

Las relaciones entre la UE y Cuba en el marco de la apertura de Barack Obama y Raúl Castro

Joaquín Roy | Catedrático Jean Monnet “ad personam” y director del Centro de Excelencia de la Unión Europea de la Universidad de Miami.

Tema

El anuncio de **normalización de relaciones entre EEUU y Cuba**, con la expectativa de apertura diplomática y la hipotética eliminación del embargo, ha colocado en la agenda el acercamiento entre la UE y Cuba, mientras ambas partes estaban negociando un Acuerdo de Cooperación a lo largo de 2014.

Resumen

Bruselas (y no pocos gobiernos europeos, especialmente el español) han recibido con sorpresa el anuncio de Washington y La Habana de darle un giro espectacular a sus relaciones diplomáticas, tras años de enfrentamientos y débil comunicación directa institucional. Mientras los Estados miembros de la UE proseguían sus propios tratos con La Habana, la Comisión Europea y el gobierno de Cuba habían asentido en discutir una agenda amplia que desembocaría en la firma de un Tratado de Cooperación y en la eliminación de la Posición Común impuesta por Bruselas al régimen castrista en 1996.

Hasta ahora, el contexto en que se inscribían estos hechos estaba marcado por el diferendo entre EEUU y Cuba, la ejecución de los detalles del embargo norteamericano (según está codificado por la Helms-Burton Act) y una cierta confluencia de percepción entre los gobiernos europeos y norteamericano respecto a las carencias políticas del régimen. Si para Washington la existencia de un régimen de estricta disciplina marxista merecía la imposición de condiciones drásticas para la eliminación del embargo, para la UE y la mayoría de sus gobiernos primaba la comunicación en el marco de la llamada “implicación constructiva”.

Esto no impedía a los Estados miembros de la UE mantener su relación con Cuba según sus especiales vínculos históricos, intereses económicos y diversas visiones acerca de derechos humanos. Después de superar ciertas etapas de enfrentamientos, **Bruselas decidió en 2014**, tras una cuidadosa preparación, poner en marcha un programa pragmático que desembocara en un Acuerdo de Cooperación similar al que la UE institucional tiene con todos los países y bloques de América Latina y el Caribe. En ese contexto se produjo el anuncio de la intención de normalización de relaciones entre EEUU y Cuba, lo que ha abierto la agenda europeo-cubana tanto en intensidad de contenido como de tempo. Este análisis

ofrece un repaso de la evolución de la relación europeo-cubana y sopesa algunas especulaciones y alternativas en cuanto a las decisiones a tomar.

Análisis

El año 2014 fenecía con una de las noticias más espectaculares no sólo de las relaciones entre EEUU y Cuba, sino también del hemisferio occidental y se derramaría, por su novedad, al otro lado del Atlántico, llamando la atención del resto del planeta. Parecía que el hecho que se reveló tras una exitosa estrategia de secreto, que había durado casi dos años, se podía mostrar como un perfecto ejemplo de la definición de lo que es noticia, según los códigos de las escuelas de periodismo norteamericanas: un hombre mordía ahora a un perro. EEUU y Cuba anunciaban sorpresivamente y aparentemente sin condiciones el principio del fin de su dramático enfrentamiento de más de medio siglo. Recuérdese que el régimen cubano había insistido en el supuesto paralelismo de las estrategias norteamericana y europea, convirtiendo en sinónimos el embargo estadounidense y la política condicionante europea, a la que La Habana acusaba de ser dictada por Washington.

En el proceso normalizador entre Washington y La Habana destacó el protagonismo de ambos líderes (Barack Obama y Raúl Castro), pero también la mediación (e iniciativa) del Papa Francisco. Mientras los dos líderes políticos podrían permitirse el lujo de correcciones posteriores (bajo variadas excusas), el pontífice se arriesgaba a manchar innecesariamente su ya notable récord de liderazgo en relaciones internacionales. En segundo término, el anuncio paralelo desde Washington y La Habana no eliminaba el tema más delicado e insoslayable: el embargo. Obama reconocía que para su levantamiento efectivo debía contar con el Congreso, dada la ley Helms-Burton. El presidente norteamericano también sorprendía porque hasta el momento había cumplido con una de las predicciones más razonables: ningún inquilino de la Casa Blanca sería el primero en claudicar ante Cuba.

Raúl, aún más sorpresivamente, aceptaba la larga negociación hacia una “normalización” diplomática, sin haber recibido la recompensa que tanto él como su hermano Fidel habían exigido: la supresión del embargo. Raúl se sentaba a la mesa, todavía bajo el peso de las limitaciones impuestas por las condiciones de Washington, aunque su discurso ante la Asamblea repetía su irrenunciable básica soberanía y la adherencia a su cerrado sistema político. Aparecía, a pesar de todo, como el principal ganador.

La curiosidad de la supervivencia de la esencia del embargo, que podía aducirse como el reconocimiento de una debilidad, se asemejaba a otra política europea paralela, aunque de distinta intensidad y efectividad: la Posición Común (PC). Durante largos años los hermanos Castro habían rechazado negociar la “normalización” de relaciones con la UE si se mantenía la PC. Sin embargo, en 2014 Bruselas y La Habana anunciaron que iniciarían unas negociaciones para un

acuerdo de cooperación que colocaría a Cuba al nivel de sus vecinos latinoamericanos. Cuba había convertido en gemelas la condición de derogación de la PC y el embargo. Había vendido, tanto dentro como fuera de su territorio, la imagen de enfrentarse con firmeza y éxito (por su supervivencia) a “ambas políticas de los dos imperios”. Con tozudez, Cuba extendía la conveniencia de atribuir sus carencias económicas y políticas al embargo de Washington, añadiendo el impacto adicional de las políticas restrictivas de Bruselas.

Al final de 2014, en un escenario en que la UE parecía haber tomado la delantera, la estrategia europea podía quedar en peligro de verse rebasada por la osada operación de Obama. La agenda europea dependería entonces de la velocidad de las reformas planeadas por EEUU (e hipotéticamente aceptadas por La Habana). El retraso de Bruselas en cerrar un acuerdo con La Habana encaraba el peligro de perder presencia en Cuba, tanto en el frente político (contribuir a la democratización y mejoras de las condiciones de vida de los cubanos), como en los posibles beneficios que podrían revertir del aumento del comercio y la inversión. El confuso retraso en celebrar una nueva ronda de negociaciones (esta vez ya con la inclusión de temas sensibles de derechos humanos y democratización) en el tránsito de 2014 a 2015, añadió no solo una dosis de misterio sino también de preocupación en los responsables del Servicio Europeo de Acción Exterior.

Conviene preguntarse cómo se ha llegado hasta aquí. Se ignora cuál puede ser el real peso futuro de la historia, pero es aconsejable recordar hechos y pautas fundamentales que tozudamente se resistirán a desaparecer. Es necesario no olvidar que el comienzo de la influencia de EEUU en Cuba fue la culminación de la aplicación del llamado “destino manifiesto”, reforzado por la Doctrina Monroe. La Enmienda Platt fue la condición jurídica de esa hegemonía, mantenida como raíz del resentimiento cubano. La errática política de la nueva república, la corrupción y la creciente desigualdad social y racial zaparon la consolidación de una identidad nacional débil que descubría al nuevo enemigo, explotado por la Revolución Castrista, y que fue reforzado inexorablemente por las acciones de Washington como represalia por las nacionalizaciones y la adopción del sistema marxista-leninista y la alianza con la Unión Soviética.

Mientras tanto, Europa se interesaba más por América Latina en un arco temporal que incluía la propia evolución de la UE y la incorporación de España en los 80. Madrid lo vio como una oportunidad para ampliar su limitada presencia internacional. América Latina se reveló como un escenario asequible. Identificando la relación con Cuba como “muy especial”, para ejercer una especie de “poder blando”, se presentaba una oportunidad. Las carteras de la Comisión Europea que incluían operaciones de desarrollo y cooperación fueron ejercidas por los primeros comisarios españoles (Abel Matutes y Manuel Marín), mientras los parlamentarios españoles se destacaban en los grupos y delegaciones dedicados a las relaciones con Latinoamérica. En el marco de los gobiernos de Felipe González, España anhelaba inspirar las reformas de ciertos aspectos del régimen cubano, con la vista

puesta en una eventual transición. El año 1996 testificó un giro dramático en las relaciones entre la UE y Cuba, en el marco del diferendo entre Washington y La Habana.

Cuando el gobierno de Clinton, bajo la presión del *lobby* cubano del exilio, todavía se resistía a la firma de la ley Helms-Burton, Fidel Castro ordenó el derribo de las avionetas de la organización Hermanos al Rescate. En síntesis, el título II de Helms-Burton condiciona el levantamiento del embargo a la total reconversión del régimen cubano y una transición a la democracia efectiva. El título III se diseñó como una amenaza de procedimientos judiciales en tribunales norteamericanos contra los intereses económicos extranjeros que invirtieran en propiedades confiscadas por la Revolución. El título IV anuncia restringir las operaciones en territorio norteamericano de funcionarios de compañías extranjeras implicadas en inversiones confiscadas en Cuba. No obstante, el enfrentamiento entre la UE y EEUU se suavizó un tanto por la combinación de una doble operación. Clinton aplicó la concesión del *waiver* que neutralizaba la activación del título III. Bruselas y Washington acordaron un “entendimiento” en 1998 por el que los europeos se comprometían a no invertir en el futuro en propiedades confiscadas. Se evitaba así una guerra comercial que hiciera peligrar la OMC.

Con la llegada al poder del Partido Popular, el presidente Aznar quiso asumir el liderazgo en el seno de las instituciones de la UE y forzó la aprobación de la PC sobre Cuba. Este documento ha condicionado la relación institucional a la puesta en marcha de reformas políticas por el gobierno cubano. Es el único caso de tal restricción en las Américas. Hasta la fecha, la actitud europea ante Cuba no ha variado en lo sustancial. Básicamente, la UE ha considerado que el tema de las expropiaciones impuestas a los intereses de EEUU debía resolverse bilateralmente, y que el embargo era contraproducente. Segundo, que las leyes de alcance extraterritorial (especialmente el título III de Helms-Burton) eran contrarias al derecho internacional y en consecuencia los gobiernos europeos debían aplicar medidas protectoras de los intereses propios. Tercero, que la UE ha “deplorado las repetidas violaciones de los derechos humanos” y que si Cuba desea disfrutar de un trato favorable pleno de ayuda al desarrollo (por ejemplo, en el contexto de los países ACP), debe cumplir con una serie de condiciones económicas y políticas, que el gobierno cubano no ha estado dispuesto a aceptar.

El contraste entre la actitud estadounidense y la europea es obvio. Por su parte, Washington ha tenido como objetivo el final del régimen castrista. La UE, en cambio, ha preferido favorecer la transición mediante el mantenimiento del vínculo, en una apuesta de futuro. Ambas políticas han revelado sus limitaciones. Mientras la norteamericana ha mostrado un balance de fracaso sistemático en conseguir su única meta, el cumplimiento del plan europeo no podría ser juzgado hasta que no se haya producido la transición y se haya consolidado otro régimen, para ver si el mantenimiento de la comunicación ha contribuido a implantar la alternancia política y el progreso económico-social.

El panorama general de las relaciones entre Europa y Cuba ofrece un rico friso de incidentes, vaivenes, confrontaciones, protestas, treguas, intentos de acuerdos y diversos *modus vivendi*. Algunos Estados de la UE adquirieron un protagonismo destacado en esta relación, tanto en su tarea para buscar soluciones (España, primordialmente), no siempre del agrado de todos, como por su iniciativa en crear obstáculos precisamente a esa iniciativa (principalmente los recién ingresados procedentes del sector anteriormente bajo el control soviético).

En 2003, como resultado de los graves acontecimientos que desembocaron en el arresto de 75 disidentes y en la ejecución sumaria de tres secuestradores de un ferry en el puerto de La Habana, la UE impuso una serie de medidas temporales, de corte diplomático y protocolario, como refuerzo de la condicionalidad de la PC. Castro rechazó frontalmente cualquier ayuda e impuso un boicot al acceso de las representaciones diplomáticas europeas. La Habana equiparaba explícitamente el enfrentamiento con Bruselas a su oposición a EEUU. Era una estrategia que ha sido sistemáticamente explotada por el gobierno cubano y mantenida tras la enfermedad de Fidel Castro y el traspaso de poderes a su hermano Raúl.

A fines de 2004, la UE (liderada por el nuevo gobierno de España, como resultado de las elecciones de marzo), que ya había abierto una delegación en La Habana, evaluó negativamente el impacto de unas medidas contraproducentes para los intereses europeos y que no habían mejorado las condiciones de la disidencia. Este movimiento de explícita iniciativa española no fue bien recibido por ciertos gobiernos europeos (especialmente los que priorizaban la temática de derechos humanos) que consideraron que no fueron consultados suficientemente. Algunos (sobre todo, el checo y el polaco) se sintieron aislados y al final se plegaron al consenso, no sin expresar a regañadientes su oposición. Consecuentemente, en la UE el Consejo resolvió a principios de 2005 rescindir dichas medidas y regresar a la actitud anterior, reafirmando la política del “compromiso constructivo”.

Ambas partes habían llegado a la conclusión de que no conseguirían influir en la otra y por lo tanto era mejor mantener el *statu quo*. Sin admitirlo explícitamente, ambos actores se aprestaban a seguir la inercia de los acontecimientos, ya que solamente un cambio radical en la cúspide cubana haría posible modificar los lineamientos básicos de su política. También sin aceptarla públicamente, ésa era la actitud general en Washington. Mientras tanto, la escena latinoamericana variaba en otra dirección de “normalización”: Cuba se insertaba en una serie de innovadoras coaliciones y alianzas que no se limitaban al ALBA, en compañía de Venezuela. Crecía la presión para el reingreso en la OEA.

Al mismo tiempo, en Europa surgían nuevas prioridades con la crisis económica. Bruselas y las diversas capitales importantes en el concierto europeo no necesitaban la supervivencia de escenarios conflictivos en América Latina. Al igual que los intereses norteamericanos, la estabilidad se presentaba como prioridad

frente a la incertidumbre de cambios abiertos a incontables factores. Los intereses de Francia, Alemania y el Reino Unido –principalmente entre otros países europeos– en lo relativo a Cuba, optaban por el pragmatismo.

En rigor, la PC, como instrumento de la política exterior de la UE, no puede ser calificada como rigurosamente una “posición” firme europea, ni tampoco “común”. Aunque condiciona el establecimiento de unos acuerdos en lo que se considera la soberanía compartida, no limita las actuaciones individuales de los Estados miembros. Ningún Estado europeo ha prohibido a sus ciudadanos ir de vacaciones a Cuba. Al contrario, un tercio del turismo en Cuba procede de Europa. Tampoco la UE limita las inversiones europeas: Europa es el mayor inversor en Cuba. En comercio (con un balance positivo para Europa), la UE en los últimos años solamente ha sido superada en volumen por Venezuela. Y recuérdese, por otra parte, que la UE, en su conjunto institucional, ha ayudado a Cuba a través de los programas de Ayuda Humanitaria, en caso de catástrofes naturales, seguridad alimentaria, cofinanciación de ONG y cooperación económica, además de programas de medioambiente y adaptación al cambio climático. En el fondo, la UE y sus Estados miembros asumían el viejo adagio de que “nadie es perfecto”, y Cuba, menos.

La “hibernación” de la PC se ha mantenido en los años recientes, desde el “restablecimiento” de la comunicación plena en 2008, debido a una confluencia de factores. En primer lugar, las preocupaciones del gobierno español se han centrado progresivamente en los asuntos internos, a causa de la grave crisis financiera. Por otro lado, la actuación exterior se ha dirigido progresivamente hacia las zonas prioritarias que afectan a la seguridad nacional y la posición general del país en el mundo. El estallido de revueltas en el mundo árabe ha provocado que la diplomacia europea se inclinara hacia esa zona. La inercia se ha instalado en la actividad española en otras regiones. América Latina, y especialmente Cuba, ha devenido de nuevo un tema secundario, no merecedor de mayores esfuerzos e innecesarios enfrentamientos con socios europeos, por otra parte también afectados directamente por la crisis económica.

Recuérdese, por otro lado, la oscilación de la actitud de EEUU desde una política agresiva hacia Cuba, diseñada para destruir la Revolución hasta una posición más prudente durante las administraciones de Obama. Ante los riesgos que supone la hipotética desestabilización de Cuba, la seguridad de EEUU prima evitar los enfrentamientos internos, la aparición del crimen organizado y la consiguiente generación de emigración descontrolada (el temido “segundo Mariel”).

El presente capítulo de las relaciones institucionales de la UE y Cuba se debe enmarcar en la confluencia de diversos factores que por separado habían convertido en dificultoso un plan de “normalización”. En primer lugar, Bruselas tomó nota de la progresiva desaparición del protagonismo de Fidel Castro en política exterior y un calendario de sucesión de Raúl que debiera culminar en 2018. El líder

cubano parecía dispuesto a eliminar un bagaje negativo en su herencia. Mientras La Habana primaba medidas económicas, la administración de Washington suavizaba hasta el máximo los condicionamientos de su política. En contraste con más peligrosos escenarios en otras zonas del planeta, América Latina presentaba una agenda más asequible. Los Estados miembros que se habían mostrado intransigentes en el pasado ante una eventual suavización de la relación con Cuba tenían una temática más importante que tratar (la protección de su economía y más recientemente la amenaza rusa).

Con la perspectiva del tiempo, puede decirse que los vaivenes de la relación entre la UE y Cuba han quedado reducidos a las iniciativas de España, tanto cuando lideraba el proceso de exigencias impuestas a La Habana (especialmente en momentos álgidos de los gobiernos del PP), cuando por el contrario se priorizaba una estrategia de incentivos y apertura (con el PSOE al mando). Voces sarcásticas llegaron a calificar el proceso como un “tema hispano-español”. En ese marco, diversos Estados europeos jugaban su propio papel impelidos por sus principios y conveniencias sin que el panorama esencial variara ostensiblemente. Cuba evitaba jugar en el marco amplio comunitario, optando por una táctica individual. Hasta que el mundo alrededor fue cambiando, devaluando el valor real de la relación euro-cubana.

Conclusiones

Había llegado el momento para que Bruselas aprovechara las circunstancias e iniciara negociaciones con Cuba con la vista puesta en una agenda abierta que incluiría el desmantelamiento de la PC. Tras unos intercambios discretos, ambas partes resolvieron sentarse a la mesa. Como se ha señalado arriba, Cuba sorprendía en abrir un proceso sin que la PC fuera eliminada, como había sido su firme exigencia tradicional.

En ese marco, España, en medio de la delicada situación de su economía y el desafío independentista catalán que ocupaba insólitamente la atención de su propia diplomacia, necesitaba estabilizar otros frentes. La consolidación de su relación con América Latina pasaba por contemporizar con las reclamaciones y expectativas de sus diferentes familias ideológicas. Además, el voto del bloque latinoamericano para su candidatura en el Consejo de Seguridad aconsejaba a Madrid extrema prudencia. En la nueva etapa resulta difícil predecir el papel español en la transición cubana, pero en principio debe considerarse que el potencial es notable, no solo por el peso de la historia y la vigencia del factor de la “relación especial”. La lengua y la cultura incidirán positivamente, al igual que el papel a jugar por los nuevos ciudadanos españoles oficiales que han recibido el novedoso estatus de nacionalidad por la aplicación de la Ley de la Memoria Histórica. Libres de circular entre los dos países, su labor deberá ser tenida en cuenta.

Conviene recordar que la inserción de EEUU en la identidad nacional de Cuba no se redujo a la imposición de los aspectos hegemónicos, sino que una buena dosis del American *way of life* se hizo consustancial de la esencia cubana. Tanto el régimen como el pueblo cubano se preocuparían de recordarlo en todo este largo período desde la Revolución. El “enemigo” no era EEUU *per se*, sino su política de acoso. La facilidad de cómo los exiliados en distintas épocas y de distinta procedencia social encajaban en la sociedad norteamericana demostraba la naturalidad de esa curiosa relación. Se considera que la normalización de las relaciones coadyuvará a reforzar ese vínculo. Los intereses europeos harán bien en tener en cuenta este aspecto, ya que el renacimiento de la relación natural entre EEUU y Cuba representará un imponente competidor para que la relativa ventaja que los intereses europeos han conseguido hasta ahora no se vea disminuida ostensiblemente.

La competencia que el poder económico y político de EEUU en Cuba represente para las renovadas operaciones europeas dependerá de la naturaleza e intensidad de la reinserción de Washington. Europa podrá mantener su relativa ventaja si la actividad norteamericana está condicionada o limitada por las propias autoridades cubanas o las restricciones impuestas por la supervivencia del embargo, aunque éste sea debilitado.

Sin embargo, conviene insistir que las actividades europeas en Cuba seguirán estando limitadas, tanto en el entramado institucional de la UE como en la agenda práctica de los Estados miembros mientras subsista el embargo norteamericano. Los condicionamientos de comercio e inversiones siguen impactando la plena libertad de movimientos de compañías europeas tanto sus operaciones en la propia Cuba como en sus alianzas en el resto del mundo con intereses norteamericanos. En consecuencia, incluso con una relación plenamente abierta, las posibilidades reales de la ventaja europea estarán abiertas a una amplia especulación, cuando no a una posible reducción, sobre todo en el terreno comercial y de inversiones. El factor esencial de esta incertidumbre es el legado de más de medio siglo de la ausencia de unas relaciones que, a falta de otro calificativo, no han sido “normales”.