07/20]

NIXON, Richard M. (1969), *Action for Progress for the Americas*, Washington: Department of State Publication, disponible en [https://books.google.es/books/about/Action\\_for\\_progress\\_for\\_the\\_Americas.html?id=yQKSECweGcoC&redir\\_esc=y](https://books.google.es/books/about/Action_for_progress_for_the_Americas.html?id=yQKSECweGcoC&redir_esc=y) [última consulta: 04/07/20]

#### **- Actos legislativos, acuerdos e resoluciones.**

Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por un lado, y la República de Cuba, por otro, *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº L 337 I/3, 13/12/2016, disponible en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1213\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1213(01)&from=ES) [última consulta: 04/07/20]

Asamblea General de las Naciones Unidas, Res. 32(I), *Relaciones entre los Miembros de las Naciones Unidas y España*, 9 de febrero de 1946, disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/32\(I\)](https://undocs.org/es/A/RES/32(I)) [última consulta: 04/07/20]

Asamblea General de las Naciones Unidas, Res. 39(I), *Relaciones entre los Miembros de las Naciones Unidas y España*, 12 de diciembre de 1946, disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/39\(I\)](https://undocs.org/es/A/RES/39(I)) [última consulta: 04/07/20]

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Las relaciones entre la Unión Europea y Cuba, COM(95) 306 final, Bruselas 28/06/1995, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:51995DC0306&from=HR> [última consulta: 04/07/20]

Convenios entre España y Norteamérica, *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, núm. 437, 5 de octubre de 1953, pp. 8306-8319, disponible en [https://app.congreso.es/est\\_sesiones/](https://app.congreso.es/est_sesiones/) [última consulta: 04/07/20]

Cuban Democracy Act of 1992, H. R. 5323, 102<sup>nd</sup> Congress, disponible en <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/cda.pdf> [última consulta: 04/07/20]

Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996, Public Law 104-114, 104<sup>th</sup> Congress, disponible en <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/documents/libertad.pdf> [última consulta: 04/07/20]

IV Congreso PCC, «Resolución sobre el Desarrollo económico del país», *Granma*, 17/10/1991, disponible en [http://congresopcc.cip.cu/wp-content/uploads/2011/02/IV-congreso\\_Resoluci%C3%B3n-economica.pdf](http://congresopcc.cip.cu/wp-content/uploads/2011/02/IV-congreso_Resoluci%C3%B3n-economica.pdf) [última consulta: 04/07/20]

IV Congreso PCC, «Resolución sobre política exterior», *Granma*, 16/10/1991, disponible en [http://congresopcc.cip.cu/wp-content/uploads/2011/02/IV-congreso\\_RESOLUCI%C3%93N-POL%C3%8DTICA-EXTERIOR.pdf](http://congresopcc.cip.cu/wp-content/uploads/2011/02/IV-congreso_RESOLUCI%C3%93N-POL%C3%8DTICA-EXTERIOR.pdf) [última consulta: 04/07/20]

Posición Común de 2 de diciembre de 1996 definida por el Consejo en virtud del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea, sobre Cuba (96/697/PESC), *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, nº L 322/1, 12/12/96, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996E0697&from=ES> [última consulta: 04/07/20]

President of the United States of America, Proclamation 3447, Embargo on All Trade With Cuba, February 3, 1962, disponible en <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-76/pdf/STATUTE-76-Pg1446.pdf> [última consulta: 04/07/20]

VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, *Lineamientos de la política económica y social del partido y la revolución*, 18 de abril de 2011, disponible en <http://www.cuba.cu/gobierno/documentos/2011/esp/1160711i.pdf> [última consulta: 04/07/20]