

Las relaciones Unión Europea-Cuba. Evolución y perspectivas

The relations European Union-Cuba. Evolution and perspective*.

Evelio Díaz Lezcano

Resumen: Las relaciones entre la Unión Europea y Cuba han sido oscilantes y precarias desde que fueron establecidas en 1988. A pesar del importante papel de Europa en la actividad económica de Cuba, ésta es el único país de América Latina y uno de los pocos del mundo que no tiene un convenio de colaboración con la Unión Europea. Ello se debe, en lo fundamental, a la supeditación de la U.E a la política de los Estados Unidos.

Siguiendo los dictados de Washington, las relaciones de la U.E con Cuba se rigen, desde 1996, por la llamada Posición Común, que condiciona el mejoramiento de los vínculos a un cambio radical en el sistema político prevaleciente en la Isla. De mantenerse esta situación, como todo parece indicar, no se debe esperar un cambio notable a corto y mediano plazo.

Abstract: The relations between the European Union and Cuba have been oscillating and precarious since they were established in 1988. In spite of the important paper of Europe in the economic activity of Cuba, this one is the only country of Latin America and one of the few of the world that does not have an agreement of collaboration with the European Union. It must, in the fundamental thing, to the supeditation of the U.E to the policy of the United States.

Following the dictations of Washington, the relations of the U.E with Cuba govern, from 1996, by the call Common Position, that it conditions the improvement of the bonds to a radical change in the prevaleciente political system in the Island. to stay this situation, as everything seems to indicate, a remarkable change to and medium term is not due to hope short.

Palabras clave: Cuba como caso especial, Posición Común de la U.E., Triángulo U.E - EE.UU.-Cuba, Transición a la Democracia en Cuba, Crisis del 2003.

Key words: Cuba as special case, Common Position of the U.E., Triangle U.E - EE.UU. - Cuba, Transition to the Democracy in Cuba, Crisis of the 2003.

* *Recibido el 29 de abril de 2007 - aprobado 15 de noviembre de 2007*

Un breve pase de revista a las relaciones Unión Europea-Cuba, permite constatar los siguientes elementos:

- El mercado europeo se convirtió desde los años noventa del pasado siglo en esencial para la economía cubana y no pocos Estados miembros de la U.E han sido y son socios importantes de Cuba en el comercio internacional. Europa es, como región, la primera emisora de turismo hacia la Isla y la primera inversionista. Todo ello habla a favor de la importancia de la U.E para Cuba. Pero la variable comercial no depende directamente de los resortes políticos que movilizan la dinámica bilateral.
- La U.E ha construido con Cuba un “caso especial”, cuyo manejo guarda estrecha relación con las transformaciones del orden mundial a fines de los ochenta y su evolución subsiguiente. Las relaciones U.E – Cuba, siempre han estado condicionadas por elementos ideológicos y políticos, antepuestos al entorno geográfico, histórico, económico y cultural en que la Isla se desenvuelve. Antes de que se establecieran las relaciones bilaterales de la organización comunitaria con Cuba, en 1988, la Isla era atendida por las cancillerías eurooccidentales como un país del Este (antiguo campo socialista) y no como parte de América Latina. Tras la caída del muro de Berlín se politizó considerablemente el contexto bilateral, lo que llevó a que Cuba sea, hasta hoy, el único país latinoamericano con el cual la U.E no ha establecido un convenio de cooperación. Las razones son estrictamente políticas, a partir de lo que en la U.E consideran como violaciones de los derechos humanos y falta de libertades políticas en Cuba.
- Una contradicción fundamental caracteriza los vínculos U.E-Cuba, pues Cuba es el único país de América Latina y uno de los pocos del mundo que no ha sido favorecido por la firma de un acuerdo con la U.E, ni por la vía bilateral como multilateral. Esta situación coexistió, al menos hasta el 2003, con relaciones normales de Cuba con cada uno de los entonces quince Estados miembros de la UE.
- Hasta el presente, las relaciones han sido oscilantes, frágiles y dependientes de elementos tanto coyunturales como externos a la relación misma.
- Hasta el 2000, la cooperación de la UE estuvo prácticamente nucleada alrededor de una ayuda humanitaria que fue disminuyendo progresivamente y fue liquidada totalmente en el año 2002.
- Tanto los fondos destinados a las acciones de cooperación, como a la cofinanciación de acciones de las organizaciones no gubernamentales europeas han sido siempre claramente insuficientes y difícilmente ejecutados por innumerables trabas burocráticas.

- El desarrollo a un nivel normal de las relaciones sigue estando condicionado políticamente por la Posición Común (PC), acordada por la reunión del Consejo de diciembre de 1996. Se trata de una condición *a priori*, un prerequisite a la negociación misma. La Posición Común establece una condicionalidad previa explícita sobre el desarrollo futuro de la cooperación bilateral U.E-Cuba, subordinándola a cambios políticos y económicos perceptibles, lo que implica un trato diferenciado y, por ende, discriminatorio, con respecto a terceros países.
- El doble rasero en la aplicación de la condicionalidad política no responde a que Cuba sea sustancialmente diferente sino a intereses diferentes de la UE. Las consideraciones geopolíticas tienen mucho mayor peso para la U.E que los juicios positivos acerca de la situación política en Cuba a la hora de imponer y aplicar condiciones políticas. Lo mismo podría decirse en lo tocante a los intereses económicos. Es verdad que la U.E trata a socios diferentes de manera diferente, pero las razones no siempre están relacionadas con consideraciones de derechos humanos y democracia. De tal manera, países que son considerados importantes para propósitos comerciales o políticos, generalmente, no sufren o sufren menos las medidas punitivas.
- La estrategia de la U.E hacia Cuba –el logro de una llamada “transición pacífica hacia la democracia”— ha fracasado rotundamente. La U.E no ha logrado sus objetivos de promover reformas en el país y, su capacidad de influencia sobre el escenario interno de Cuba, se ha reducido en términos comparativos debido a la condicionalidad política que impone sobre la Isla, cuya ineficacia se debe más a su propia inconsistencia y falta de sostenibilidad, a modo de instrumento, que a las actitudes de Cuba como país receptor, sino además por una política de sanciones, también discriminatoria,¹ cuya inutilidad ha sido más que probada por la realidad y ha contribuido a una reducción de los vínculos bilaterales. No tiene acuerdo de cooperación con Cuba, lo que implica que ningún instrumento contractual regula las relaciones bilaterales a mediano o largo plazos y ha perdido la poca cooperación anteriormente existente
- La cooperación al desarrollo no es una prioridad de la política exterior de la U.E (si alguna vez lo fue ha dejado de serlo) y siempre ha estado subordinada a los desarrollos internos del proceso integracionista, a las prioridades establecidas por los Estados miembros más influyentes y a los intereses de otras políticas, como la comercial, la agrícola y la PESC. Además, no es enfocada sobre las causas del subdesarrollo, sino sobre la democracia y los derechos humanos.

- Son evidentes las fallas estructurales de la política comunitaria, plagada de ambigüedades e inconsistencias y profundamente ideologizada en el tratamiento de Cuba.
- La U.E puede proponerse un objetivo estratégico como el de la “transición pacífica hacia la democracia en Cuba”, justamente porque Cuba es un actor internacional sin valor estratégico para la U.E y sólo tiene una importancia muy relativa en su sistema de relaciones exteriores. La llamada política exterior de la U.E sólo ha podido concretarse, por tanto, en casos que, como el de Cuba, no son prioritarios. Es en ellos donde los Estados miembros han podido encontrar bases para una política común en materia exterior. En todos aquellos casos en los que está o puede estar comprometido un real valor estratégico, la U.E ha suspendido el examen u obtenido malas calificaciones, de igual modo que en todos aquellos casos en los que se encuentran comprometidos intereses económicos sustantivos. Al menos, su importancia para la política exterior de la U.E es muy relativa y, por tanto, insuficiente para hacer que ésta arriesgue su alianza con los Estados Unidos. Si aceptamos que la cooperación al desarrollo tiende a ser mucho más firmemente condicionada a los terceros países menos importantes y que las consideraciones geopolíticas y los intereses económicos son la prioridad, será totalmente comprensible que Cuba sea el único país de América Latina sin un acuerdo de cooperación con la U.E. Además, es el único que constituye el objeto de una Posición Común del Consejo.
- La relación entre la U.E y Cuba no puede ser vista aisladamente sino como parte de un triángulo cuyo tercer vértice está en Washington. La arista más corta de este triángulo es justamente la que une a la U.E con Estados Unidos, debido a intereses y compromisos económicos bilaterales que resultan dominantes a escala mundial y a consideraciones estratégicas derivadas de la alianza transatlántica, a partir de una dependencia militar y de seguridad no superada aún. De este modo, la U.E no está dispuesta a poner en juego las bases de su alianza estratégica con Estados Unidos por un tema de escasa relevancia para su pirámide de preferencias externas como el de Cuba.

Perspectivas

No son muchos, ni muy favorables, los escenarios que se perfilan para las relaciones entre la U.E y Cuba. Cualquier evaluación de futuro debe tomar en consideración los siguientes elementos:

- El rumbo eurocéntrico en el que ya está inmersa la U.E (determinado por la amplitud y complejidades de su propia agenda), el cual se conjuga con el fortalecimiento de su proyección atlantista, de su nivel de concertación con los Estados Unidos desde una posición subordinada que

afianza el hegemonismo norteamericano. La ocurrencia de cambios en la relación trasatlántica que favorezcan una proyección internacional más independiente por parte de la U.E o una modificación de las percepciones recíprocas, es bastante improbable. La ampliación hacia el Este y la actual situación europea fortalecen esta tendencia, al dar lugar a una U.E comparativamente más atlantista, más agresiva e intransigente con Cuba, y más proclive a ceder ante las presiones norteamericanas.

- El tradicional peso específico de España en los temas relativos a América Latina, y particularmente a Cuba, no ha logrado desbloquear el diálogo político ni llevar a la U.E a levantar efectivamente las sanciones diplomáticas. El margen de maniobra español en relación con Cuba se ha reducido como consecuencia de la ampliación, permitiendo ver cómo alguno de los nuevos miembros, como la República Checa o Polonia, imponen los marcos del consenso. Esto se conjuga con un comportamiento dual del gobierno español cuya voluntad política tampoco parece estar definitivamente orientada hacia un mejoramiento sin condiciones previas de la relación U.E - Cuba.
- El proceso de derechización en la política europea y la precaria situación de las fuerzas de izquierda.
- No es previsible que haya cambios a corto plazo ni en la Posición Común como principal instrumento de trabajo contra Cuba, ni en el voto favorable de la U.E a la resolución anticubana de EE.UU. en la Comisión de Derechos Humanos (actual Consejo de Derechos Humanos), ni en el rechazo al proyecto de Resolución presentado por Cuba sobre la detención ilegal en la Base Naval de Guantánamo², ni en la actitud permisiva de la U.E ante el terrorismo anticubano, desplegado fundamentalmente desde los Estados Unidos y con su consentimiento.
- A ello se añade la escalada en el apoyo a los llamados grupos opositores, el tema que generó la actual crisis –desde el 2003- y que ha convertido la relación bilateral en un pulso político. El elemento decisivo radica en la invitación de representantes de dichos grupúsculos a las celebraciones de las fiestas nacionales de los Estados miembros, y la promoción y el apoyo a la contrarrevolución interna, en el marco de una campaña individualizada de derechos humanos que hace énfasis en el tema de la “inestabilidad social” en Cuba y llama la atención sobre la ocurrencia de “disturbios”, lo que podría utilizarse como argumento para promover una intervención directa de los Estados Unidos. Las campañas contra la Revolución desde la sociedad civil europea, promovidas y financiadas por la USAID y por organizaciones con sede en Norteamérica vinculadas a la ultraderecha

cubano-americana de la Florida, continuarán incrementándose, situación difícil de contrarrestar por la colusión con las fuerzas políticas dominantes en Europa.

- La normalización de las relaciones por la vía del acceso de Cuba a la Convención de Cotonou o a un acuerdo bilateral de cooperación no es previsible, y lo que es de esperar, en el mejor de los casos, es que la situación pueda compararse, en cierto modo, con la existente antes de las sanciones del 2003, cuando las relaciones con los Estados miembros era normal.

Algunas preguntas y comentarios:

- ¿Por qué Cuba es el único país de América Latina que es objeto de una Posición Común?. ¿Significa ello que es el único país en la región sobre el que los Estados miembros de la U.E han logrado ponerse de acuerdo?. ¿Significa que sólo en Cuba se violan los derechos humanos?. Lo anterior es insostenible por varias razones:

Primero, sitúa unos determinados parámetros de democracia y derechos humanos en el centro de la política de cooperación y como su objetivo fundamental, suponiendo que la democracia y los derechos humanos son una *condición indispensable* del desarrollo económico, a pesar de que la realidad muestra que la relación entre democratización y crecimiento económico no puede ser demostrada y de que el vínculo entre condicionalidad política y democratización es incierto.

Segundo, da por sentado que el único criterio válido de democracia es el que se ha construido en la U.E. Es la U.E la que establece los patrones de lo que debe ser logrado por los países receptores, aunque juzgar si un país cumple los criterios es altamente subjetivo. Las propias instituciones europeas han reconocido que la U.E sufre de falta de democracia.

Tercero, tanto si se toma en cuenta a Cuba de manera individual, como si se le compara con el resto de la comunidad internacional, nadie aseguraría seriamente que, en relación con muchos otros países del Tercer Mundo, la Isla tiene un mal desempeño en el terreno de los derechos humanos. A propósito, esto es totalmente reconocido en los pasillos de las instituciones de la U.E y de las cancillerías de los Estados miembros.

La situación de América Latina, por ejemplo, presenta numerosas deficiencias en este terreno, lo que no ha sido un obstáculo para que todos los países latinoamericanos, con excepción de Cuba, tengan un acuerdo de cooperación con la U.E. Al mismo tiempo, nadie podría asegurar seriamente, por ejemplo,

que el tránsito de las dictaduras a la democracia en América Latina se debió en alguna medida a las promesas de ayuda de la U.E u otros donantes. Algo similar podría decirse en lo concerniente a los países del Asia, Caribe y Pacífico (ACP). Si el Artículo 5 de la antigua Convención de Lomé o la cláusula de elementos esenciales del actual Acuerdo de Cotonú fueran a ser aplicados estrictamente, más de la mitad de estos países deberían ser sancionados con toda probabilidad o no podrían permanecer como Partes de la asociación. Los países ACP que han sido sancionados no son necesariamente aquellos que tienen los peores record de comportamiento en el campo de los derechos humanos y/o la democracia, a la vez que tampoco han solucionado sus problemas en esta esfera por la vía de las sanciones. La política de la U.E hacia Cuba no ha sido una política enfocada hacia objetivos de desarrollo, sino al de presionar a Cuba para lograr modificaciones en su sistema político y económico e incluso el cambio mismo del régimen. Cuando se mira alrededor y se ven los desastres que existen en el mundo resulta imposible aceptar que se actúe de manera tan selectiva contra Cuba. Vale la pena preguntarse si la U.E podría superar un inventario de los temas candentes de la realidad internacional, de los temas que realmente comportan preocupaciones globales de alto nivel, en los cuales no tiene una Posición Común.

- ¿Cómo puede la U.E actuar en contra de los intereses de sus Estados miembros? Es un hecho cierto que la importancia de Cuba es relativa para la U.E, pero ello no es válido para todos sus Estados miembros incluso después de la artificial crisis del 2003.
- ¿Cómo es posible que el consenso de la U.E sobre Cuba esté siendo dominado por Estados miembros cuyos intereses son sólo relativos?

Los intereses de Estados miembros aislados pero influyentes pueden determinar en ocasiones la actitud de la Unión hacia un tercer país. Ciertamente, España es, dentro de la U.E, el país más concernido por las relaciones con América Latina y particularmente con Cuba. En la medida en que sus intereses en esas relaciones crecen o disminuyen de acuerdo a razones diferentes, el rumbo de la U.E se verá afectado. Pero, al mismo tiempo, ello puede afectar la imagen de la Unión. La "Aznaridad" logró llevar al peor momento de su historia tanto las relaciones bilaterales con España como las relaciones con la U.E.

Aznar modificó el consenso anterior, lo endureció y, de ser el país que más abogaba a favor de un acuerdo de cooperación con la Isla, España pasó a ser el que exigía el máximo de concesiones de la parte cubana. Ello hizo descender el "mínimo común denominador" de una política de todos los Estados miembros, elevando considerablemente los "costos" de un eventual acuerdo con Cuba.

Esta situación se mantuvo *in crescendo* hasta la derrota del Partido Popular en las elecciones generales de marzo de 2004 y aún no ha podido ser superada, de lo que otros se han aprovechado. Las sanciones del 5 de junio del 2003 se adoptaron porque estaba Aznar. Es posible que con otro gobierno no se hubieran adoptado o no hubieran revestido esa forma. Ello implica que no hay “política de Estado” y que el consenso de la U.E es frágil. La aplicación de una política de derechos humanos basada en los intereses nacionales de uno o dos de los Estados miembros reduce visiblemente la credibilidad de la U.E.

- ¿Puede la UE modificar el curso de las cosas en Cuba mediante una política de sanciones/presiones?.

Esta suposición soslaya el hecho que Cuba lleva más de cuatro décadas resistiendo innumerables presiones de un actor mucho más poderoso y peligroso, los Estados Unidos, y que su política no se ha sometido a imposiciones. Por otra parte, la intervención en los asuntos internos de Estados soberanos es inadmisibles en las relaciones internacionales aunque se trate de presentar dicha intervención como una conducta política adecuada y necesaria.

- ¿Se va a sentar la U.E a esperar tranquilamente que tras la muerte de Fidel Castro cambien las cosas en Cuba?

En este caso corre un riesgo de patinazo similar o quizás mayor que el que dio en su evaluación de 1995, cuando presupuso que las reformas económicas del 1993 iban a llevar automáticamente a una reforma política en línea con la democracia liberal. A nivel de la U.E y sus instituciones, los Estados miembros no se han caracterizado por ser particularmente previsores en cuanto a la evaluación del balance acción/reacción y costo/beneficio de sus acciones y su política hacia Cuba, sobre todo a mediano y largo plazos. También han sido eventualmente erráticos en cuanto a los cálculos sobre los que han edificado, en determinado momento, su proyección común.

Ejemplos pueden encontrarse varios, desde la sobrevaloración de la Comisión Europea en 1995 acerca del significado real de los acuerdos migratorios bilaterales para la evolución positiva de las relaciones entre Washington y La Habana, pasando por sus exageradas previsiones en cuanto al ritmo y el alcance reales de las reformas económicas iniciadas en Cuba en 1993, hasta los eventuales resultados de las sanciones diplomáticas adoptadas el 5 de junio de 2003, cuya ineficacia ha sido ya admitida en el propio seno del Consejo

- ¿Cuál sería la actitud de la U.E ante un escenario de agresión militar unilateral de los Estados Unidos contra Cuba?

Puede suponerse que ello generaría discrepancias entre Washington y algunos de sus aliados europeos, pero éstos, tal como la U.E en su conjunto, carecerían con toda seguridad de la capacidad disuasiva suficiente para evitar la injerencia, mientras otros apoyarían definitivamente a los norteamericanos.

Bibliografía

-Colectivo de autores. *La Proyección Exterior de la Europa Comunitaria*. Editorial Félix Varela, La Habana, Cuba, 2004.

DÍAZ LEZCANO, Evelio. *Las relaciones Unión Europea-América Latina en los últimos 15 años*". Ponencia presentada en el IX Seminario Internacional Problemas del Mundo Contemporáneo, La Habana, noviembre 11 al 13 del 2006.

_____. *La crisis del 2003 y el futuro de las relaciones Unión Europea-Cuba*". Revista de Estudios Europeos, No. 69, enero-abril del 2005, La Habana, Cuba.

PEREA GÓMEZ, Eduardo. *La Posición Común de la Unión Europea y los posibles escenarios de las relaciones con Cuba*. Revista de Estudios Europeos, No. 19, enero-marzo del 1997, La Habana, Cuba.

_____. *Visiones sobre la política exterior de la Unión Europea*. Revista de Estudios Europeos, No. 69, enero-abril del 2005, La Habana, Cuba.