

Relaciones Cuba-Unión Europea (1959-2014) desde un enfoque histórico

Cuba-European Union relations (1959-2014) from an historical approach

Claudia Martínez Hernández¹
Santiago Pérez Benítez²

Resumen

Las relaciones con los países de Europa Occidental han ocupado un lugar importante en la política exterior y la economía de Cuba. Pese a las presiones de Estados Unidos al inicio de la Revolución, las relaciones bilaterales –guerra fría de por medio– se mantuvieron con los principales países europeos: España, Francia, Italia, Reino Unido y RFA (con la excepción del periodo entre 1963 y 1975). En su búsqueda de un cambio de régimen en Cuba, “respeto por los derechos humanos” y la “Democracia” los europeos y los norteamericanos han coincidido; solo que para unos implica la involucración y para los otros, el aislamiento. El comportamiento europeo reafirma la intención de emplear una táctica diferente. ¿Qué elementos determinaron la decisión europea de mantener los vínculos en la nueva etapa iniciada con el gobierno revolucionario? ¿Cuáles fueron los principales temas que complejizaron las relaciones entre 1959 y 1989? ¿Qué factores han caracterizado las relaciones bilaterales tras la desaparición de la URSS? Esta contribución basa sus resultados en materiales de los archivos cubanos, así como en entrevistas.

Palabras clave: Cuba, España, Francia, Italia, Reino Unido, Alemania, Unión Europea, Estados Unidos, relaciones bilaterales.

Abstract

Relations with Western Europe have been important for both Cuban foreign affairs and economy. After Revolution triumph, main European countries: Spain, France, Italy, UK and Germany; kept their bilateral relations with Cuba- Cold War in middle- instead of following USA behavior. It is interesting how European States chose a different method from USA isolation in order to achieve the same final purposes: changing Cuban regime, “human rights” respect and “democracy” according with western understanding. Which elements allowed those countries to preserve foreign affairs autonomy and keep up the bilateral relations with Revolutionary Government? Which aspects complicated interac-

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales. Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba (MINREX). Correo electrónico: martinezhernandezclaudia@gmail.com

² Máster en Ciencias. Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPi). Correo electrónico: stgo1@cipi.cu

tions between 1959 and 1989? Which factors have characterized the Europe-Cuba dialogue from Soviet Union collapse? This contribution bases its results in Cuban archives and interviews.

Key words: Cuba, Spain, France, Italy, United Kingdom, Germany, European Union, United State, bilateral relations.

Introducción

Las relaciones con los países de Europa Occidental han sido importantes para Cuba desde el inicio de la Revolución. Han sido tradicionales fuentes de importación, tecnologías y créditos para la isla; así como destino de sus exportaciones. También se han destacado, sobre todo después de los años noventa, como importantes emisores de turistas. Desde el punto de vista político, durante los años de revolución, Europa Occidental representó un punto referencial para la diversificación de las relaciones exteriores cubanas. Un seguimiento del tema de los nexos con el “viejo continente” en los informes a los congresos del Partido Comunista de Cuba (PCC) demuestra tal aseveración. En 1975 el comandante en jefe hablaba de la importancia de anteponer el respeto mutuo a las diferencias de criterios y contradicciones que existían con Europa para lograr acuerdos bilaterales. Luego, en 1980 planteaba la necesidad de la colaboración y el respeto mutuo en las relaciones de Cuba con los países de la Comunidad Económica Europea (CEE). Años más tarde, la estrategia cubana seguía siendo trabajar por darles a estas relaciones un carácter estable y duradero que, además de una sólida perspectiva económica, incluyera “el diálogo político en torno a cuestiones que atañen a las relaciones bilaterales y a los principales problemas internacionales”.³

Cuba presentó a la Comisión Europea sus objetivos de la cooperación desde marzo de 1989, poco tiempo después de establecer relaciones diplomáticas con la entonces CEE en 1988.⁴ En aquel momento, la isla planteaba la posibilidad de colaboración en diversas esferas. Sin embargo, la Comisión no respondió a las expectativas cubanas, quizás porque esperaban el colapso del sistema revolucionario como un escenario probable luego de la descomposición de la Unión Soviética.⁵

³ Partido Comunista de Cuba, *Informe Central al III Congreso del Partido Comunista de Cuba*, Editora Política, La Habana, 1986.

⁴ CEE, antecedente directo de la Unión Europea, contaba con seis miembros en 1973 y se amplió a 12 de ellos en 1986.

Comisión Europea, órgano ejecutivo de la UE, el único que, a diferencia de otras instituciones comunitarias, representa exclusivamente los intereses de la Unión (más allá de las divergencias estatales). Fundado en 1958, es el órgano administrativo más importante de la entidad. Tiene su sede en Bruselas (Bélgica), y se rige por los principios de colegialidad y responsabilidad colectiva.

⁵ Isabel Allende Karam, “Las relaciones Cuba-Unión Europea a 50 años del triunfo de la Revolución

Los temas concernientes a la democracia y los derechos humanos (DDHH) en Cuba se convirtieron, desde esa etapa, en el condicionamiento político y el pretexto de la Unión Europea (UE) para la firma de un acuerdo que normalizara las relaciones. Se ha tratado, básicamente, de las exigencias comunitarias de un mayor respeto por los DDHH—según la visión occidental— y la realización de cambios sustanciales en la economía y el sistema político de la isla, consonantes con las demandas occidentales para el cambio de régimen. Esta política está en plena concordancia con la estrategia estadounidense hacia Cuba ya que los europeos han tenido los mismos objetivos sólo que han empleado métodos diferentes.

Esa proyección ha contribuido a la identificación de Cuba como un caso especial en América Latina, al ser el único país de la región que no cuenta con un acuerdo de cooperación específico con Bruselas. Esto resulta contradictorio a la luz de la observancia de los DDHH en Cuba y de los numerosos instrumentos contractuales mediante los que la UE ha otorgado tratamientos preferenciales particulares, tanto en la esfera de la cooperación como en el intercambio comercial, a países que distan de mantener una política visible de respeto por los DDHH, la democracia o el pluralismo político, según las concepciones europeas.

En la primera parte de esta contribución se abordan los antecedentes de las relaciones entre los países de la UE con Cuba; toda vez que la UE, como entidad, empieza a actuar hacia la isla a finales de los ochenta.

En un segundo momento, que corresponde al periodo 1989-2014, el análisis se centra en torno a los procesos de deterioro y distensión de las relaciones bilaterales, característicos de la interacción UE-Cuba. En este caso la visión temporal de las décadas se sustituye por la de los ciclos correspondientes con cada uno de los procesos de deterioro y distensión de las relaciones bilaterales. En la práctica se priorizan los periodos de mejoría de los vínculos sobre las etapas de deterioro por el interés que pueden representar como antecedentes para el momento actual. En todos los casos se apuntan los aspectos que han influido en los diferentes procesos de deterioro y distensión desde la perspectiva europea.

Antecedentes de las relaciones Cuba-UE. (1959-1989)

Una nueva etapa de las relaciones diplomáticas entre los países de Europa Occidental y Cuba inició tras el triunfo de la Revolución. A partir del 1 de enero de 1959, el país fue percibido como un caso particular dentro del sistema internacional debido al

cubana” en *Revista Política Internacional*, núm. XI, Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa García, La Habana, julio-diciembre, 2008, p. 28.

programa de gobierno anunciado y realizado, progresista y de marcada tendencia socialista y su política de enfrentamiento a Estados Unidos y al sistema capitalista a nivel global.

Pese a las enormes presiones existentes sobre los gobiernos europeos, estos mantuvieron las relaciones con Cuba. El gobierno de John F. Kennedy exigió a sus aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)⁶ que se implicaran en una región que, hasta entonces, les había sido negada según los términos de la Doctrina Monroe.⁷ Además, en su búsqueda de un cambio de régimen en Cuba, los europeos y los estadounidenses coincidían; sólo que para unos implicaba el mantenimiento de las relaciones y para los otros, el aislamiento.

Los intereses económicos y comerciales europeos en Cuba fueron una causa importante del sostenimiento de los vínculos. La isla era un importante socio en América Latina. Los europeos asumieron una posición de resistencia ante las presiones Estados Unidos para apoyar la imposición del bloqueo en febrero de 1962. Desde entonces quedó clara la importancia de las relaciones comerciales independientemente del nivel de los lazos políticos.

En adición, durante esa época algunos países europeos avanzaron en sus relaciones con los Estados socialistas, en cuyo marco percibían en aquel momento las relaciones con Cuba. Ello se debió al desarrollo de políticas europeas de distensión con los países socialistas a partir de los sesenta. Solo en el caso de la República Federal Alemana (RFA), como consecuencia de la aplicación de la Doctrina Hallstein, se rompieron los vínculos en 1963 tras el establecimiento de relaciones diplomáticas entre Cuba y la República Democrática Alemana (RDA).⁸

Por otra parte, los cambios en la situación interna de Cuba generaron un aumento considerable de la cobertura mediática en Europa. En la práctica, Cuba se convirtió en un centro de interés para la opinión pública internacional. Su valor, su firmeza, su fidelidad al proyecto inicial, la juventud de sus jefes, hacían que los pueblos europeos observaran con atención esta experiencia y estuvieran al tanto de sus dificultades y éxitos.

Como consecuencia de esa percepción, el apoyo a Cuba creció desde diversos

⁶ Francia, Italia, Reino Unido y la RFA pertenecían a la OTAN; mientras España no fue admitida hasta 1982.

⁷ Mario Ojeda Revah, "Cuba y la Unión Europea: una perspectiva histórica" en *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, núm. 54, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, UNAM, México, 2012, p. 9-36.

⁸ Doctrina Hallstein, política mantenida entre 1955 y 1972 por los gobiernos de la RFA frente a la vecina República Democrática de Alemania, consistente en el no reconocimiento de ésta ni de aquellos Estados con los que mantuviera relaciones y en la limitación al máximo de las relaciones entre ambos Estados alemanes.

orígenes europeos, a saber: los sindicatos, las autoridades locales, las organizaciones por la paz y los grupos de izquierda y estudiantiles. Entre sus manifestaciones espontáneas más comunes estaban las protestas contra las agresiones de Estados Unidos y los actos de solidaridad con el pueblo cubano.

Durante la década de 1970 en Cuba se vivieron momentos muy importantes como la entrada al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) y el proceso de relaciones más estrechas con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y el campo socialista.⁹ También tuvo lugar la celebración del Primer Congreso del PCC, la adopción de una nueva constitución, la modificación de la división político-administrativa y la creación de la Asamblea Nacional del Poder Popular. En la década se logró un desarrollo estable de la economía nacional. En el ámbito regional, se establecieron las relaciones con el Caribe en 1972 y en 1975 se levantó la prohibición de relaciones de la Organización de Estados Americanos (OEA) con Cuba. Con Estados Unidos se dieron algunos pasos positivos como la flexibilización de las restricciones en los viajes y, en septiembre de 1977, la apertura de las Secciones de Intereses en las capitales respectivas.

Por otra parte, Cuba llevó a cabo una política en favor de los países del Tercer Mundo, de los movimientos de liberación nacional y de los procesos de descolonización. En general, en Europa se interpretó la actitud cubana como un reflejo de estrategias soviéticas y no como un concepto propio de política, lo que resultó negativo en la percepción europea del apoyo internacionalista cubano a países como Angola y Etiopía. Por consiguiente, la visión europea más común planteaba que con iniciativas destinadas a normalizar las relaciones Sur-Sur y con la influencia de un modelo revolucionario soviético, Cuba buscaba ganar aliados en el Sur. Cubanos y europeos también se vieron en bandos opuestos cuando Europa apoyó al régimen del *Apartheid* en Sudáfrica.¹⁰

Desligadas de las contradicciones políticas anteriormente explicadas, las relaciones económicas, de cooperación y colaboración se mantuvieron como el sustento principal de las relaciones bilaterales. Durante la época se incrementaron significativamente los préstamos y créditos a Cuba para la adquisición de bienes europeos, lo que generó un endeudamiento creciente de la economía con los acreedores occidentales. La política de los países de Europa Occidental hacia la isla, con sus especificidades, transcurría en

⁹ La isla encontró en ese marco un mercado con favorables condiciones de precios y ventajosas relaciones económicas, además de los lazos con una comunidad de naciones en la cual se integró su economía. El privilegio de las relaciones con los miembros del Consejo se mantuvo hasta su disolución en 1991.

¹⁰ Eduardo Perera Gómez, "La Unión Europea y Cuba: hacia un mayor realismo en las relaciones" en IRELA (ed.), *Cuba: apertura económica y relaciones con Europa*, Instituto de Relaciones Euro-Latinoamericanas, Madrid, 1994, pp. 149-174.

el marco de la distensión y tenían como referencia la estrategia seguida hacia los países de Europa Oriental miembros del CAME.

No obstante, las exportaciones de azúcar se redujeron hasta desaparecer casi totalmente debido a las regulaciones del Mercado Común Europeo y las principales empresas importadoras francesas discontinuaron las compras de níquel. El resultado fue una reducción en el volumen del comercio, que en lo adelante se sostuvo, principalmente, por los productos derivados de la pesca.

Por sí mismas, la crisis económica mundial de los setenta y las medidas proteccionistas en el marco de la integración europea impactaron negativamente en las relaciones bilaterales. A esto se adicionó el ingreso de Cuba al CAME en 1972 con lo cual se profundizaron las relaciones con los países socialistas.

En la década de 1980 las relaciones con Estados Unidos se deterioraron como resultado de la agresividad de la administración Reagan y bajo el pretexto de la ayuda cubana al movimiento sandinista en Nicaragua y el respaldo a las guerrillas salvadoreña y guatemalteca. Si bien se mantenían las serias diferencias entre los enfoques de Cuba y Europa, los europeos se oponían a la intervención estadounidense en la región y eran favorables a una solución negociada del conflicto.

La llegada de ministros de Relaciones Exteriores a La Habana, así como de otras importantes personalidades europeas, algo poco común en las dos décadas anteriores, manifestó el progreso de la percepción política y el aumento de los intereses de estos países por Cuba.

Los procesos de deterioro y distensión de las relaciones bilaterales (1989-2014)

Luego del establecimiento de las relaciones con la CEE en 1988 y la falta de respuesta de la Comisión Europea a las intenciones cubanas de cooperación en 1989, sobrevino un periodo de enfriamiento. Se impuso la percepción europea que preveía el fin de la Revolución como resultado de varios factores:

En primer lugar, el cambio de década planteó a Cuba inmensos retos en el orden de su supervivencia. La desaparición del CAME y el derrumbe de la URSS provocaron una disminución de 35% del PIB, drásticos cortes de apoyo financiero y la caída de la demanda de sus exportaciones. Sin embargo, el país comenzó el proceso de su reinserción en la economía internacional. La estrategia estuvo determinada por el mantenimiento del socialismo e implicó la redefinición del papel de los sectores en la economía, la introducción de cambios en las relaciones de propiedad, la redefinición del papel de las instituciones (reducción del aparato de gobierno, cambios en sus funciones, etc) y la realización de cambios en la constitución.

En segundo término, Estados Unidos continuó recrudeciendo el bloqueo por

medio de la aprobación de la Ley Torricelli en 1992 que tenía todo el potencial necesario para ocasionar graves daños a la ya afectada economía cubana.

Por último, contradictoriamente con el fin de la Guerra Fría, las diferencias político-ideológicas con Europa se agudizaron como resultado del contexto en el que tenían lugar: derrumbe del socialismo en la URSS y Europa del Este, el nuevo esquema político-militar-geoestratégico de Estados Unidos, la OTAN y la agudización de las tendencias euro-centristas en el marco de la integración regional.

En la práctica, a finales de los 80 y principios de los 90 se desarrolló una fuerte campaña mediática en torno a Cuba potenciada fundamentalmente desde Estados Unidos. También comenzó una propaganda desfavorable para el país relacionada con el tema de los DDHH, que no dejó fuera a ningún Estado de Europa Occidental. Ello se reflejó en la coincidencia entre el recrudecimiento de las campañas contra Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el inicio y posterior incremento de las resoluciones aprobadas en este ámbito por el Parlamento Europeo.

Por otra parte, entre 1991 y 1993 las relaciones también se deterioraron por la llamada “crisis de las embajadas” durante la cual, ciudadanos cubanos ingresaron por la fuerza en representaciones diplomáticas, a partir de la promesa de que serían bien acogidos y podrían abandonar el país. En la actitud europea ante estos hechos se leía una clara influencia de los enemigos de la Revolución ya que fue un intento visible de desestabilización interna y de generar provocaciones por parte de la contrarrevolución.

Sin embargo, hacia 1993 los cambios económicos generados en el país, consiguieron una respuesta favorable de los Estados comunitarios. La actitud europea comenzó a cambiar primeramente porque se percibió la estabilidad de la Revolución, el cierre del periodo de crisis y ajuste (1990-1993) y el inicio de la transformación, crecimiento y cambio estructural de la economía (1994-1999). Por ejemplo, en cuanto a la inversión extranjera en el país, a partir de 1993 se inició la firma de acuerdos bilaterales para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones con muchos países europeos, entre ellos Italia (1993), España (1994), Reino Unido (1995), Alemania (1996) y Francia (1997)¹¹; así mismo comenzaron a establecerse en Cuba compañías europeas.¹² Otro caso fue el aporte de Europa Occidental en el proceso de estímulo y desarrollo del mercado, específicamente del turismo iniciado esos años, fundamen-

¹¹ En 1995 se aprobó la Ley No. 77 de Inversión Extranjera en Cuba. En ella se definían las prerrogativas y garantías de los inversionistas extranjeros, los regímenes laborales e impositivos, los posibles destinos de la inversión y las diferentes modalidades de negocios.

¹² Omar Everleny, “La inversión extranjera y de la Unión Europea en Cuba” en *European External Action Service*, 16 de marzo de 2012, disponible en http://ecas.europa.eu/delegations/cuba/documents/press_corner/estudio_de_inversion_extranjera_en.pdf consultado el 27 de mayo de 2015.

tal en la reinsertión a nivel económico internacional. Fueron precisamente los intereses económicos una particularidad en las relaciones bilaterales en la etapa y un motor impulsor del interés europeo en Cuba.

En el ámbito internacional también se experimentaron logros: los positivos resultados de las cumbres Iberoamericana, del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL) y la Asociación de Estados del Caribe y el rechazo casi universal al bloqueo cuya máxima expresión, aunque no la única, fueron los resultados de las votaciones en las Naciones Unidas. Con respecto a estas últimas en un plazo de 4 años (1992-1995), el bloque europeo se ubicó sólidamente del lado del sí. Los aspectos anteriores demostraron que el proceso de cambios en Cuba también repercutió en el terreno político. En los casos específicos de la UE y sus principales Estados Miembros, generó un importante cambio de percepción tras la confirmación de su supervivencia contrario a las expectativas de punto final.¹³

En 1993 la isla pidió por primera vez ayuda internacional tras el azote del meteoro conocido como la Tormenta del Siglo. La respuesta de la UE planteó la ayuda humanitaria y el empleo de las ONG,¹⁴ fundamentalmente, como vías para ayudar desde el interior del país a la consecución de su propósito: un cambio de régimen en Cuba.

Por su lado, la integración europea atravesó por dos fenómenos importantes en la etapa. El primero estuvo asociado a la entrada en vigor del *Tratado de Maastricht* donde quedó positivada la arquitectura del bloque regional y en virtud del cual, la CEE se transformó en la UE el 1º de noviembre de 1993.¹⁵ El segundo fenómeno fue la transformación del bloque regional en el principal socio comercial e inversionista de Cuba, con beneficios mutuos evidentes.

El Parlamento Europeo en su resolución del 15 de septiembre de 1993 pidió a la Comisión y al Consejo que contribuyeran a corto plazo a mitigar las tensiones en la región caribeña a través de las facilidades comerciales (créditos, preferencias arancelarias). En la misma se solicitaba el establecimiento de un acuerdo de cooperación

¹³ En Cuba no se eligió la tradicional y más conocida opción de ajuste económico (subida de los precios, cierre de fábricas, interrupción de los programas sociales y disminución de la seguridad social), sino una política que se correspondía con la ideología, las ideas y las aspiraciones revolucionarias evitando la inestabilidad.

¹⁴ Entre el 5 y el 11 de septiembre de 1993 tuvo lugar en La Habana un encuentro de ONG internacionales, al cual asistieron alrededor de 60 organizaciones europeas y que contó con el apoyo de la Comisión Europea.

¹⁵ Nótese que las relaciones entre la UE y Cuba estaban definidas por dos actores importantes: el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. Si el Parlamento Europeo y sus diferentes grupos políticos fueron estableciendo con Cuba estrechos y continuos lazos a nivel político y diplomático, la Comisión era responsable del comercio y la cooperación al desarrollo. Contraria a su posición en 1989 respecto de la cooperación, la acción de la Comisión Europea resultó positiva en la proyección de la Unión hacia Cuba en 1993.

entre la UE y Cuba con la condición de que este país iniciara el camino hacia la “democratización”. Lo último mostraba la alineación inequívoca de la UE con Estados Unidos sobre temas de DDHH y democracia.

En julio de 1993 en el transcurso de la III Reunión Ministerial Institucionalizada entre los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados Miembros de la UE y sus homólogos del Grupo de Río, celebrada en Copenhague, Dinamarca, se emitió un comunicado en el cual los participantes manifestaron su deseo de que Cuba iniciara el camino hacia la “democracia” para su plena reintegración en América Latina influenciado por los constantes intentos estadounidenses de aislarla.

A pesar de los condicionamientos y las diferencias ideológicas, ese año la Comisión Europea elaboró un Programa de Ayuda Humanitaria y otras medidas más concretas con las que se apoyaban ciertas reformas en la isla. La ayuda estaba dirigida fundamentalmente a sectores estratégicos de la población cubana.¹⁶ Con ello se establecía la línea directa entre Cuba y la UE.

Al finalizar el año dos reuniones fueron importantes en el acercamiento bilateral. Una de ellas fue el taller “Cuba en los años 90: su reinserción en la economía internacional y el papel de Europa” con la participación de miembros del Parlamento Europeo, representantes de la Comisión Europea, ministros y otros altos representantes del gobierno caribeño; donde se reiteró el acuerdo de rechazar el bloqueo norteamericano.¹⁷ Por otra parte, el Encuentro Europeo de Solidaridad con más de 250 delegados de 24 países fue el escenario para la declaración de 1994 como el “Año de la solidaridad con Cuba”. Bajo esa divisa transcurrió el año siguiente.¹⁸

Desde los Estados Miembros de la UE comenzaron a llegar innumerables donaciones estimuladas por la solidaridad. Entre los más destacados estaban España, Francia, Reino Unido e Italia y entre los orígenes más comunes; los sindicatos u organizaciones de trabajadores, partidos comunistas y de izquierda, así como los movimientos de solidaridad.

En febrero de 1995 el Plan de Ayuda Humanitaria aprobado por la Comisión Europea, y que se ejecutaba en colaboración con 12 ONG de Europa, se cumplía satisfactoriamente. La ayuda se calculaba en 26 millones de dólares entre 1993 y 1994.¹⁹

Durante los primeros meses del año 1995 aumentaron los intercambios de la UE, así como de sus Estados Miembros con Cuba y se manifestó al interior de

¹⁶ José Escribano Úbeda-Portugués, *Veinte años de relaciones entre España e Iberoamérica en el marco de la Unión Europea: 1986-2006*, Editorial Visión Libros, Madrid, 2007.

¹⁷ Fue organizado por el Centro de Estudios Europeos bajo el auspicio de la Comisión Europea.

¹⁸ Entre las causas fundamentales del aumento de la solidaridad, no sólo europea sino internacional, estaban las consecuencias de la llamada Tormenta del Siglo y el aumento de los casos de neuropatía en Cuba.

¹⁹ Granma, “Plan de ayuda de la UE en ejecución” en *Granma*, 11 de febrero de 1995.

la entidad supranacional el rechazo ante el proyecto de ley destinado a endurecer el bloqueo impulsado por el senador Jesse Helms y el representante Dan Burton.

En ese clima de acercamiento se produjo una apertura. En junio de 1995 los Estados Miembros de la UE aprobaron por unanimidad la ampliación de los vínculos con la isla ya que desde la visita de la Comisaria para Asuntos Humanitarios y Pesca, Emma Bonino, este tema había cobrado relevancia. Finalmente la propuesta, que podía desembocar en un acuerdo de cooperación, fue presentada en la Comisión Europea por el vicepresidente encargado de Relaciones con América Latina, Manuel Marín.

En diciembre se produjo la visita de la primera troika a La Habana integrada por altos funcionarios de España, Francia, Italia y de la Comisión Europea para iniciar el diálogo y comprobar las mejoras económicas registradas en 1995. La delegación se entrevistó con las autoridades del país; pero también lo hizo con siete conocidos contrarrevolucionarios.²⁰ Además de lo que representaba para Cuba esa reunión con la “disidencia”, la delegación europea tenía el objetivo de lograr del gobierno alguna promesa de “apertura política” y de pedir la revisión del código penal nacional lo que ratificaba la actitud condicionante e injerencista europea en el camino de las negociaciones.

En el año 1996 se produjo un aspecto cuya manipulación incidió negativamente en la percepción occidental de Cuba: el derribo de las avionetas norteamericanas que violaban el espacio aéreo cubano el 24 de febrero de 1996. Ese incidente, influyó directamente en las relaciones con Europa. Ese mismo mes había visitado Cuba el comisario para las relaciones con América Latina, Manuel Marín, quien solo unos días después anunció de forma unilateral la congelación del diálogo como consecuencia del derribo de las naves de Hermanos al Rescate. Ese hecho sirvió de pretexto para la adopción de posiciones radicales y como catalizador para la aprobación de la ley Helms-Burton durante el mandato de Clinton.

Por otro lado, el fuerte diferendo entre UE y Estados Unidos en torno a la legislación de este país se hizo público al terminar una reunión de dos horas entre William Clinton, con Jacques Santer, presidente de la Comisión Europea, y el primer ministro italiano Romano Prodi. Europeos y estadounidenses se mostraron profundamente divididos en la conferencia de prensa conjunta que ofrecieron al final de su entrevista en junio de 1996. Santer criticó con dureza las amenazas norteamericanas de sanciones a los países que no acataban el bloqueo y advirtió que la aplicación de la Helms-Burton podría provocar reacciones que en interés de ambos deberían evitarse. El clímax de las contradicciones se produjo en octubre cuando la UE decidió

²⁰ Los llamados “disidentes” eran Elisardo Sánchez, Osvaldo Payá, Félix Bonet, Marta Beatriz Roque, Gustavo Arcos, René Gómez Manzano y Bladimiro Roca.

emplazar a Estados Unidos en la OMC. La petición europea tenía el respaldo oficial de Canadá y era informalmente apoyada por los casi 124 miembros del organismo, que tendría que decidir si la legislación anticubana violaba sus reglas.

Entre las declaraciones emitidas al respecto, el vocero del Departamento de Estado de Washington, Nicholas Burns, planteó que su gobierno deseaba ver a los europeos discutir más sobre los DDHH en Cuba en vez de tomar represalias contra la ley anticubana.

El presidente estadounidense William Clinton lanzó la oferta a sus aliados del “viejo continente” para suspender el Título III de la legislación a cambio de una “alianza trasatlántica para promover la democracia en Cuba”; mientras que el enviado estadounidense para Cuba, Stuart Eizenstat, se encargó de presionar en persona a los gobiernos europeos para que se sumaran a la cruzada anticubana de Washington durante la gira que lo llevó a gran parte de las capitales europeas en el transcurso de ese propio año.

Además del derribo de las avionetas y la oferta de Estados Unidos con respecto a la Ley Helms-Burton, la entrada de José María Alfredo Aznar López en la presidencia española en marzo de 1996 exacerbó los problemas entre la UE y Cuba, por consiguiente, durante el segundo semestre del año las negociaciones bilaterales se congelaron. La práctica demostró que los intereses de la UE coincidían con los estadounidenses, en primer lugar por su condición de aliados y en segundo porque Europa aceptaba la hegemonía norteamericana.

En consecuencia con la política de su aliado fundamental, la UE definió la “posición común” el 2 de diciembre de 1996. El carácter injerencista de este documento y lo que en sí mismo representaba significaron el deterioro hasta un punto crítico de las relaciones bilaterales. La posición común era selectiva y discriminatoria. Trataba de imponer condicionamientos y aplicar patrones diferenciados que no fueron aceptados por la isla, lo que determinó el inicio de un nuevo periodo de deterioro de las relaciones bilaterales que se vio agravado por el entendimiento entre la UE y Estados Unidos del 11 de abril de 1997. Este fue un intento de poner fin a la disputa en torno a los efectos extraterritoriales de la ley Helms-Burton, teniendo en cuenta que la UE había solicitado el establecimiento de un panel en la OMC para que se pronunciase sobre la incompatibilidad de dicho engendro con las reglas y normas que regían el sistema multilateral de comercio. Sin embargo, como resultado de este arreglo trasatlántico, la UE, sin obtener nada en concreto a cambio por parte de la Casa Blanca, decidió retirar su queja de la OMC. Ambas partes confirmaron sus compromisos de continuar sus esfuerzos por promover la “democracia” en Cuba. Por parte de la UE, esos compromisos estaban fijados en la Posición Común.

El 18 de mayo de 1998 la UE y Estados Unidos alcanzaron en la Cumbre Transatlántica de Londres un nuevo y segundo entendimiento, mediante el cual el

gobierno estadounidense se comprometía a lograr de su legislativo una enmienda del *Título IV* de la *Ley Helms-Burton*.

Con el Entendimiento, Europa transigió frente a Estados Unidos en cuanto a su postura contra la extraterritorialidad y, en particular, la *Ley Helms-Burton*, lo cual estaba en contradicción con el reglamento concebido como ley antidoto y otros instrumentos políticos y declarativos de la UE y sus Estados Miembros.

Las relaciones cubano-europeas se mantuvieron en un estado frío y protocolar luego del entendimiento, sin embargo hacia los primeros años de la década de 2000 se conjugaron nuevamente algunos elementos que hicieron progresar una percepción positiva desde Europa:

Primeramente, en Cuba se mantuvieron las transformaciones emprendidas durante los años anteriores y en el año 2000 se registró una tasa de crecimiento de 5.6% del PIB, convirtiéndose así en el segundo año consecutivo en que la economía cubana alcanzaba una dinámica por encima de 5% promedio anual.²¹

En segundo lugar, se efectuó la histórica visita del papa Juan Pablo II en enero de 1998, donde el sumo pontífice se mostró a favor de un cambio de la política estadounidense. También se celebró en noviembre de 1999 la IX Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de gobierno con sede en La Habana, con la asistencia de los presidentes de la región, del rey de España y el presidente del gobierno español José María Aznar.

En tercer término se reforzaron las relaciones con China y en el marco de los lazos surgidos con Venezuela, Hugo Chávez, se acordó un profundo acuerdo de cooperación que permitió a la isla la compra de petróleo a precios preferenciales, lo que mejoró su situación económica.

Por último, a fines del segundo mandato de Clinton se experimentó cierta disminución de la hostilidad, sobre todo a partir del reclamo del niño Elián a las autoridades estadounidenses, que despertó la solidaridad internacional y norteamericana hacia Cuba y que generaron importantes contactos entre las autoridades de los dos países.

A la conjugación de los elementos anteriores se sumó en febrero de 2000 el respaldo unánime del grupo de países África-Caribe-Pacífico (ACP), para su adhesión al acuerdo que negociaba con la UE y que sustituiría a la *Convención de Lomé*.²²

Cuba trabajó activamente junto a los países ACP con vistas a concluir un texto que tomara en cuenta sus intereses y reclamos. Finalmente, el 10 de marzo confirmó

²¹ Juan Triana Cordoví, *La economía cubana en el año 2000*, La Habana, 2001, pp. 1-17.

²² El pacto UE-ACP negociado en Bruselas tenía como objetivos principales la erradicación de la pobreza y la ayuda a estos países para afrontar la globalización mundial. Para ello, la UE mantendría durante un periodo transitorio de ocho años sus condiciones de acceso privilegiado al mercado

su interés en suscribir el nuevo convenio junto a los otros 71 países ACP.

Con posterioridad a ese paso, varios países de la UE apoyaron las acciones de Estados Unidos contra Cuba en la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra, que utilizó al gobierno de la República Checa, secundado por otros como Polonia, Rumania y Letonia, que antes formaban parte del campo socialista y en aquel momento eran miembros o aspiraban a ingresar en la OTAN.

Según las normas de la UE, uno solo de los 15 países miembros podía vetar la incorporación de Cuba y algunos de ellos se mostraban particularmente hostiles a su ingreso en la nueva *Convención ACP-UE*.

La UE intentó condicionar la incorporación cubana a la realización de cambios políticos, económicos y sociales. Varios miembros, encabezados por el gobierno español de Aznar y por el gobierno británico de Tony Blair, intentaron establecer requisitos adicionales y discriminatorios y pretendieron, además, una inspección al país como paso previo para su ingreso. Ante la constatación de sus intenciones, Cuba decidió retirarse de las negociaciones en abril de 2000.

Al año siguiente en la declaración de clausura de la X Reunión Ministerial del Grupo de Río y la UE celebrada el 28 de marzo en Santiago de Chile, se condenó la extraterritorialidad de las leyes norteamericanas contra Cuba. Los representantes de ambas organizaciones, reiteraron su satisfacción por la condena a la aplicación extraterritorial de leyes nacionales que consideraron como violaciones del derecho internacional, específicamente de la *Ley Helms Burton*.

El 1 de diciembre de 2001 una troika de la UE integrada por Suecia, Bélgica y España viajó a Cuba para reanudar el diálogo político interrumpido en 1996. La decisión fue el resultado del proceso iniciado con la visita a La Habana de una delegación presidida por Louis Michel, viceprimer ministro de Bélgica y presidente *pro tempore* del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la UE, y del encuentro en Nueva York entre la troika de la UE y el ministro de Relaciones Exteriores de Cuba Felipe Pérez Roque. La delegación europea estuvo encabezada por Jan de Bock, secretario general de Asuntos Extranjeros del Reino de Bélgica, en representación de la presidencia belga de la UE. Ambas partes convinieron en que el intercambio respetuoso y los principios del derecho internacional constituían la base de sus relaciones mutuas.

El diálogo creó un marco más favorable a ambas partes para los intercambios económicos y comerciales, para el fomento de las inversiones y del turismo, y para un enriquecimiento del intercambio cultural. Asimismo, propició un marco apropiado

europé, mientras se negociaban acuerdos con los grupos regionales más avanzados. La dotación financiera de este acuerdo era de 13,500 millones de euros para los próximos cinco años, procedentes del Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

para fomentar el incremento de la cooperación entre la UE y Cuba.

En 2001 reiniciaron las conversaciones entre ambas partes y, pese a que la UE volvió a votar contra Cuba en Ginebra, no hubo ruptura. En lo respectivo a DDHH, ambas partes reafirmaron su disposición a intercambiar informaciones relativas a la materia en una óptica amplia y recíproca. En este marco, se examinaron los problemas y diferencias y se discutieron las posibilidades de adhesión por ambas partes a todos los tratados internacionales existentes en materia de DDHH. También se discutió la posibilidad de establecer consultas sobre los temas de DDHH en los foros pertinentes, que permitían lograr una mayor comprensión mutua.

Exactamente un año después, en diciembre de 2002, la delegación del Parlamento Europeo que visitaba Cuba encabezada por Miguel Ángel Martínez regresó a Europa satisfecha sobre los proyectos que diferentes ONG llevaban a cabo con dinero europeo. El 24 de febrero de 2003 el gobierno de Cuba presentó en el Consejo de la UE su solicitud formal de adhesión al *Acuerdo de Cotonú*, Convenio de Cooperación de la UE con el grupo de países de África-Caribe-Pacífico. La candidatura de Cuba fue anunciada por Fidel en diciembre durante una reunión cumbre en La Habana con representantes de las naciones caribeñas (CARICOM).

Nuevamente, con solo tres meses de diferencia, el 19 de mayo de 2003, Cuba retiraba su solicitud de adhesión al *Convenio de Cotonú*, que regulaba las relaciones económicas y de cooperación entre la UE y los 79 países que integraban el Grupo ACP. Esta decisión era la respuesta de Cuba a la adopción por la Comisión Europea con fecha 30 de abril anterior, de posponer indefinidamente la evaluación de la solicitud cubana que dicha Comisión debía presentar ante el Consejo de Ministros de los 15 países que integraba la UE, con el pretexto del desacuerdo europeo con las condenas impuestas por tribunales cubanos a mercenarios que colaboraban con el gobierno de Estados Unidos y a los secuestradores de la lancha Baraguá. En la práctica, la decisión de la Comisión dejaba en un limbo la solicitud de Cuba y pretendía ejercer presión sobre el país, estableciendo condicionamientos y adoptando una posición injerencista.

La isla no perseguía cuotas de acceso al mercado europeo o recursos adicionales de cooperación de la Unión, por demás escasos, pues estaba muy consciente de que su ingreso no podía afectar en lo más mínimo los legítimos intereses de sus hermanos del Caribe. Fue el interés de corresponder el apoyo de los países caribeños primero y el Grupo ACP en pleno después, lo que la movió a solicitar su adhesión. Deseaba relaciones cada vez más amplias con la UE, con cuyos países comerciaba casi 1 900 millones de dólares por año y de los cuales recibía alrededor de un millón de turistas anualmente.²³

²³ Granma, “Declaración del MINREX: Cada calumnia grosera multiplica nuestra decisión de lucha” en *Granma*, 11 de junio 2003.

Tanto en 2000 como en 2003, la entrada de Cuba complejizó automáticamente las relaciones del grupo ACP con la UE y en su posición, en la que las ganancias de entrar o no hacerlo eran relativas, era preferible no obstaculizar las negociaciones de esos países antes de ponerlos en la difícil posición de tener que pedirle a la isla que abandonara o arriesgarlos a fracasar en las negociaciones con la UE por su causa. Por esa razón, en primer lugar, fue que se dejó el camino libre para que ellos negociaran sin las complicaciones que su participación podía ocasionarles. En segundo lugar, porque las complicaciones generadas pasaban por el prisma de los condicionamientos habituales.

En junio de 2003 la UE aprobó las sanciones unilaterales. De manera inusual en la práctica diplomática hizo público un comunicado en el que anunciaba entre sus medidas punitivas contra Cuba la limitación de las visitas gubernamentales bilaterales de alto nivel, la reducción del nivel de participación de los Estados Miembros en acontecimientos culturales, la invitación a los “disidentes” cubanos a las celebraciones de fiestas nacionales y la revisión de la Posición Común de la UE sobre Cuba. Esta vez la causa pública de la congelación del diálogo esgrimida por los europeos fue el encarcelamiento a 75 contrarrevolucionarios y el fusilamiento a tres secuestradores en Cuba.

Las decisiones de la UE, obviaban el hecho de que el país se había visto obligado a adoptar, en el estricto marco del respeto a sus leyes, decisiones para enfrentar un plan ante una agresión militar de Estados Unidos, precisamente después de la agresión y ocupación de Iraq, en la que algunos de los más fervientes críticos europeos de Cuba fueron cómplices estadounidenses a espaldas de la opinión de sus pueblos y de las decisiones de la UE.

En respuesta a las sanciones, el 26 julio de 2003 Fidel Castro anunció que su gobierno renunciaba a mantener el diálogo político o a recibir la ayuda humanitaria que la UE pretendía mantener. Se redujo drásticamente el acceso de los diplomáticos europeos a las instituciones cubanas, conociéndose esta política como de “congelamiento” de las embajadas europeas cuyos países – no todos – habían asumido las sanciones.

Nuevamente las relaciones bilaterales regresaron a una situación muy difícil luego de un proceso de acercamiento en el que se vislumbró la posibilidad de avanzar en el diálogo. En esa ocasión la UE se plegó a la política de George Bush que aumentó el carácter confrontacional y recrudesció el empleo de los mecanismos del poder duro. Esta situación se vio estimulada por el unilateralismo belicista y el neoconservadurismo que caracterizó la política exterior y de seguridad de la administración Bush. Desde el comienzo de su mandato, el Presidente reforzó el bloqueo, limitó los intercambios profesionales y las visitas de personas bajo la jurisdicción estadounidense.

Las relaciones con la UE se comportaron entre 2003 y 2004 como una sumato-

ria de constantes desencuentros, entre ellos los que formaron parte de la llamada “Guerra de los canapés” por las invitaciones de contrarrevolucionarios a las fiestas por días nacionales o la participación de funcionarios europeos en las actividades organizadas por estos grupos. Sin embargo, los vínculos describieron un lento proceso ascendente de acercamiento iniciado con la suspensión temporal de las sanciones unilaterales en enero de 2005 a petición de las nuevas autoridades socialistas españolas que llegaron al poder en marzo de 2004.

Precisamente en 2004 la administración Bush dio a conocer el *Plan de Asistencia para una Cuba Libre* que sería llevado a cabo por Caleb McCarry, quien visitó algunos países europeos que demostraron su complicidad con el plan para “acelerar el proceso de transición en Cuba hacia un denominado régimen demócrata y libre”. Las críticas que ocasionó el Plan Bush estuvieron seguidas por un silencio en los medios que se extendió desde los últimos meses de 2004 a todo el año 2005. Con fecha 20 de junio de 2006 apareció en el sitio del Departamento de Estado estadounidense un nuevo texto que no se apartaba del Plan Bush, por el contrario, agregaba medidas adicionales para “acelerar el fin de la Revolución cubana”.²⁴

Por su parte, la Europa comunitaria, en junio de 2006, mantuvo congeladas las sanciones contra Cuba y emitió la Declaración Conjunta de la Cumbre Anual Transatlántica EEUU-UE, realizada en Viena en la cual Washington y Bruselas expresaron su “profunda preocupación sobre la situación de los DDHH en Cuba” y pidieron al gobierno cubano “pasos rápidos para mejorarla”. Este documento era una expresión pública conjunta entre Estados Unidos y la UE sobre su percepción de Cuba.²⁵

En julio de 2006 se produjo uno de los sucesos más significativos de la historia contemporánea cubana: la salida del líder histórico de la Revolución de la presidencia del país; sin que se viera afectado el desarrollo del sistema cubano.

En ese año se celebró en La Habana la Cumbre del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL) lo que demostró el nivel de prestigio internacional de Cuba. Con la visita del Primer Ministro de Rusia en septiembre de 2006 se favoreció su posicionamiento global, junto al ya mencionado desarrollo exitoso de la colaboración con China y Venezuela.

Al año siguiente el gobierno español de José Luis Rodríguez Zapatero decidió adoptar un enfoque más racional y reanudar los vínculos con las autoridades cubanas. El 1 de abril de 2007 envió al ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos,

²⁴ Ricardo Alarcón De Quesada, “El Plan Bush de ‘Asistencia a una Cuba Libre’” Crónica de una guerra anunciada”, en *La Jiribilla*, La Habana, 2006, disponible en http://www.lajiribilla.cu/2006/n269_07/269_25.html consultado el 27 de mayo de 2015.

²⁵ Gerardo Arreola, “La Unión Europea creó alianza patética con EU señala Cuba” en *Cuba Verdad*, La Habana, 2006, disponible en <http://cubadata.blogspot.com/2006/06/la-union-europea-creo-alianza-patetica.html> consultado el 27 de mayo de 2015.

en visita oficial. El gobierno saludó la iniciativa ibérica y subrayó que se estaba estableciendo un nuevo acercamiento con España.

El próximo paso importante ocurrió en junio de 2008 cuando el Consejo de Ministros de Agricultura y Pesca de la UE, bajo la Presidencia eslovena, decidió eliminar definitivamente las sanciones unilaterales impuestas desde 2003. En ese marco no pueden obviarse los esfuerzos de Louis Michel, comisario europeo para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria quien visitó Cuba en mayo y octubre de 2008 con el propósito de restablecer el diálogo político bilateral, el cual fue retomado.

Ambas partes firmaron una declaración para ejecutar proyectos de cooperación, a los que la UE aportaría 30 millones de euros desde 2009.²⁶ Desde entonces Cuba ha firmado acuerdos bilaterales con una quincena de países comunitarios. Aunque el bloque mantenía vigente la Posición Común adoptada en 1996, se fue fortaleciendo entre algunos Estados Miembros la apuesta por un acuerdo bilateral que la sustituyera.

Las acciones europeas coincidían con la rearticulación de los instrumentos de política exterior y de seguridad a través de la Doctrina del Poder Inteligente, con las que el presidente estadounidense Barack Obama se propuso rediseñar la política hacia Cuba. A pesar de que el objetivo de determinar el destino de la nación y cambiar el régimen existente se mantuvo, se desarrollaron acciones graduales y más sutiles y un discurso menos agresivo, lo cual contrastaba con la retórica beligerante de Bush. La apertura del diálogo europeo se produjo en consonancia con el cambio de discurso estadounidense.

Hacia 2009 existían en Cuba 169 negocios con la UE, 116 eran con España, 22 con Italia, 11 con Francia, 6 con Reino Unido y 4 con Alemania.²⁷ Ello demostraba la importancia de las relaciones económicas, mantenidas en el tiempo, con estos Estados Miembros. Las negociaciones de nuevos proyectos inversionistas con la UE se dirigían hacia la exploración de petróleo, el azúcar, el turismo, la agricultura y la industria de los materiales de la construcción.

En el marco de esas relaciones, también fueron importantes dos visitas presidenciales recibidas en Cuba en septiembre de 2009: la primera llevada a cabo por Stjepan Mesic, presidente de Croacia, país que por entonces era candidato a la adhesión al bloque regional y la segunda realizada el 27 de septiembre por Demetris Christofias, presidente de Chipre, Estado Miembro desde 2004. Ambas respondían a las invitaciones del presidente Raúl Castro y tuvieron como objetivo principal la ampliación de los vínculos bilaterales. Pese al poco peso específico de estos países en el concierto europeo, estas visitas del más alto nivel ilustraron la tendencia de un

²⁶ “La Unión Europea abre la puerta a una nueva relación bilateral con Cuba”, *EFE, Boletín Panorama Mundial del PCC*, 20 de noviembre 2009.

²⁷ Omar Everleny, *op. cit.*

grupo de países interesados en estrechar los nexos con La Habana, contrario al espíritu de la Posición Común. Ninguno de estos visitantes se entrevistó con los mercenarios.

Sin obviar los pasos dados hasta ese momento, el año 2010 abrió una nueva página de las relaciones con la UE y también con América Latina y el Caribe. Para la primera, el proceso de actualización del modelo económico cubano fue visto como una nueva oportunidad para incidir en el desarrollo del país y lograr el cambio del régimen. Para la segunda, se produjo la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) en febrero de 2010 como consecuencia directa de un movimiento hacia la izquierda en muchos de los gobiernos de la región. La UE también tomó en cuenta el papel de liderazgo de Cuba en América Latina.

La conjugación de los cambios internos, refrendados en el VI Congreso del PCC en 2011, el respaldo latinoamericano y la variación del discurso propuesto por Obama parecían repercutir positivamente en el deseo de establecer contactos políticos a fin de avanzar en las relaciones bilaterales. Ese fue precisamente el encargo hecho por los ministros de Exteriores a la Alta Representante de la UE, Catherine Ashton, en octubre de 2010 para que revisara la política hacia Cuba.

Por su parte, la isla había iniciado un proceso de liberación de presos, tras un inédito diálogo entablado con la Iglesia católica y apoyado por España.²⁸ En consonancia con las peticiones habituales y condicionamientos europeos, este hecho fue visto positivamente.

Después de que la UE decidiera en octubre explorar nuevas vías de acercamiento con la isla, llegó a La Habana el director general adjunto de la Comisión Europea, Christian Leffler. El representante europeo se reunió con autoridades cubanas para valorar la relación bilateral.

En ese sentido aumentó el intercambio de visitas entre Bruselas y La Habana. Al mismo tiempo se trabajaba al interior del Servicio Exterior Europeo por lograr el consenso entre todos los países de la UE para avanzar en las relaciones con Cuba. Para esa época, el país había incrementado su influencia tras el impacto positivo de su reconocimiento como sede para el Diálogo de Paz en Colombia (4 de septiembre 2012) y los resultados de la visita del Papa Benedicto XVI (marzo 2012).

El proceso de acercamiento que se mantuvo entre 2010 y 2012 no estuvo exento de desencuentros en los que tuvieron gran impacto la participación de diplomáticos europeos, incluyendo a británicos y alemanes, en actividades de apoyo a la contrarrevolución, en espacios públicos de la capital cubana o el otorgamiento de premios a reconocidos miembros de la oposición.²⁹

²⁸ A raíz de ese diálogo con Cuba y las medidas tomadas, la Iglesia Católica cobró un mayor protagonismo.

²⁹ En 1998, el Parlamento Europeo puso en marcha un mecanismo de reconocimiento y homenaje a todas aquellas personas u organizaciones que trabajaban en defensa de los DDHH, y muy

En enero de 2013 los resultados de la I Cumbre CELAC-EU reafirmaron el cambio en el contexto latinoamericano. Para negociar con la región, los europeos ya no podían obviar a Cuba, porque sus vecinos la apoyaban y presionaban para que no se le excluyera o al menos para que se respetaran sus decisiones. También se evidenció la necesidad europea de alejarse de sus posturas coloniales ante la aspiración del establecimiento de una relación más fuerte con América Latina.

En general, el tratamiento hostil de la UE hacia Cuba y la singularización de su caso, había sido negativo para la imagen del propio bloque comunitario en los países del Tercer Mundo.

Por otro lado, la repercusión de la crisis en Europa debilitó sus posiciones a nivel global y generó una mayor división a su interior, lo que favoreció la política cubana de bilateralización. La crisis impulsó a determinados actores económicos europeos a incrementar su interés en las relaciones económicas con el país, sobre todo para impulsar las exportaciones de bienes y servicios. Este interés se amplió a raíz de la aprobación de la nueva ley de inversiones y la apertura a principios del 2014 de la Zona Económica de Mariel.

En el orden económico, según cifras de EUROSTAT de 2013, la UE en su conjunto era el primer socio exportador de Cuba (26.7%), seguido de Canadá; así como el segundo socio importador más importante (20.7%), después de Venezuela. Los productos más importados por la UE desde Cuba fueron combustibles minerales, alimentos, animales vivos, bebidas y tabaco; mientras los productos más exportados hacia la isla caribeña fueron maquinaria y equipos de transporte, productos químicos, productos manufacturados, alimentos y animales vivos. La relación comercial entre ambas partes se caracterizó por un balance comercial a favor de la UE, en tanto las importaciones de la UE desde Cuba ascendieron en 2013 a € 837.58 millones, al tiempo que las exportaciones de la UE a la isla aumentaron a € 1,834 millones.³⁰ Con respecto a la balanza comercial de los Estados Miembros, entre 2007 y 2013 se apreció una tendencia creciente aunque con la evidencia en 2008 y 2009 de la crisis económica.

particularmente por la libertad de expresión, dentro y fuera de las fronteras de la UE: el Premio Sájarov a la libertad de conciencia. Dicho galardón fue concedido en varias ocasiones a la disidencia cubana. En 2010 el contrarrevolucionario Guillermo Fariñas se convirtió, después de Oswaldo Payá (2002) y las Damas de Blanco (2005), en el tercer Sájarov que se otorgó a la “disidencia” cubana, tensando aún más las relaciones entre Cuba y el bloque europeo.

³⁰ Delegación de la Unión Europea en Cuba “Relaciones económicas” en *Delegación de la Unión Europea en Cuba*, 2013, disponible en http://www.ceas.europa.eu/delegations/cuba/eu_cuba/political_relations/index_es.htm consultado el 27 de mayo de 2015.

Por otro lado, desde el 1 de enero de 2014 Cuba perdió las preferencias arancelarias en la UE. Fue una pérdida automática que no tenía nada que ver con las relaciones bilaterales. Las estadísticas entregadas por Cuba a las Naciones Unidas sobre su Producto Interno Bruto per cápita elevaron al país al nivel de ingreso medio alto. Salió del Sistema de Preferencias Generalizadas que beneficiaba 38.9% de sus exportaciones, lo que elevó los aranceles. Esto fue particularmente perjudicial ya que ocurría en ausencia de un acuerdo global con el bloque.

El 8 de enero de 2014, luego de muchos años sin recibir a un canciller de Europa, el ministro de Relaciones Exteriores de Holanda, Frans Timmermans, fue el iniciador de visitas similares a Cuba por parte de sus homólogos en el “viejo continente”. Su principal objetivo era la firma de un acuerdo para la apertura del diálogo y las consultas políticas. Tras la visita de Timmermans un grupo de trabajo compuesto por expertos de los 28 países miembros aprobó la revisión de las relaciones diplomáticas.

El resultado del extenso proceso de concertación a lo interno de la UE, primero de reflexión y luego de elaboración de las directivas para una eventual negociación se dio a conocer el 10 de febrero de 2014. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la UE decidió finalmente adoptar un mandato autorizando a la Comisión y a la Alta Representante Catherine Ashton, para la apertura de un proceso de negociación de un “Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación” regido por las directivas que este mismo Consejo aprobó. Con esta decisión, los países europeos más hostiles a todo cambio con respecto al régimen cubano, Alemania, Polonia y República Checa entre ellos, levantaron sus reservas.

Tras la recepción de la invitación formal de la UE para iniciar las negociaciones, Cuba informó su aceptación el 6 de marzo de 2014, encontrando en este proceso una vía real y efectiva para lograr la eliminación total y definitiva de la Posición Común. En el paso de la UE se vio, además, un reconocimiento público del bloque comunitario a la necesidad de actualizar su política en su contexto interno y regional.

La igualdad, el respeto y la reciprocidad acordadas en 2008 debían regir el proceso de negociación iniciado. El mismo debía desarrollarse bajo un clima propicio y de cooperación, exento de políticas unilaterales y discriminatorias y en correspondencia con la evolución de las relaciones bilaterales con la mayoría de los Estados Miembros.

La primera ronda de negociaciones bilaterales se produjo en la capital cubana a finales del mes de abril de 2014. La misma tuvo como objetivo acordar los aspectos organizativos de los diálogos a desarrollarse en La Habana y Bruselas de manera alterna. La representación cubana estuvo encabezada por el viceministro de Relaciones Exteriores Abelardo Moreno y la europea por el director general para las Américas del Servicio Europeo de Acción Exterior, Christian Leffler. En esa ocasión, las

autoridades cubanas y comunitarias establecieron una hoja de ruta sobre el proceso y pactaron la estructura general del futuro acuerdo, que pretendía ser una plataforma para un mejor entendimiento y para identificar caminos hacia la convergencia. El encuentro fue un importante paso para la normalización de sus relaciones al cerrar con resultados positivos la primera ronda de negociaciones para un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación.

La UE y Cuba celebraron los días 27 y 28 de agosto de 2014, en Bruselas, la segunda ronda de negociación. Este nuevo encuentro permitió a las partes lograr un progreso sustancial en el acercamiento de la posiciones para llegar a una visión común sobre cómo debía ser el capítulo de la cooperación. Éste era uno de los pilares en la configuración del primer acuerdo bilateral entre Cuba y la UE, junto a los asuntos políticos e institucionales.

Realizadas las dos primeras rondas de negociaciones, al finalizar el año 2014 las relaciones bilaterales se encontraban en un momento positivo en vistas del logro de un acuerdo bilateral que permitiera normalizar sus relaciones y de manera implícita o explícita, superar la Posición Común.

En el mes de diciembre se produjo un hecho trascendental que impactó positivamente en las relaciones Cuba-UE. El 17 de diciembre de 2014 Estados Unidos y Cuba, luego de un diálogo entre los representantes de ambas naciones, Barack Obama y Raúl Castro, anunciaron que comenzarían conversaciones para restablecer las relaciones diplomáticas que habían estado interrumpidas durante más de medio siglo. Como resultado de los pasos de acercamiento de la administración Obama con Cuba, la política europea encontró en esas acciones de su principal aliado un incentivo para el avance de las relaciones bilaterales. Para los sectores de poder económico europeos ha resultado interesante la posibilidad de la eventual flexibilización del bloqueo pues permitiría acceder, si se aprobaran determinadas regulaciones, al mercado estadounidense desde la isla, así como otras facilidades en el entorno subregional, teniendo en cuenta la apertura de la Zona de Mariel, construcción y ampliación de canales en Centroamérica y posibilidades de explotaciones petroleras en el área.

Algunas consideraciones finales

Las relaciones con los países de Europa Occidental han ocupado un lugar importante en la política exterior de Cuba. Pese a las presiones de Estados Unidos al inicio de la Revolución, las relaciones bilaterales se mantuvieron con los países analizados: España, Francia, Italia, Reino Unido y la RFA (con la excepción del periodo entre 1963 y 1975). La nueva etapa iniciada en las relaciones bilaterales a partir de 1959 estuvo

marcada por los vínculos históricos y culturales, la preservación de los intereses económicos europeos en la isla, determinada reticencia de la sociedad europea a la exigencia norteamericana de reducir los nexos y las políticas europeas de distensión con los países socialistas.

Los principales temas que complejizaron las relaciones entre 1959 y 1989 fueron las nacionalizaciones realizadas en Cuba, las diferencias político-ideológicas, el ingreso del país al CAME y su apuesta por las relaciones con los países socialistas, el aumento de las regulaciones proteccionistas en el marco de la creciente integración europea y el apoyo a diferentes formas de provocación al gobierno revolucionario. En el periodo los europeos mantuvieron la estrategia de cambiar el sistema cubano, sólo que por métodos diferentes a los del imperialismo norteamericano. Los cambios políticos en los gobiernos de los Estados Miembros fueron importantes para el avance o deterioro de los nexos bilaterales con los distintos países, en especial en los casos de España y Francia.

Después del establecimiento de relaciones entre la UE y Cuba en 1988, tras la desintegración de la URSS y el surgimiento momentáneo de un mundo unipolar, y en los difíciles años en que Cuba debió soportar, además, el endurecimiento del bloqueo al que era sometida por Estados Unidos, la UE no fue capaz de formular una política propia, basada en los genuinos intereses de sus Estados miembros, como tampoco respondió a los intereses cubanos de establecer un Acuerdo de Cooperación. En esta etapa la UE adquirió una mayor importancia en las relaciones exteriores de Cuba, sobre todo por la caída del campo socialista y la necesidad de reinserción en el sistema internacional.

Desde 1989 se observó un conjunto de pasos u operaciones repetidos en el tiempo que permiten apuntar a la existencia de un comportamiento cíclico de las relaciones entre la UE y Cuba. Como conclusión de la investigación se propone una periodización compuesta por tres procesos de deterioro y distensión de las relaciones bilaterales: 1989-1996, 1997-2003 y 2004-2014.

En cada una de esas fases, entre otros, los factores que más influyeron en el comportamiento de los vínculos fueron la percepción europea sobre la situación interna y externa de la isla; el estado de las relaciones cubano-estadounidenses; y la posición de los gobiernos de los Estados miembros más influyentes en la definición de la política de la UE hacia Cuba. Estos factores se manifestaron de forma diferente en cada ciclo, en dependencia de las coyunturas del contexto internacional, regional y bilateral.

Por ejemplo, la percepción europea sobre la situación interna y externa de Cuba fue clave en el deterioro de los nexos a inicios de los noventa cuando la visión más común planteaba el fin de la Revolución, o cuando esa interpretación se transformó, a partir de los primeros resultados económicos, en la confirmación de la supervivencia

del sistema, siendo una de las causas que motivó la distensión hacia 1994 y 1995. Por su parte, los cambios que se observaron en el período a partir de 2008 también obedecieron a la percepción europea de un fortalecimiento de la Revolución por su estabilidad interna, y sus crecientes relaciones internacionales, sobre todo en América Latina, además de los cambios internos con el proceso de actualización del modelo económico.

En el caso del factor norteamericano, fue definitivo su impacto en la actuación europea hacia Cuba en momentos como la aprobación de la Ley Helms-Burton, los entendimientos Estados Unidos-UE o el anuncio del restablecimiento de relaciones bilaterales el 17 de diciembre de 2014 que ha permitido un mayor desarrollo de los nexos bilaterales y de la UE con Cuba.

Por su parte, un ejemplo de la influencia de los cambios de gobiernos en los Estados miembros como factores que han incidido en la posición de la UE sobre Cuba se ven reflejados en las diferencias entre la agresividad del gobierno español de Aznar y la intención conciliadora de Zapatero. Ambos gobiernos, de manera opuesta, fueron determinantes en el proceso de ruptura del diálogo en 1996 con la adopción de la Posición Común, o en el levantamiento de las sanciones en 2008 por la insistencia del ejecutivo socialista. Tampoco fue igual la postura de Alemania como Estado miembro influyente en la posición de la UE hacia Cuba durante los intentos de normalización entre 2001-2003 con el gobierno del socialdemócrata Gerhard Schröder, que la postura obstructionista que ha jugado la Cancillería Federal de Angela Merkel en el seno de la UE en el período a partir de 2008.

De manera general para el período, independientemente de los ciclos aludidos, ha sido clave la concepción europea, consensual, de deseo de una transición pacífica de Cuba hacia un cambio de sistema, lo que exige un papel de apoyo activo de la UE que permita crear las condiciones para una reanudación de los vínculos internacionales de Cuba y la acción de sectores internos que en una eventual “transición” den al traste con el Sistema Socialista.

Durante la etapa se han mantenido determinados intereses económicos europeos en el país, independientemente del nivel de las relaciones políticas, lo que se manifiesta con mayor fuerza en los momentos en que se perciben mejoras en la economía cubana y cambios favorables a la inversión extranjera. Se ha percibido como un elemento importante la existencia al interior de la sociedad europea de un importante movimiento de solidaridad que, por momentos, ha logrado impactar en la toma de decisiones políticas y sobre todo relativizar la agresividad de determinadas fuerzas de derecha en gobiernos europeos.

La insistencia de algunos sectores europeos en la promoción de la contrarrevolución interna y externa en Cuba ha generado provocaciones que han implicado la reversión de determinadas tendencias a la normalización de las relaciones,

como se observó claramente en el período de 1996 con la provocación de las avionetas, que al final llevó a la adopción de la todavía existente Posición Común, o las acciones provocativas de la primavera del 2003 que al final llevaron a la adopción de las sanciones unilaterales, las que sólo se levantaron cinco años después.

Por último, ha sido constante en el período la convergencia permanente y sin equívocos de la UE con Estados Unidos en los temas de DDHH, democracia y cambio de régimen en Cuba lo que ha condicionado las relaciones bilaterales y en los foros multilaterales, y resulta un elemento estructural, clasista, de diferencias entre Cuba y la UE.

Este estudio confirma, por otro lado, que la política exterior de la UE no es la suma de las políticas exteriores de sus Estados miembros, ni siquiera un resultado necesariamente representativo de cada uno de ellas. En la medida en que han estado más divididos, la bilateralización de las relaciones se ha hecho más evidente y en ese sentido ha sido favorable como vía para el logro de los intereses cubanos con ellos por separado, lo que a veces ha resultado imposible de alcanzar a nivel de la Unión. En la medida en que las decisiones se toman por unanimidad los pasos más importantes se han frenado. La interacción entre las políticas de los Estados miembros y la política a nivel comunitario se torna compleja y llena de matices.

La normalización de relaciones es una necesidad de coherencia por parte de la Unión Europea y un paso adelante que reportaría beneficios para Cuba. Sería también beneficioso para la propia Unión Europea en su imagen, en su credibilidad y en el respeto y simpatía internacional.

El contexto actual es particularmente favorable para la firma del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación, debido a que al interior del bloque regional se manifiesta una evolución creciente y mayoritaria en aras de una aproximación más pragmática y constructiva hacia la isla. Estados Unidos y Cuba avanzan en sus negociaciones para el restablecimiento de relaciones bilaterales, lo que implica el visto bueno de su principal aliado para la toma de posiciones más positivas en los vínculos. La percepción europea sobre la situación interna y externa de isla también es más objetiva tras la creación de la CELAC y el reciente despliegue internacional con los principales actores internacionales. Sobre este último elemento, los europeos que antes podían permitirse una política agresiva con Cuba y tener buenas relaciones con América Latina, ahora comprenden que problemas con la isla significan problemas con la región que ha cambiado. Otro factor importante es el efecto del creciente diálogo entre las autoridades cubanas y la Iglesia católica. Finalmente, las últimas medidas económicas, políticas y sociales llevadas a cabo son interpretadas como nuevas oportunidades para el logro de los objetivos tradicionales europeos en el país.

Pese a la coyuntura, los factores analizados en el trabajo continuarán gravitando sobre las relaciones del bloque con Cuba, y de ésta con los países miembros, donde

pueden generarse modificaciones, ya sea a favor o en contra de los intereses de la isla. También puede cambiar la posición de Estados Unidos, y se pueden repetir provocaciones de la contrarrevolución interna y externa que de seguro tratará de sabotear el acercamiento en curso. Es por ello que las relaciones futuras de Cuba con la UE y los países miembros seguirán transitando por la cooperación y el conflicto, independientemente de que exista, por fin, un acuerdo formal de relacionamiento entre La Habana y Bruselas, como tienen los europeos con el resto de los países latinoamericanos, y cuya propuesta de firma, a la altura de marzo de 1989, la UE no se dignó a responder a las autoridades cubanas.

Fuentes consultadas

- Alarcón De Quesada, Ricardo, “El Plan Bush de ‘Asistencia a una Cuba Libre’: Crónica de una guerra anunciada” en *La Jiribilla*, La Habana, 2006, disponible en http://www.lajiribilla.cu/2006/n269_07/269_25.html
- Allende Karam, Isabel, “Las relaciones Cuba-Unión Europea a 50 años del triunfo de la Revolución cubana” en *Revista Política Internacional*, núm. XI, Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa García, La Habana, julio-diciembre, 2008.
- Arreola, Gerardo, “La Unión Europea creó alianza patética con EU señala Cuba” en *Cuba Verdad*, La Habana, 2006, disponible en <http://cubadata.blogspot.com/2006/06/la-union-europea-creo-alianza-patetica.html>
- Delegación de la Unión Europea en Cuba “Relaciones económicas” en *Delegación de la Unión Europea en Cuba*, 2013, disponible en http://www.eeas.europa.eu/delegations/cuba/eu_cuba/political_relations/index_es.htm
- Efe, La Unión Europea abre la puerta a una nueva relación bilateral con Cuba. *EFE. Boletín Panorama Mundial del PCC*, 20 de noviembre 2009.
- Everleny, Omar, “La inversión extranjera y de la Unión Europea en Cuba” en *European External Action Service*, 16 de marzo de 2012, disponible en http://eeas.europa.eu/delegations/cuba/documents/press_corner/estudio_de_inversion_extranjera_en.pdf
- Granma, “Declaración del MINREX: Cada calumnia grosera multiplica nuestra decisión de lucha en Granma”, Granma, La Habana, Cuba, 11 de junio 2003.
- Granma, “Plan de ayuda de la UE en ejecución” en *Granma*, 11 de febrero de 1995.
- Ojeda Revah, Mario, “Cuba y la Unión Europea: Una perspectiva histórica” en *Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos*, núm. 54, Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe, UNAM, México, 2012.

Partido Comunista de Cuba, *Informe Central al III Congreso del Partido Comunista de Cuba*, Editora Política, La Habana, 1986.

Perera Gómez, Eduardo, “La Unión Europea y Cuba: hacia un mayor realismo en las relaciones” en IRELA(edit.), *Cuba: apertura económica y relaciones con Europa*, IRELA, Madrid, 1994.

Triana Cordoví, Juan, *La economía cubana en el año 2000*, La Habana, 2001.

José Escribano Úbeda-Portugués, *Veinte años de relaciones entre España e Iberoamérica en el marco de la Unión Europea: 1986-2006*, Editorial Visión Libros, Madrid, 2007.