# LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA HACIA CUBA:

## CONSTRUCCIÓN, INMOVILISMO Y CAMBIO (1988-2017)

EDUARDO PERERA GÓMEZ

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT
OFICINA PARA CUBA

RUTH CASA EDITORIAL

La edición de esta obra ha sido posible gracias al apoyo
de la Fundación Friedrich Ebert (FES), su contenido no refleja
necesariamente los puntos de vista de la FES.

Edición: Royma Cañas
Corrección: Ana Molina González
Diseño de cubierta: Claudia Méndez Romero
Diseño interior, realización y emplane: Madeline Martí del Sol

© Eduardo Perera Gómez, 2017
Sobre la presente edición:
© Ruth Casa Editorial, 2017

ISBN 978-9962-703-56-3

Estimado lector, le estaremos agradecidos si nos hace llegar su opinión acerca de este libro y de nuestras ediciones.

Ruth Casa Editorial
Calle 38 y ave. Cuba, Edif. Los Cristales,
oficina no. 6, Apartado 2235, zona 9A, Panamá

# Índice

Introducción / 6
De las Comunidades Europeas a la Unión Europea (1950-1993). Antecedentes necesarios / 24
Entre lo nacional y lo supranacional. Naturaleza y evolución del actor / 26
De la CE-6 a la UE-12: de la Cooperación Política Europea a la Política Exterior y de Seguridad Común (1970-1993) / 37
De los orígenes a la codificación de la política hacia Cuba (1988-1996) / 56
El surgimiento de la política hacia Cuba. Contexto y condicionantes (1958-1993) / 57
Estructuración (1988-1996) / 70
De la primera propuesta de negociación a la codificación en la Posición Común (1995-1996) / 88
La política hacia Cuba. De la codificación al cambio (1996-2014) / 111
Del estancamiento a la política de sanciones (1996-2003) / 113
De las sanciones a la reanudación de la cooperación y el diálogo (2003-2008) / 151
La política hacia Cuba. Del cambio al acuerdo (2008-2016) / 174
Del desbloqueo a la apertura de negociaciones (2008-2014) / 176

De la apertura de negociaciones al acuerdo (2014-2016) / 198
Conclusiones. ¿Problema resuelto? Entre las enseñanzas del pasado y los riesgos del futuro / 218
Bibliografía / 227
Entrevistados / 248
Glosario de siglas / 250
Anexos / 252
Datos de autor

*A mi hijo,*
*a Adrián;*
*a Constantino y María Luisa;*
*a mis padres;*
*a María Antonia.*

# Introducción

El proceso de integración surgido en la segunda posguerra con la fundación de las llamadas Comunidades Europeas[1] ha estado dominado por el debate inconcluso entre lo nacional y lo supranacional, entre el Estado-nación y las instituciones comunes, con fiel reflejo en su funcionamiento particular, en su evolución histórica y en las formas específicas que ha adoptado su proyección internacional.

El surgimiento de la Unión Europea (UE) en 1993 fue un cambio de naturaleza tanto institucional como conceptual; de hecho, estructural. En el contexto de la superación del orden bipolar, los actores económicos, los líderes políticos y otros sujetos activos de la CE buscaron ventajas comparativas frente a las tendencias globales hegemónicas al profundizar la integración —incluida su dimensión política— para legitimar el papel de la organización como un actor global, fortalecer su competitividad y protegerla de la balcanización dominante en el Este. Para ello aprovecharon las transformaciones acumuladas en la etapa anterior de la integración y las trascendieron. Sin embargo, a pesar de este salto cualitativo, muchos problemas estructurales que la lastraron desde

1 Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) (1952); Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) (1958) y, sobre todo, la Comunidad Económica Europea (CEE) (1958), identificadas de conjunto como Comunidad Europea (CE).

su origen quedaron vigentes y se profundizaron con la posterior ampliación al Este.

Poco antes, pero en tal contexto, Cuba y las Comunidades Europeas establecieron relaciones bilaterales formales, las cuales han evolucionado de manera irregular. El estudio de los factores determinantes de este comportamiento resulta de especial interés para una mejor comprensión del entramado bilateral UE-Cuba, de la propia naturaleza de la integración europea, de su forma de hacer política y de la manera en que esta ha evolucionado y condicionado su proyección global.

Así, este libro se centra en la política de la UE hacia Cuba, analizada en su evolución histórica, como un caso particular de la proyección exterior de la UE.

La bibliografía cubana sobre la integración europea es relativamente reducida, aunque quizás, si se analiza de conjunto, no lo es tanto como podría suponerse (Hernández Plá, 2017). Aun así, exceptuando el capítulo VII de *El imperialismo, capitalismo monopolista* (Del Llano, 1976), tanto como *La Comunidad Económica Europea* (González Maicas, 1978) —ambos análisis económicos de diferente calado sobre la primera década de integración europea—, o el más reciente *La Unión Europea y los Derechos Humanos* (Carrillo Ramírez, 2010), el grueso de los análisis de autores cubanos publicados ha sido en fuentes periódicas.

Por su parte, el objeto de estudio en particular no ha sido abordado de manera sistemática por la literatura nacional, aunque su seguimiento puede encontrarse en los artículos y otros materiales que he publicado desde la década de 1980 (Perera Gómez 1986; 1989a; 1989b; 1992a; 1992b; 1993; 1994; 1995a; 1995b; 1995c; 1996; 1997; 1998; 1999; 2001; 2001b; 2003; 2006; 2010; 2012; 2015). Esta aseveración puede parecer inadecuada frente a cierta profusión de trabajos diversos que tratan directa o indirectamente la política de la UE hacia Cuba o las relaciones UE-Cuba, pero cuyos autores se han acercado a esta cuestión solo de forma eventual en tesis de diploma y de maestría, y en artículos publicados sobre todo en la desaparecida *Revista de Estudios Europeos* —cuya colección íntegra he revisado para este libro—, o en

otras aproximaciones editoriales que, por su carácter fortuito, han retomado y sintetizado lo ya dicho, sin profundizar o acercarse con cierto orden al tema. No se pueden desconocer en tal sentido los numerosos análisis de coyuntura que fueron elaborados sobre aspectos específicos de estas relaciones en el Centro de Estudios Europeos entre 1990 y 2010. Los Informes Especiales —especie de *Policy Papers* con tres páginas promedio— fueron una importante contribución al análisis político y mantienen su valor referencial, aunque su alcance científico es relativo, mientras su distribución por autores es casi idéntica a la descrita para los artículos. Además, el tema se ha abordado básicamente desde la politología —también por la literatura especializada internacional— y, aunque en algunos casos con cierta perspectiva histórica, no necesariamente con un enfoque *desde* la historia ni utilizando sus recursos.

El tema ha sido visto aquí desde la Historia del Presente, como solo puede ser si se toma la integración europea en cualquiera de sus dimensiones como objeto historiográfico, dadas su coetaneidad y coexistencia con el autor y su condición de proceso abierto, inacabado. Incorpora antecedentes enmarcados en el período entre 1958 (fecha de surgimiento de la CEE) y 1988, año en el que se produjo el establecimiento de relaciones bilaterales formales entre la República de Cuba y las Comunidades Europeas. Aunque mi investigación original se centraba en el período 1988-2014 —por ser este último el año en que el Consejo de la UE adoptó la decisión inédita de abrir negociaciones con Cuba para un acuerdo de cooperación y diálogo político—, este libro incorpora un análisis del período posterior, que llega hasta la actualidad e incursiona incluso en algunas perspectivas de futuro. En este punto, considero necesario aclarar que la política interna o exterior de Cuba no es objeto de mi análisis y la tomo solo como elemento de interrelación y factor desencadenante de reacciones políticas de la UE hacia la Isla.

En un inicio evité de manera consciente, a los efectos de no confundir coetaneidad y coexistencia con simultaneidad, estudiar los acontecimientos en desarrollo. Ahora, sin embargo, resulta ineludible, como colofón de un análisis que

buscó ahondar en determinados elementos causales del proceso histórico protagonizado por las relaciones entre la UE y Cuba. Me siento satisfecho de haber podido constatar la validez general de mi propuesta, en la medida que las causas —que a mi modo de ver explican la particular evolución del binomio UE-Cuba hasta 2014 en su continuidad— sirven también, al estar aún vigentes aunque un tanto modificadas en diferente grado, para dar sentido al curso actual de los acontecimientos.

Si tuviera que hacer referencia a lo que considero valores de la investigación que ahora ve la luz en este libro, podría mencionar algunos. En primer lugar, creo que frente a la variopinta producción existente —no siempre académica y con las características de dispersión y fragmentación ya mencionadas— ofrezco aquí un producto abarcador a escala nacional, en cuanto al período histórico abordado se refiere, sobre las relaciones UE-Cuba. Dicho producto ofrece una percepción sistémica del tema, a partir de sus diferentes y múltiples componentes y de su condición de caso particular de la proyección internacional de la UE, a la vez que sistematiza y ordena una amplia base documental y estadística pública que solo existe de manera fragmentada en la literatura consultada, tanto nacional como internacional. No puedo dejar de resaltar el aporte de las más de veinte entrevistas realizadas, en La Habana y en Bruselas, a actores directos del proceso analizado, cuyo testimonio reunido —aun cuando no íntegramente publicado al no ser este su objetivo— constituye, sin embargo, una fuente inédita de percepciones y juicios de un valor inestimable para contrastar entre ellos, y entre ellos y los míos, al haber sido también partícipe directo de una parte de los acontecimientos que estudio. Por último, entiendo que tomar a Cuba como objeto de la política exterior de uno de los principales actores globales de la contemporaneidad y como caso particular de análisis resulta un valor añadido del cual se deriva una utilidad que rebasa el marco puramente académico.

La investigación contenida en el presente texto tiene como núcleo el análisis de algunas cuestiones que me parecen centrales al examinar en perspectiva histórica la evolución de la política de la UE hacia Cuba. Por una parte, y habida cuenta

de la naturaleza *sui generis* del actor UE, ¿cuál ha sido la incidencia específica de los elementos estructurales implicados en el diseño, construcción y puesta en práctica de la proyección internacional de la UE en su evolución histórica y los resultados de su política hacia Cuba? Por otra, el hecho de que tanto la UE como Cuba sean susceptibles a interacciones más o menos intensas con otros actores internacionales o los diferentes contextos dibujados por sus respectivas dinámicas domésticas, regionales o globales, plantea la interrogante de si estos elementos han actuado aisladamente o de manera concomitante con otros factores. Por último, ambas cuestiones remiten a una tercera: cuál ha sido su resultado en busca de trascender la simple referencia al estado de las relaciones en momentos específicos para buscar líneas de continuidad y ruptura en las determinaciones de la política.

Tanto las preguntas formuladas como las respuestas que ofrezco pueden chocar —y de hecho creo que lo harán— con algunas interpretaciones que han devenido recurrentes al evaluar los vínculos entre la UE y Cuba. Desde el contexto nacional, estas han sido principalmente la tesis de la subordinación —por lo general sin matices— de la política de la UE a la de Estados Unidos; la percepción de Cuba como un actor estático, reactivo, que en cualquier caso influye solo positivamente sobre la realidad internacional, o bien la tendencia a constreñir el universo bilateral a los estrechos marcos de la Posición Común, despojándolo de otras interacciones. En el plano de las fuentes no cubanas, resalta en especial la culpabilización de la política desarrollada por el gobierno de la Isla, no solo con respecto a la propia UE, sino también en su desempeño global, e incluso doméstico. Prácticamente todas estas interpretaciones tienen en común el conferir poco peso al análisis estructural de la UE a la hora de explicar sus comportamientos.

Ninguno de los elementos anteriores ha quedado excluido, porque todos, de conjunto, forman parte del entramado bilateral UE-Cuba. Por tanto, he tratado de demostrar que la política de la UE hacia la Isla, lo mismo en el orden proactivo que reactivo, ha estado históricamente determinada por condicionantes estructurales, en conjunción con otros factores de naturaleza estratégica y con la política cubana. Para ello he

debido analizar no solo los elementos estructurales actuantes sobre la conformación de una política exterior común de la UE y su proyección internacional, sino también valorar el modo en que las limitaciones estructurales de la proyección internacional de la UE y los elementos de carácter estratégico que actúan junto a ellos se han reflejado en la evolución histórica y los resultados de su política hacia Cuba. He debido, además, tener en cuenta y caracterizar la forma en que la política cubana, tanto doméstica como internacional, ha incidido sobre la política de la UE hacia la Isla. Todo esto, para evidenciar que la política de la UE hacia Cuba ha mostrado inconsistencias, incongruencias normativas, vulnerabilidad a la acción de elementos coyunturales y de factores externos e incapacidad para una acción sostenidamente independiente, tanto a nivel proactivo como reactivo.

Me parece ineludible introducir también algunas precisiones referidas al marco teórico utilizado, en el que son centrales el concepto de estructura y la cualidad de estructural, en tanto categorías transdisciplinarias y sistémicas. Así, un primer referente ha sido el enunciado por el doctor Luis Dallanegra Pedraza como «la configuración del poder vigente, que tiene un componente de relacionamiento "horizontal" que tiene que ver con las relaciones Polo-Polo y un componente de relacionamiento "vertical" que comprende las relaciones Polos-miembros del ámbito hegemónico y miembros hegemonizables» (Dallanegra Pedraza, 1998:11; los entrecomillados son del autor). En la disciplina de Relaciones Internacionales esta conceptualización hace referencia al sistema internacional, el cual incluye subsistemas específicos que actúan, a su vez, como sistemas en sí mismos. El concepto se puede aplicar a una percepción sistémica de la UE, donde se entiende por «polo» la multiplicidad de sujetos de diversa naturaleza que toman parte en el diseño de su proyección internacional, en especial los Estados miembros y las instituciones integracionistas.

Sin embargo, me ha interesado destacar, junto con lo anterior —aunque concediéndole cierta precedencia—, que la estructura alude también al fundamento interno, a las

interrelaciones entre los componentes del sistema que, en perspectiva histórica, tiene una dimensión temporal. Ella está dada por el carácter permanente, la durabilidad y estabilidad de lo estructural referido a un todo concreto, en el sentido de lo que Fernand Braudel denomina «larga duración», o sea, «[...] ensamblaje, arquitectura, pero aún más una realidad que el tiempo usa poco y acarrea muy largamente [...] elementos estables [...] a la vez sostenes y obstáculos [...] respecto a los cuales el hombre y sus experiencias pueden apenas librarse» (Pomian, 1996:60); por contraste con «lo coyuntural» (de medio tiempo, no duradero y potencialmente inestable).

Debo aclarar que no he pretendido en modo alguno hacer un discurso estructuralista, mucho menos aplicar un método que me parece un tanto reduccionista y alejado del enfoque holístico, totalizador, que debe primar en el análisis histórico. Pero no es menos cierto que es imposible obviar el análisis estructural si se pretende aprehender mejor la naturaleza de un sujeto o de un sistema cualquiera de relaciones entre sujetos.

En estrecho vínculo con el concepto de estructura y la cualidad de estructural, he utilizado el referido a integración política. Aunque esta investigación entiende lo económico como núcleo, basamento y terreno en el cual la integración europea ha avanzado más, se centra en el ámbito de la integración política; el menos logrado incluso si se toma como referente el discurso neofuncionalista, su referente teórico primigenio. Según Ernst Haas, principal exponente de esta escuela:

> [...] la integración política es el proceso por el cual los actores políticos de diferentes entornos nacionales son llevados a trasladar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen la jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes. El resultado final de un proceso de integración política es el de una nueva comunidad política, sobreimpuesta a las comunidades políticas preexistentes (Salomón, 1999:201).

Esto confirma la insuficiencia de dicho paradigma para interpretar un fenómeno como la integración europea que, por su complejidad, no puede ser explicado desde un solo modelo teórico. Frente a él, las diferentes teorías intergubernamentalistas (Stanley Hoffmann, Andrew Moravscik, Joseph Nye, Robert Keohane y Paul Taylor, entre otros) subrayan, también de modo insuficiente, el predominio de los actores estatales, particularmente en el terreno de la política exterior.

A los efectos de este libro, mi propuesta es una percepción «simbiótica», que considera la existencia tanto de elementos que muestran que el Estado-nación está en declive en Europa, como de otros que prueban lo contrario. Asimismo, reconoce el valor de la propuesta neofuncionalista como una meta definida pero no alcanzada, mas no ve a los Estados como actores racionales únicos y entiende la integración, incluso la política, como resultante de la acción combinada de una pluralidad de actores.

Las interrogantes que tejen el hilo conductor de esta obra incluyen el concepto de «lo estratégico»; históricamente vinculado al ámbito de lo militar, pero que ha cobrado auge y expansión, y se ha convertido en un término de uso muy común en la actualidad; en particular por la proliferación mundial de las llamadas «asociaciones estratégicas» —de las que la UE es un actor sustantivo— al punto de desproveerse por momentos de una significación precisa. De hecho, la UE tiene firmadas asociaciones estratégicas con diez países (Estados Unidos, Rusia, Brasil, China, Sudáfrica, India, Canadá, Japón, República de Corea y México), dos regiones (América Latina y el Caribe y África) y dos organizaciones internacionales (OTAN y ONU); por lo que una de las interrogantes que salta a la luz es la de qué puede haber de común entre todos estos asociados para que sean considerados estratégicos de manera equivalente.

En el presente texto interesa lo estratégico en su vinculación con lo político y lo económico, conservando, aunque sobrepasando, el sentido estrecho y unívoco de «importante» que da a este término su abuso y vulgarización. Se asumen los elementos característicos de la naturaleza estratégica de

una relación internacional, según los ofrece Thomas Renard en *The Treachery of Strategies: A Call for True EU Strategic Partnerships*, y que pueden resumirse en: a) carácter inclusivo; b) reciprocidad; c) dimensión empática (comprensión común de valores y objetivos); d) orientación a largo plazo, independiente de disputas casuales; y e) trascendencia de las cuestiones bilaterales en función de desafíos regionales y globales (Renard, 2011). Como compendio, debe verse lo estratégico en su dimensión de meta, de objetivo, de enfoque.

Es necesario dejar establecido igualmente el marco referencial utilizado para dos conceptos centrales en el texto. El primero de ellos: política exterior, entraña la postura y proyección activas o reactivas, conscientes y resultantes de multiplicidad de factores internos y de contexto, de uno de los actores de cualquier sistema interestatal concreto con respeto a otro u otros. Los Estados son los protagonistas de la política exterior, de aquello que los relaciona entre sí, que es la resultante de su acción en el plano internacional, más allá de sus fronteras territoriales. La política exterior de los Estados puede diferenciarse de la de los gobiernos temporales por su proyección sostenida, de larga duración, independiente del color político de estos. Aunque su diseño y construcción son resultado de la acción de diferentes actores y fuerzas y de sus correlaciones respectivas de poder, y han surgido en la escena internacional multiplicidad de actores de diversa índole que pueden influir en muy diferente grado y hasta determinar su curso en los Estados, estos no solo «han constituido, a través de toda la historia, los actores principales de las relaciones internacionales. Hoy, cuando existe una multiplicidad de actores de diversa índole, los Estados, o al menos, algunos de ellos, siguen siendo los protagonistas de la dinámica internacional» (González Gómez, 1990:31). Asumiendo como premisa el carácter fundamentalmente estatal de la política exterior y considerando la imposibilidad de homologar a la UE con un sujeto estatal por su naturaleza específica como actor, no es posible hablar de política exterior más que en aquellos limitados aspectos en los que, a través de su institucionalidad, se expresa un interés común. Dicho esto, quiero aclarar que las políticas exteriores de

los Estados miembros de la UE no forman parte del objeto de este trabajo, salvo por sus interacciones respectivas con la proyección internacional de la UE como actor diferenciado.

Para mayor y complementaria precisión, es necesario considerar un segundo concepto, que es el de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Mónica Salomón señala el carácter «complejo y resbaladizo» de la PESC y el consenso bastante amplio que existe acerca de lo inadecuado de su nombre y cita un informe del Parlamento Europeo, que sugería ponerlo siempre entre comillas, así como un artículo cuyos autores apuntan que «si se escarba en la estructura y el funcionamiento [de la PESC], resulta que ni puede llamársela política, ni es exterior, ni se ocupa de la seguridad, ni es común» (Salomón, 1999:197); algo con lo que coincido.

Así, aunque la PESC ha evolucionado tímida pero progresivamente a lo largo del tiempo, sus fallas y limitaciones se han mantenido vigentes y su concepto ha sido, también en opinión de Salomón, oscurecido por la retórica. En tal sentido, a los efectos de esta investigación, la PESC no debe entenderse más que como denominación oficial de la proyección política internacional de la UE y, en cualquier caso, como calificación convencional abreviada de esa misma proyección.

Uno de los métodos aplicados fue el lógico-histórico, que posibilitó seguir el proceso histórico en su interrelación con los diversos factores que en él intervienen y lo condicionan; así como también el de la Historia del Presente, con un enfoque facilitador de resultados inéditos e identificador de pistas no recorridas, sin disputa con otras disciplinas, sino en plena cooperación con ellas, en una visión interdisciplinaria. A partir de la necesidad de un enfoque especial de análisis y de una metodología particular de estudio y procesamiento de la información obtenida en el proceso de investigación, se utilizaron procedimientos específicos de la Historia del Presente, entre ellos, el análisis de prensa y cables periodísticos, los estudios estadísticos y la entrevista.

Atendiendo a las fuentes empleadas, desde el punto de vista teórico y metodológico, han resultado imprescindibles los aportes de Ángel Soto con *El presente es historia*

(Soto, 2010) y de Josefina Cuesta con su *Historia del presente* (Cuesta, 1993); así como los de Mario Pedro Díaz Barrado con «Historia del tiempo presente» (Díaz Barrado, 1999); Julio Aróstegui con «Historia del tiempo presente, historia de las generaciones vivas» (Aróstegui, 1999) y Constantino Torres con «Algunas reflexiones historiográficas a fin de siglo. La Historia del Presente» (Torres, 2000). Estos trabajos han permitido la vinculación al debate sobre la Historia del Presente, identificar sus principales corrientes y conformar un marco teórico referencial útil para mi idea central. Han sido de gran provecho para trazar metodológicamente el camino del análisis histórico de la realidad política, económica, social y cultural en la que historiadores, testigos y protagonistas coexisten en estrecha relación con la sucesión temporal. Más allá de sus definiciones sobre la Historia del Presente —que en gran medida se asociaron a escuelas de pensamiento ya existentes—, Pilar Folguera (*Cómo se hace historia oral,* 1994) aportó sus apreciaciones sobre el valor de los testimonios y contribuciones para la historia oral, lo cual resultó de inestimable utilidad para la concepción y realización práctica de las entrevistas.

Para el tratamiento de los aspectos estructurales de la UE como actor integrado fue necesario seleccionar entre el amplísimo caudal de obras a las que se ha tenido acceso dentro de las existentes. Resultaron de importancia, entre otras muchas, las de Michael O'Neill (*The Politics of European Integration. A Reader*, 1996), Helen y William Wallace (*Policy-making in the European Union*, 2000), Mónica Salomón («La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los "nuevos intergubernamentalismos"», 1999) y Nicolás Terradas (*La Unión Europea y las Relaciones Internacionales*, 2007), que representaron un soporte de gran solidez para el análisis de la PESC desde una perspectiva teórica que coadyuvara a desentrañar sus fallas estructurales. Junto a ellos debo mencionar los trabajos de Ana Mar Fernández Pasarín: «El neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europea» (2006); João Breda Simões: «La institucionalización en el proceso de integración europea» (2005); Carlos Closa: «E pur si muove: teorías sobre la integración

europea» (1994); y Martín Guinar: «Integración económica (un análisis teórico de la integración)» (2006).

En relación con los aspectos más específicos de esta investigación, en *La saga europea de la política de los Estados Unidos hacia Cuba,* de Dunia Pérez Milián (2008) —único producto nacional de su tipo en el contexto al que se hace referencia—, se abordan dos temas complejamente imbricados: la relación Estados Unidos-UE y la relación UE-Cuba, de los cuales, por tratarse separados y no en su dimensión triangular (Estados Unidos-UE-Cuba), se ofrece una visión fragmentada, distante de agotar las múltiples facetas e interpretaciones del tema. Tampoco rebasa la percepción poco matizada de la subordinación europea a la política estadounidense ni explora a fondo los fundamentos estratégicos y estructurales de este comportamiento, como tampoco las proyecciones reactivas de la UE ante la política cubana.

Lo anterior constituye una especie de factor común en los trabajos cubanos que abordan de manera indistinta el tema desde la dependencia, cuando no desde la subordinación, a Estados Unidos de la política de la UE hacia Cuba y desde la Posición Común como expresión de dicho comportamiento. Tal tratamiento excede determinados elementos objetivos y se convierte en una concesión al discurso político. A la vez, subvalora o soslaya otros factores importantes y ha conducido a través del tiempo a cierta banalización del tema y a visiones excesivamente centradas en los legítimos intereses de la política exterior de Cuba, sin ahondar lo suficiente en aspectos relacionados con la percepción del otro.

Dentro de las fuentes no cubanas ha sido insoslayable tomar en consideración la amplia obra de dos autores: Joaquín Roy —catedrático Jean Monnet de la Universidad de Miami— y Susane Gratius —latinoamericanista con largos años de experiencia y actualmente investigadora del Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB)— por sus contribuciones respectivas al estudio de las relaciones entre la UE y Cuba. Permeados por una visión proveniente de las ciencias políticas y las relaciones internacionales, y con un referente en la llamada cubanología, ambos han analizado las relaciones UE-Cuba desde diferentes ópticas. Roy utiliza

la perspectiva histórica (2008b; 2009), que combina con el análisis de las relaciones entre España y Cuba (1998; 1988); tema de particular relevancia en la política de la UE hacia Cuba y de especial interés para el objeto de este libro. Gratius, por su parte, es más inclinada a evaluar la política de la UE hacia Cuba y el ámbito de las relaciones entre ambos actores bajo la presencia siempre activa de Estados Unidos, desde una perspectiva mucho más cubanológica, centrada en los posibles impactos de las políticas de la UE —y de Estados Unidos, según el caso— sobre la evolución del sistema económico y político cubano. Ambos reconocen la existencia de deficiencias estructurales que limitan la proyección internacional de la UE, aunque tienden —más Gratius que Roy— a sobrevalorar el papel de la política cubana (tanto interna como exterior) en el diseño de estas relaciones o a reconocer en la UE —más Roy que Gratius— una serie de valores y comportamientos normativos no siempre tan evidentes.

Otros materiales han resultado de interés para el examen del déficit estructural de la UE de cara a la conformación de una PESC, parte del cual deriva de la activa existencia paralela de las políticas exteriores de sus Estados miembros. Steffen Niese lo aborda desde la óptica de uno de los principales actores estatales de la UE en *La política alemana hacia Cuba a partir de 1990. Balance y perspectivas* (2012); un caso bastante excepcional por la poca disponibilidad de estudios sobre las políticas de los Estados miembros de la UE hacia Cuba. *The Foreign Policies of European Union Member States* (Manners & Whitman, eds., 2000) resulta un libro inestimable por su principal aporte: un análisis comparativo de las políticas exteriores de los Estados miembros de la UE, incluidos aquellos aspectos que han sido «europeizados» o comunitarizados. Trabajos de autores cubanos de consideración en esta misma línea son: «Las relaciones Italia-Cuba en los noventa», de Nelson Roque (Roque Valdés, 1997); «Cuba y Alemania en los noventa. ¿Hacia nuevas aperturas?», de Francisco Florentino (Florentino, 1997); y «El papel de España en la UE y su impacto para las relaciones con Cuba», de Raynier Pellón (Pellón, 2009). En cualquier caso, son autores importantes a tener en cuenta.

Para el estudio del contexto en que se inscribe el tema objeto de estudio, se han utilizado, entre otros, *Historia del siglo xx* (Hobsbawm, 1998), que permite no solo el acercamiento a la visión de un historiador marxista heterodoxo sobre los últimos acontecimientos del pasado siglo, sino también acceder a la práctica de cómo abordar la Historia del Presente. Asimismo, *Brève histoire du XX$^{eme.}$ siècle* (D'Almeida, 1998) ofrece la contraposición de un autor que ha vivido los hechos dentro del propio territorio continental europeo con enfoque diferente. En tal sentido, tributan también *Posguerra. Una historia de Europa desde 1945* (Judt, 2006) y la *Historia de Europa (1945-1995)* (Colectivo de autores, 1997). Además, se ha tenido en cuenta el texto para la enseñanza universitaria *Breve Historia de Europa contemporánea (1914-2001)* (Díaz Lezcano, 2008), el cual —independientemente de ser una obra destinada a fines educativos— ofrece una visión desde Cuba del contexto en el que se inserta el presente análisis.

Es de destacar el uso de información documental, publicada con carácter periódico por las instituciones de la UE, tanto en relación con la construcción y desarrollo de su PESC —documentos de derecho primario (tratados) y derivado (reglamentos, directivas, decisiones)—, como con la proyección de esta política hacia Cuba —declaraciones del Consejo, Posición Común del Consejo y sus revisiones consecutivas, comunicaciones de la Comisión Europea, Resoluciones del PE—. Esta documentación puede encontrarse en versiones impresa o digital de diferentes fuentes: *Boletín de la Unión Europea* (Comisión Europea, 1993-1995 y European Commission, 1996-2009), antes *Boletín de las Comunidades Europeas* (Comisión de las Comunidades Europeas, 1988-1993), donde se referencian con carácter mensual los actos de las instituciones; *Informe Anual de la Comisión Europea*, con reseñas amplias de la actividad desarrollada por esta institución comunitaria;[2] el portal http://europa.EU y los

2 A los efectos de esta investigación, el término «comunitario(a)» debe ser entendido como lo que atañe a la institucionalidad, actividad y proyección comunes de los Estados miembros de la UE en aquellos ámbitos en que la integración, entre ellos, ha dado lugar a una representación supranacional.

sitios correspondientes del Consejo, la Comisión Europea y el PE, así como de la Oficina Estadística Eurostat. Asimismo, resultó de inestimable valor el acceso a los fondos sobre la UE de los años 1993 a 2003 del Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Cuba.

No es ocioso precisar que, aunque no todas las deseadas, se pudo disponer de importantes fuentes orales de personas vinculadas con la temática. En la UE, funcionarios de las instituciones europeas (Consejo, Comisión, Parlamento, Servicio Europeo de Acción Exterior) exdiplomáticos y diplomáticos actuales ante la República de Cuba, así como diputados a la Eurocámara. En Cuba, exembajadores ante la UE y otros funcionarios relacionados con el tema en diferentes organismos (Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Relaciones Internacionales del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, Asamblea Nacional del Poder Popular), así como académicos nacionales. El lector constatará que he hecho uso *in extenso* de la información proporcionada por estas entrevistas, lo cual me ha parecido no solo justo por su interés y por honrar a quienes dedicaron su tiempo a ellas; sino también porque, de conjunto, constituyen uno de los principales aportes de esta investigación. En todos los casos he utilizado el idioma original en que los entrevistados ofrecieron sus opiniones.

Con el objetivo de dar fluidez al abordaje del tema, se ha adoptado una estructura en cuatro capítulos. El primero, como antecedente necesario, trata la etapa previa al surgimiento de la UE desde el origen del proceso integracionista (1950-1993) donde se analizan sus peculiaridades estructurales, en particular la naturaleza y evolución del actor, su dinámica institucional y la construcción de un espacio común en política exterior. El segundo examina con amplitud las relaciones entre las Comunidades Europeas y Cuba, el entronque de este proceso con el surgimiento de la UE y los orígenes y construcción de la política hacia Cuba hasta su codificación en la Posición Común de 1996. El tercer capítulo profundiza en las especificidades de la política de la UE hacia Cuba, una vez constituida la primera e instituida su PESC, y en el cual se analizan las determinantes estructurales de

su política hacia la Isla, en conjunción con factores de tipo estratégico y con la política cubana. Finalmente, el cuarto acápite tiene su punto de partida en el proceso paulatino de readecuación de la política de la UE, verificado en 2008 con la suspensión de las medidas diplomáticas adoptadas en 2003, la reanudación de la cooperación con la Comisión Europea y del diálogo político, y constituye una actualización del tema a la luz del desarrollo de la negociación misma del Acuerdo de diálogo político y cooperación UE-Cuba, la derogación de la Posición Común y las interacciones con los cambios más recientes acaecidos en el contexto bilateral e internacional.

No puedo concluir esta introducción sin hacer referencia expresa a aquellas personas a las que me siento particularmente agradecido —y con las que me siento obligado— por la ayuda recibida para la investigación que da pie a este libro y para su publicación.

El primero de mis reconocimientos va dirigido al doctor Constantino Torres Fumero, tutor de mi tesis doctoral. Cualquier expresión de motivos con la que intente argumentar al respecto resultaría insuficiente. Sabiendo entonces que me quedaré corto, no quiero dejar de mencionar su habilidad, sabiduría y profundo conocimiento de la historia, en particular de los entresijos de la metodología de la investigación, la extraordinaria calidad de su asesoría, el carácter respetuoso de sus indicaciones y su estímulo permanente; y su amistad, ganada en este proceso, a la que incorporo también a su inestimable esposa María Luisa.

Tengo el deber, y a la vez la satisfacción, de agradecer profundamente a todos los entrevistados, en Bruselas y en La Habana, por concederme su valioso tiempo, su experiencia y su confianza. Puedo dar fe —los lectores más conocedores se darán cuenta al leer sus nombres en la relación correspondiente, y los menos conocedores podrán inferirlo de sus cargos respectivos— de que todos, sin excepción, son personas muy ocupadas. Sin embargo, buscaron un espacio en sus agendas (una hora entre dos reuniones, tiempo de preparación o vacaciones en el caso de embajadores en activo, horarios fuera de jornada laboral) para atenderme y facilitarme sus valiosos conocimientos y sus agudas percepciones.

En este particular tengo que reconocer especialmente a la Fundación Friedrich Ebert (FES, por sus siglas en alemán), de cuya colaboración soy testigo y partícipe desde que comencé a trabajar en julio de 1985 en el antiguo Centro de Estudios de Europa Occidental, luego Centro de Estudios Europeos, de La Habana. Gracias a la FES pude disponer de una beca en su oficina de Bruselas, que me permitió en breve tiempo realizar todas las entrevistas que aparecen reseñadas aquí desde aquella ciudad, sede principal de las instituciones europeas. Mi gratitud para el jefe de dicha oficina, el amigo Uwe Optenhoegel; para Daniella Iller y Kevin Lehne quienes me asistieron; y para el resto del personal que me acogió. Asimismo, para la oficina de la FES en Santo Domingo, a cargo de los temas de Cuba, tanto para su entonces responsable, Sarah Ganter, como para el resto del personal, que se ocuparon de canalizar la invitación y correr con una gran parte de los trámites.

Quiero también agradecer a dos colegas y amigos en específico de la Dirección de Europa y Canadá del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Cuba: Jorge Alfonzo y Zelmys Domínguez, que me ayudaron siempre de inmediato cuando lo necesité. Cualquiera que haya emprendido un trabajo de esta naturaleza sabe con qué frecuencia se hace evidente en el proceso de redacción-revisión-corrección la falta de un dato, la corroboración de otro, la actualización de un tercero. Jorge y Zelmys fueron mi gran apoyo en tal sentido.

Uno de mis agradecimientos especiales va dirigido a mis colegas del Departamento de Historia de la Universidad de La Habana, porque, sin ser historiador de formación, me acogieron, estimularon y ayudaron, tanto en mi inserción y desarrollo allí, como en la elaboración de la tesis doctoral; desde el jefe del Departamento, doctor Sergio Guerra Vilaboy, el máster Dagoberto Rodríguez Abrahantes, las profesoras María Teresa Montes de Oca, Danay Ramos y Leonor Amaro, hasta el resto de los docentes, pasando por la secretaria Nancy. Incluyo en este acápite al entonces decano de la Facultad de Filosofía, Historia y Sociología, doctor Carlos Delgado.

Un segundo agradecimiento para la FES tiene que ver con la propia publicación de este libro que hoy ve la luz. No hay

mucho más que decir al respecto, porque el solo hecho de haber facilitado esto resulta argumento suficiente. Gracias en particular a Yesko Quiroga, actual jefe de la Oficina de Santo Domingo, y a Paula Rodríguez, por su apoyo.

Finalmente, quiero añadir, en previsión de haber cometido olvidos involuntarios, un agradecimiento general a todos los que me apoyaron de una u otra forma. En particular, a Ruth Casa Editorial y a su director, el amigo Carlos Tablada, por confiar en la utilidad de la publicación de este libro.

Termino diciendo que, hace alrededor de veinticinco años, entré en contacto profesional por primera vez con lo que Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea (1985-1995), calificó como Objeto Político No Identificado (OPNI): la Unión Europea. También con el giro que significó el establecimiento de relaciones entre Cuba y las Comunidades Europeas, en agudo contraste con más de quince años de excluyente pertenencia anterior al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) y en medio de un período convulso de la historia y las relaciones internacionales, agonizante ya el orden bipolar. La conjunción de estos elementos convocó desde entonces mi atención, entre múltiples razones, por la relación paradójica entre la juventud y la intensidad de estos vínculos, y por las frustraciones cíclicas de los intentos de establecer, de institucionalizar, un marco para la acción bilateral.

Hoy, cuando esa etapa parece superada, resulta oportuno mirar atrás para tratar de valorar errores y aciertos, causas y consecuencias, continuidades y rupturas, en aras de preservar e intensificar un vínculo útil y necesario entre dos actores internacionales particulares. Si este libro contribuye a hacer más objetiva la percepción de estas cuestiones y ayuda a dinámicas de desarrollo positivas para el futuro, habrá cumplido el mejor de cualquiera de sus cometidos.

Eduardo Perera Gómez,
La Habana, 25 de enero de 2018

# De las Comunidades Europeas a la Unión Europea (1950-1993). Antecedentes necesarios

Las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial propiciaron el surgimiento de una experiencia de integración en Europa que es hoy el proyecto más profundo y estable de su tipo a nivel global, núcleo de fuerzas centrípetas en el escenario regional y referente insoslayable.

El escenario de la postguerra conjugó la devastación de los países europeos, su imposibilidad de reconstruirse y desarrollarse autárquicamente y la pérdida de su hegemonía global, con la configuración de un orden bipolar en las relaciones internacionales y su expresión en la Guerra Fría, la división sistémica continental y la hegemonía de Estados Unidos. Estos factores adversos permitieron concretar en un plazo relativamente breve, a partir de la economía y gracias a la movilización de una serie de actores principales, lo que siglos de propuestas, debate intelectual e intenciones políticas y diplomáticas no habían logrado plasmar en una experiencia concreta.[1]

1 Para una amplia pero a la vez sintetizada información sobre la llamada «idea de Europa» y su evolución histórica, ver el excelente artículo de Danay Ramos, Maité Pérez, Lizandra Carvajal y Liliana Fernández: «Europa: ¿Una realidad contemporánea o una noción ancestral?» (Ramos *et al.*, 2017). Creo necesario, sin embargo, resaltar dos elementos que me parecen centrales. El primero de ellos es que el proceso de integración europeo

La Segunda Guerra Mundial enfrentó a los europeos a su propia debilidad y les dio la convicción de que había que evitar por todos los medios un nuevo enfrentamiento, en particular entre Francia y Alemania,[2] para crear un área próspera y de concordia que abarcara al heterogéneo conjunto de Estados europeos y que contara con el visto bueno de Estados Unidos. La integración europea, fruto y pieza clave de la Guerra Fría, a la vez que razón y expresión de los años dorados del capitalismo, tributó al debate de postguerra sobre el futuro de Europa, basado en la dialéctica entre dos perspectivas: la estatocéntrica y la federalista, tanto en sus expresiones académicas como ideológicas. La colusión de estas dos representaciones mediante aproximaciones sucesivas, según las exigencias del contexto histórico y de la evolución sistémica, ha dado lugar a lo que constituye la principal característica y riqueza, a la vez que la limitante estructural básica de este proceso: su carácter híbrido, fruto del reparto de competencias entre la organización y los Estados que la componen.

---

que conocemos hoy está bien delimitado en sus inicios por la segunda postguerra y no puede retrotraerse indefinidamente en el tiempo. El segundo es que la existencia de una «idea de Europa» —en realidad de muchas «ideas de Europa»— no constituye una evidencia de identidad (Forner, 2007; Judt, 2013).

2 Los proyectos de integrar a Europa después de 1945 tenían en común evitar un nuevo conflicto entre Francia y Alemania, cuyas rivalidades habían estado en el centro de las dos guerras mundiales, y también traer a Alemania al carro occidental (Gasteyger, 2006:43-45; Fondation Robert Schuman, 2011:1). De todas formas, las motivaciones detrás de ese objetivo común eran diversas e iban desde los intentos franceses de avasallar a Alemania al estilo del Tratado de Versalles; los de Alemania de no dejar que esto pasara y buscar oportunidades para la reconstrucción y la recuperación; y los de Reino Unido y Estados Unidos, claramente inspirados por sus necesidades comerciales, a las que se agregaba, en el caso de Washington, la estrategia de la Guerra Fría.

## Entre lo nacional y lo supranacional. Naturaleza y evolución del actor

La evolución de la integración europea ilustra el flujo continuo entre los particularismos nacionales y el ámbito común; entre lo que una vez fueron las fronteras impermeables entre los Estados y sus entornos internacionales. La historia del proyecto europeo ha sido la de un conglomerado de fuerzas en tensión: las presiones para defender los intereses nacionales y las tendencias transnacionales a cooperar para sobrevivir.

Parte del *establishment* político de los países europeos hizo evidente su resistencia a las tendencias federalistas de postguerra al tratar de limitar el alcance y el formato de la cooperación entre Estados. De hecho, los foros regionales originalmente ideados para abordar el doble problema de la reconstrucción económica y la defensa —la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), el Consejo de Europa y los diversos tratados de seguridad mutua negociados después de 1945— fueron en esencia acuerdos intergubernamentales limitados. Aun así, las élites eran receptivas a la necesidad de una cooperación regional más estrecha como recurso frente a la amenaza de guerra y medio para la reconstrucción continental (O'Neill, 1996).

La emergencia del proyecto de integración bajo la forma de la CECA desafió la supremacía política del intergubernamentalismo durante la década de 1950 mediante la apertura de una nueva, aunque modesta, vía supranacional hacia la integración regional, que contaba con el BENELUX como un ensayo en pequeño. El BENELUX, acrónimo formado a partir de los nombres de los tres países miembros de esta organización (BElgium + NEtherlands + LUXembourg), anticipó la integración surgida con la CECA y varias políticas establecidas más tarde por la CEE y continuadas por la UE. Fue un ejemplo concreto de integración económica que configuraba, además, un espacio de cooperación en otros ámbitos —los tres países se adhirieron conjuntamente a la Unión de Europa Occidental (UEO) y a la OTAN en 1948, en 1951 a la CECA y en 1957 a la CEE. De hecho, el Tratado de la CEE tomó

como base el Memorando del BENELUX, de la autoría de uno de los «padres de Europa», Paul-Henri Spaak, quien había sido su artífice en 1942 (Forner, 2007; Judt, 2006; 2013; Díaz Lezcano, 2008).

Así, cuando Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo pusieron sus producciones de carbón y acero bajo el control de una Alta Autoridad Común, quedaron establecidos los cimientos de la integración europea, a la que el Tratado de París de 1951 —materialización de la novedosa propuesta de Jean Monnet—[3] ofreció una ruta viable, sectorial, de realización. Para Monnet era más importante lanzar el proceso que su forma específica, superar el *statu quo* político que introducir un cambio radical, trabajar a favor de la corriente que ir en su contra (O'Neill, 1996). La CECA

> proporcionaba el espacio psicológico para que Europa avanzara con una renovada confianza en sí misma. Como Adenauer explicó a McMillan diez años después, la CECA era [...] más bien el mínimo común denominador del interés mutuo europeo en el momento de su firma. Se trataba de un vehículo político bajo un disfraz económico, un instrumento para superar la hostilidad franco-germana (Judt, 2006:241-242).

El federalismo se concebía entonces como culminación de un proceso largo y cuidadoso, por etapas.

La Declaración Schuman,[4] concreción de este limitado pero innovador esquema funcional, implicó la subordinación de la soberanía nacional en dos productos estratégicos para la

3 Jean Monnet (1888-1979). Político, economista y empresario francés y uno de los «padres fundadores» de la integración europea, reelaboró la propuesta presentada por Aristide Briand en la Sociedad de Naciones en 1929, a partir de una base económica solidaria, imprescindible para la posterior unión política. Participó en la redacción de la Declaración Schuman y fue el primer presidente (1952-1955) de la Alta Autoridad de la CECA.

4 Del nombre de su creador, Robert Schuman, uno de los «padres fundadores» de la integración en Europa. Ministro de Asuntos Exteriores francés (1948-1953) y primer presidente de la Asamblea Parlamentaria Europea (1958-1960), a quien se debió la creación de la CECA (Fondation Robert Schuman, 2011).

época. La CECA «sugería una vía de integrar a Europa sigilosamente, sin confrontar directamente los intereses, ofender las sensibilidades o comprometer la identidad de los países fundadores» (O'Neill, 1996:33). No obstante, considero que fue un desarrollo novedoso y representó el ensayo de una autoridad supranacional, no solo una combinación de los poderes nacionales. También coincido con Tony Judt en su percepción de que el Plan Schuman «fue en realidad una especie de tratado de paz entre Francia y Alemania Occidental que institucionalizaba una importante aunque restringida interdependencia económica mutua, y poco más» (Judt, 2013:27).

Una agenda paralela de largo plazo, con implicaciones más radicales para el futuro de la cooperación regional, llevó a los seis Estados miembros de la CECA a firmar otro tratado en París en 1952 para mancomunar sus fuerzas de seguridad y rearmar a la República Federal de Alemania (RFA), en un intento de expandir el alcance del proyecto a la cooperación en defensa y política exterior, ámbitos políticamente más sensibles y polémicos, lo que fracasó por exceso de ambición o de premura. El rechazo de la Asamblea Nacional francesa en 1954 a ratificar el tratado de la Comunidad Europea de Defensa (CED) marcó los límites de la integración regional en la época; pero, aunque hizo más lento su ritmo, no lo extinguió por completo, demostró la dificultad de forjar un consenso entre las naciones europeas en materia de seguridad y en el ámbito político en general, e incidió en que lo económico dominara la integración a lo largo de sus primeras tres décadas.

A la CECA se agregaron, en 1958, la EURATOM y la CEE. Por su carácter multisectorial, esta última fue la agrupación más conocida, si bien la estrecha interrelación entre las tres comunidades indujo a llamarles Comunidades Europeas o simplemente Comunidad Europea, a lo que ayudó la fusión institucional de 1967. El Tratado de Fusión de los Ejecutivos, en vigor desde el 1 de julio de 1967, estableció instituciones comunes para las tres comunidades, lo cual, más allá de sus implicaciones funcionales, reforzó la imagen de una única CE. Esta denominación, sin embargo, solo

fue oficializada en el Tratado de Unión Europea (TUE).[5] En este marco se estructuraron políticas comunes en terrenos como el agrícola, el comercial y el pesquero por los Estados fundadores y aquellos que se les unieron progresivamente, en un proceso de comunitarización[6] gradual de grandes espacios de actividad, que dejaba, empero, áreas importantes bajo las soberanías nacionales.

Los tratados fundacionales instalaron así un sistema que combinaba elementos intergubernamentales y supranacionales; una tensa coexistencia no resuelta por los subsiguientes cambios constitucionales.[7] Esto se evidenció de modo casi inmediato en el fracaso de las propuestas de unión política contenidas en los planes Fouchet I y II[8] en 1961 y 1962, respectivamente, que reflejó el conflicto entre los grandes Estados miembros, inclinados a conducir la política exterior como responsabilidad nacional, y los pequeños, temerosos del establecimiento de un directorio de los grandes.

Entre 1965 y 1966 la reacción gaullista al supranacionalismo dio paso a la llamada crisis de la «silla vacía». El 31 de marzo de 1965, Walter Hallstein, entonces presidente de

5 Para referirme a la organización desde su surgimiento hasta 1993 utilizo el término Comunidad Europea, la más general, que incluye a las tres comunidades y la visión de la integración como un proceso político y como un particular sistema político, en acuerdo con Manners (2008). También utilizo, por tanto, las siglas CE. Así, salvo en las cuestiones que son específicas de alguna de las comunidades.

6 Por este término debe entenderse la puesta en común de ámbitos específicos de la actividad de los Estados miembro; es decir, su paso de la esfera de la cooperación intergubernamental a la de decisión supranacional.

7 Los tratados fundacionales: Tratado CECA (París, 1951) y Tratados EURATOM y CEE (Roma, 1957) han sido modificados por otros instrumentos: el Acta Única Europea (Luxemburgo, 1986), el Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1991), el Tratado de Amsterdam (1996), el Tratado de Niza (2000) y el Tratado de Lisboa (2007).

8 Del nombre de Christian Fouchet, diplomático y político francés que presidió el Comité Intergubernamental sobre Unión Política de los seis países fundadores de la CE entre marzo de 1961 y abril de 1962 con el objetivo de gestionar el proyecto de una Europa confederada.

la Comisión Europea, presentó al Consejo una propuesta de reglamento dirigida a dotar a la Comunidad de autonomía financiera y al Parlamento Europeo (PE) de poderes presupuestarios. El gobierno francés, que presidía el Consejo, reaccionó negativamente en la sesión celebrada el 30 de junio de 1965, declarando la ausencia de acuerdo y, en un comunicado oficial al siguiente día, que la Comunidad estaba en crisis. Durante siete meses el gobierno de Charles De Gaulle adoptó la llamada política de «silla vacía»: retiró su representante permanente de Bruselas y sus funcionarios no participaban en ninguna reunión de la Comunidad para impedir que se tomaran decisiones por mayoría que comprometieran a Francia. Con ello atascó el proyecto de integración, lo que evidenció el arraigo de intereses nacionales que habían pasado en apariencia a un segundo plano en el tránsito de los años cincuenta a los sesenta.

Las reticencias de la Francia gaullista mostraron además que la propensión a cierto exclusivismo nacional era uno de los límites del experimento en el que estaban comprometidos los Estados miembros. En estas circunstancias, desde mediados de los años sesenta pareció prácticamente descartada por políticos y académicos la perspectiva de una integración profunda. El Compromiso de Luxemburgo, que puso fin a la crisis, reflejó un repliegue político de la Comunidad que sacralizó el principio del veto nacional —en las decisiones por unanimidad un voto en contra significa un veto— al establecer que, cuando uno o varios Estados miembros invocaran intereses vitales, el Consejo se esforzaría en llegar, en un plazo razonable, a soluciones aceptables para todos (Comisión de las Comunidades Europeas, 1987) y desplazó con claridad el balance de poderes en la Comunidad en favor del intergubernamentalismo (Kolodziej, 1974): los impulsos supranacionales, aunque no desaparecieron totalmente, entraron en una fase de letargo.

La década de 1960 había sido una etapa exitosa en la marcha de la integración económica europea. En 1961 entró en vigor la Política Agrícola Común (PAC) y en 1968 la Unión Aduanera. Sin embargo, a pesar de que la integración se desarrollaba en varias direcciones, todavía estaba distante del

propósito de crear un verdadero mercado común. Esto se hizo evidente en la década de 1970, un período de estancamiento asociado al comienzo de la crisis. A principios de los años setenta, la CEE era ya una interesante combinación de mecanismos supranacionales e intergubernamentales que la ubicaba, en un momento crítico de su desarrollo, en equilibrio precario entre las dos visiones competitivas del proyecto europeo: aunque sofisticada y novedosa, no era una organización intergubernamental más; tampoco obedecía solamente al modelo supranacional, como la había revelado la crisis de la «silla vacía».

La quiebra del sistema monetario internacional de Bretton Woods[9] en 1971 evidenció la diferencia de estructuras y políticas de los Estados miembros, y sus diversas capacidades de resistencia a las presiones exteriores. La crisis económica y energética, y los cambios en la escala y complejidad de la economía global, reforzaron, por su parte, la impresión de vulnerabilidad y el sentimiento creciente de la existencia de un interés regional común entre los miembros de la CE.

Estas percepciones, sin embargo, fueron insuficientes para superar la introspección de los gobiernos en sus problemas económicos respectivos, que se reflejó en el recurrente empleo del veto para frenar iniciativas colectivas no deseadas. En 1973 se produjo la primera ampliación de la CE con el ingreso de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda. Estos tres países, junto a Noruega, solicitaron su ingreso entre julio de 1961 y abril de 1962, como prueba de la pujanza de la integración y de su carácter centrípeto. Reino Unido, que

9 La Conferencia de Bretton Woods, en 1944, situó el dólar estadounidense como moneda internacional de reserva y la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI), en 1945, estableció las normas del sistema monetario internacional, con el cual se pretendió lograr la estabilidad de los tipos de cambio. La reducción de las reservas de oro estadounidenses, debido a su utilización para financiar el déficit comercial y el canje por los países europeos de parte de sus reservas de dólares en oro, generó la inestabilidad del sistema, que tuvo su colofón en la suspensión de la convertibilidad en 1971 y la posterior devaluación del dólar.

participó en el proceso negociador de la CEE, se desmarcó de él mediante la fundación en 1960 de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) para mostrar sus reticencias frente a cualquier opción de tipo federalizante. Dinamarca y Noruega eran también miembros de la AELC cuando solicitaron su adhesión a la CE. La adhesión noruega fue rechazada en referéndum nacional.

Los hechos permiten afirmar que, en un escenario tenso como el descrito, los nuevos miembros, que poseían enfoques sobre la integración contrapuestos en muchos aspectos a los de los fundadores, añadieron complejidad y conflicto a la vida interna de la CE. Así, de acuerdo con mis cálculos, en el período 1970-1984 solo se adoptaron 171 directivas del mercado interior, en contraste con las 237 aprobadas entre 1985 y 1993, etapa coincidente con el relanzamiento del proyecto (Comisión Europea, 2012).

A pesar de ello, durante estos años se dieron pasos de gran impacto sobre el curso de la integración en la década subsiguiente. La interacción sostenida entre los gobiernos europeos produjo un refuerzo de la cooperación intergubernamental en varias esferas, impulsada por la distensión en el orden bipolar, que estimuló la búsqueda activa de formas más estrechas de cooperación política.

Esto se evidenció con el nacimiento de la Cooperación Política Europea (CPE) en 1970, la institucionalización en 1974 del Consejo Europeo y la creación en 1979 del Sistema Monetario Europeo (SME), que consolidaron un acercamiento de tipo confederal de los Estados miembros en la gestión de sus asuntos, lo cual facilitaba las consultas, maximizaba los acuerdos entre los gobiernos y permitía la convergencia política. La CE también evolucionó en un grado modesto de integración supranacional con la creación del Tribunal de Cuentas, la concreción de una activa política comercial y de desarrollo de cara al exterior, y la primera elección por sufragio universal del PE; aunque el nuevo impulso organizativo no superó el predominio de lo intergubernamental que se había impuesto desde finales de los años sesenta.

La segunda mitad de la década de 1970 estuvo marcada en todos los Estados miembros por desajustes estructura-

les en el empleo, el crecimiento económico y la producción industrial (ver Anexo I). La construcción del mercado único, una de las previsiones del Tratado de Roma de 1957, no había podido completarse hasta ese momento, pues la CE había sido incapaz de avanzar más allá de la Unión Aduanera. Aun así, la Comunidad se amplió en 1981 a Grecia, a pesar de estar en medio de la crisis económica más grave que había conocido en su existencia.

A principios del decenio siguiente los efectos de la crisis económica mundial y la profunda polémica acerca de la distribución de las cargas financieras entre los Estados miembros crearon un marcado pesimismo sobre el futuro de la integración. El ejemplo más significativo estuvo en el debate sobre la contribución británica al presupuesto de la Comunidad, que el gobierno consideraba demasiado pesada para su potencial y capacidad económica, y vinculaba a los gastos de la PAC, de la cual no es beneficiario principal. Este conflicto, que amenazó con paralizar a la CE, fue resuelto salomónicamente en 1984, bajo el gobierno de Margaret Thatcher, con la adopción del llamado «cheque británico»: un mecanismo de compensación por el que se calcula la devolución al Reino Unido de dos tercios del déficit entre su aporte presupuestario y las subvenciones y financiamientos que recibe de la UE.

El cambio de década trajo aparejada la ofensiva del libre mercado con la llegada de Margaret Thatcher a primer ministro del Reino Unido en 1979 y de Ronald Reagan a la presidencia de Estados Unidos en 1981; ambos principales protagonistas del «golpe de timón de la revolución conservadora» (Hobsbawm, 1998; Torres López, 1995).

La crisis había hecho evidente el desfase de la CE respecto a sus principales competidores: Estados Unidos y Japón, en cuanto a dinamismo económico y desarrollo tecnológico.[10] La necesidad de hacer a la industria europea más competitiva y de potenciar a la CE en el escenario económico mundial

10 Ver el cuadro que, aunque con un propósito diferente, es citado por Díaz Lezcano (2008:439) y tomado de *El gran fracaso*, de Zbigniew Brzezinski.

favoreció el diseño de una estrategia en favor del mercado unificado que renovó el impulso a la integración.

En 1985, la Comisión presentó al Consejo el Libro Blanco sobre la realización del mercado interior (Commission of the European Communities, 1985), que cuajó en la introducción del Acta Única Europea (AUE) en 1986 (Comunidades Europeas, 1988:183-222), principal reforma de los tratados de Roma hasta entonces. El diseño de un espacio común por el que transitaran libremente mercancías, mano de obra, capitales y servicios para estimular el crecimiento económico descansó en la desregulación, por contraste con el método anterior, de armonizar las regulaciones nacionales existentes y se insertaba en el avance impetuoso del paradigma neoliberal; pero representó un avance sustancial en materia de integración, apoyado por la extensión del sistema de votación por mayoría cualificada[11] a gran parte de las decisiones correspondientes, en lugar del paralizante sistema de votación por unanimidad. Con ello, los Estados miembros perdieron capacidad relativa para bloquear el avance del proceso de integración.

A partir de ese momento y hasta principios de los años noventa, la CE experimentó un vertiginoso progreso, concentrado en la instrumentación de los aspectos concretos necesarios para la entrada en funcionamiento del Mercado Único Europeo (MUE). El recuerdo del largo ciclo previo de «euroesclerosis»[12] incentivó las negociaciones y la amplí-

11 Procedimiento por el cual cada Estado miembro cuenta con un número de votos mayor que uno, distribuidos por tramos de población. Existe mayoría cualificada cuando la suma de votos de un grupo de Estados miembros es igual o superior a un porcentaje previamente establecido del total (por lo general alrededor de dos tercios).

12 La CE/UE se equipara casi siempre con Europa, dándole al proyecto una dimensión continental de la que carece, que es parte de la visión de sus fundadores y una meta por lograr según la letra de los Tratados; pero un objetivo aún por alcanzar y cada día cuestionado por la realidad y los actores de la propia integración. De hecho, los Estados miembros de la UE son hoy día solo algo más de la mitad de los Estados considerados europeos. No obstante, desde la CE/UE se usa —y se sigue

sima labor legislativa de estos años: los Estados miembros acordaron un extenso programa de 280 normativas que, bajo el método comunitario de decisión, privilegiado por la Comisión y compartido con diferentes grados de entusiasmo por el PE y algunos de los Estados miembros, estimuló las expectativas neofuncionalistas de un «derrame» (*spillover*)[13] desde la «baja» a la «alta» política y una revitalización de las perspectivas federalistas aparentemente ocultas en los cambios institucionales contemplados por el AUE.

Pero también es imprescindible destacar los imperativos planteados por la interdependencia global. La crisis y la desintegración del sistema socialista europeo y la unificación alemana ocurridas al finalizar la década impulsaron también la integración. El tránsito al capitalismo en Europa del Este supuso movimientos centrífugos cercanos o colindantes con la frontera oriental de la Comunidad (la división de Checoslovaquia, el desmembramiento de Yugoslavia), combinados con una demanda masiva en favor del «regreso a Europa». En estas circunstancias, la formación de la UE constituía, aun con sus limitaciones, una protección de la integración frente a sus propias contradicciones internas y un estímulo a su consolidación como factor de estabilidad continental. A su vez, la inminente necesidad de contener el predecible poderío de una Alemania reunificada obró decisivamente en favor de una CE más cohesionada y del consenso entre los gobiernos en favor de una mayor integración económica y política.

El TUE —o Tratado de Maastricht— reflejó dos ideas clave: completar el mercado interior con una moneda común y suplir las carencias más evidentes de la CE mediante elementos de unidad política que potenciaran sus capacidades

usando— el prefijo «euro» libremente para conceptualizar fenómenos diversos, como el estancamiento de los años setenta.

13 El *spillover effect* o «efecto derrame» es el concepto central de la teoría neofuncionalista de la integración y comprende una expansión horizontal (intersectorial) del proceso de integración, para «desbordarse» al terreno sociocultural (creación de una nueva identidad europea) y político, alcanzando incluso la seguridad y la defensa (Salomón, 1999).

como actor global, en un contexto de entusiasmo europeísta. Con el TUE, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993, nacía la UE, en lo cualitativo fase superior del proceso de integración; una estructura erigida sobre tres pilares: el económico, comunitarizado —la CE como síntesis de las tres comunidades originales—, y otros dos, jurídico y político, intergubernamentales: Justicia y Asuntos de Interior (JAI) y la PESC (ver Anexo II). A partir de aquí, la denominación «Unión Europea» reemplazó a la de «Comunidad Europea», línea que este texto asume al referirse a los acontecimientos posteriores a 1993 relacionados con la integración.

Esta estructura consolidó el carácter híbrido del proceso en vez de darle una definición mucho más supranacional o intergubernamental. La Unión Económica y Monetaria (UEM) era el capítulo más sólido del Tratado, con un programa, criterios establecidos y un calendario definitivo en tres etapas, al final de las cuales estaba prevista la creación de un Banco Central Europeo (BCE) independiente y una moneda común. En contraste, el apartado de la PESC estaba mucho menos elaborado, por su sensibilidad para la soberanía de los Estados y la complejidad de su tratamiento entre doce miembros —España y Portugal se adhirieron a la CE en 1986—. Ello no niega el avance que significó lograr un nivel de consenso entre los países miembros acerca de la necesidad de adoptar posiciones coherentes frente a los retos externos. Lo acordado en Maastricht estableció una extensa red de vínculos verticales y horizontales entre amplios sectores económicos y políticos, y fijó metas y compromisos que ampliaron el horizonte de la integración y elevaron considerablemente los requerimientos para los nuevos miembros.[14]

No obstante, el TUE fue insuficiente para los propósitos de una verdadera integración supranacional y federalista en el capítulo sobre la PESC. Esto se ha reflejado en la escasa relevancia política de la UE en el escenario internacional y la limitada capacidad para tratar con mayor equidad con

14 Los nuevos miembros negocian con la Comisión Europea las condiciones de su adhesión, pero no el acervo comunitario en vigor al momento de su entrada, que deben acatar íntegramente, aun con eventuales períodos de transición.

otros actores internacionales, en particular con Estados Unidos.

## De la CE-6 a la UE-12:[15] de la Cooperación Política Europea a la Política Exterior y de Seguridad Común (1970-1993)

El ámbito de la política exterior ha sido uno de los más difíciles de integrar por las naciones europeas. El fracaso del plan para una CED en 1954 confirmó la inviabilidad de un proyecto de integración basado en lo político y, en los años posteriores, la realidad también desmintió las expectativas que suponían la integración política como una derivación más o menos automática y espontánea de la económica. Las sucesivas cesiones de soberanía que imbricaron progresivamente las economías de los Estados miembros de la CE no tuvieron lugar en la esfera de la política exterior, un ámbito que se mantuvo de manera persistente localizado en el terreno de lo nacional, con gran reticencia por parte de los gobiernos a poner bajo una autoridad diferente de la propia un atributo soberano de tal magnitud.

Esto tiene relación, entre otros factores, con una institucionalidad definida en sus orígenes de acuerdo con los cuatro principios fundamentales que regulan el federalismo constitucional: la Comisión encarnó la representación del interés común y la gestión de los asuntos comunes, el Consejo la de los Estados y los intereses nacionales, el Parlamento la de los pueblos y el Tribunal de Justicia la salvaguarda del derecho; pero cuyas funciones se repartieron desigualmente entre las instituciones de la Unión y no siempre han estado en las que deberían ostentarlas. La función ejecutiva se puso en manos de la Comisión por delegación automática del Consejo. A la Comisión se le confirió la capa-

15 En lo adelante se utilizan las formulaciones abreviadas CE y UE, seguidas del número de miembros en el momento histórico particular al que se hace referencia. Asimismo, de manera indistinta, las denominaciones «los Seis», «los Nueve», etc., en el mismo sentido.

cidad de iniciativa legislativa de la que carece el Parlamento; el cual, a su vez, comparte con el Consejo, órgano máximo de decisión, la función legislativa, en la que ha ido ganando terreno poco a poco. El Tribunal de Justicia, por su parte, solo tiene competencias en los asuntos comunitarios. Luego se añadieron el Tribunal de Cuentas, como la conciencia financiera de la integración, y el BCE, como gestor común de la moneda única. Aparte, la UE cuenta con órganos consultivos entre los que pueden mencionarse el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones.

A lo largo de su historia, el desarrollo de la integración ha estado caracterizado por la contraposición entre dos procesos institucionales diferentes: el supranacional o comunitario y el intergubernamental. Allí donde el régimen comunitario está bien establecido, las decisiones se adoptan mediante votación por mayoría cualificada. En el ámbito intergubernamental, por contraste, el sistema de votación está regido casi exclusivamente por la unanimidad, obligatoria donde el régimen comunitario es incipiente o nulo porque los gobiernos han retenido el control, en particular la PESC.

El Consejo,[16] en sí mismo una institución intergubernamental, es el órgano clave en la toma de decisiones. Integrado por representantes ministeriales de los países miembros, sesiona de modo permanente a través de sus diversas formaciones sectoriales que los Estados presiden y cuyas agendas establecen sobre una base rotativa semestral, para dar a cada uno su cuota de relevancia (ver Anexo III). Su condición intergubernamental se traduce literalmente en ámbitos como la política exterior, donde prima la unanimidad, la cual se refleja de modo agudo en las dificultades para lograr acuerdos y para superar decisiones basadas en el mínimo común denominador de las posiciones de los Estados miembros, variable según las circunstancias y el contexto.

El poder de decisión del Consejo evidencia el importante control de los Estados nacionales, que tienen la última palabra

16 Salvo en los casos en que se hace referencia expresa al Consejo Europeo (jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros), se alude al Consejo de Ministros.

sobre el conjunto del proceso de integración, en particular sobre la política exterior. Esta no es una opinión que los funcionarios de la UE acepten comúnmente de manera espontánea, tal vez por cierto prurito profesional de ser cuidadosos en sus valoraciones acerca del equilibrio interinstitucional Consejo-Comisión-Parlamento, lo que se refleja en afirmaciones como: «no podemos decir que hay una institución que tiene un papel de liderazgo» (Leffler, 2016). Sin embargo, algunas opiniones calificadas reconocen con claridad la supremacía del Consejo en el ámbito de la política exterior de la UE, en particular de sus acuerdos con terceros países, al señalar que «los Estados miembros son los que determinan el contenido del mandato de la negociación, que determinan al final, que toman la decisión sobre el acuerdo» (Nupnau, 2016). Esto puede encontrarse incluso en referencia a la política de la UE hacia Cuba; así: «la más importante es el Consejo [...] sobre todo en temas de política exterior donde para ciertas decisiones se sigue requiriendo unanimidad [...]. Jerárquicamente, institucionalmente, esa es la más importante» (Niño Pérez, 2016).

No es posible establecer una regularidad en cuanto a las fuentes orales utilizadas que le reconocen al Consejo un papel decisivo en la toma de decisiones en política exterior: estas incluyen a funcionarios de la Comisión, del propio Consejo o del PE, en el caso de la UE; mientras que del lado cubano provienen lo mismo del Ministerio de Relaciones Exteriores que del Departamento Internacional del PCC. Salvando las reservas comprensibles ya mencionadas con anterioridad que puedan manifestar determinados funcionarios europeos, el reconocimiento de la primacía práctica real del Consejo parece obedecer a una percepción más política, menos administrativa y oficial, aunque también, sobre todo en el caso cubano, a experiencias personales concretas de trabajo con las instituciones europeas en determinados períodos históricos.

A la vez, no existe una disparidad sustancial en la proporción de opiniones que se manifiestan con respecto a este tema desde Cuba o desde el ámbito de la UE. Así, más de la mitad de las fuentes orales utilizadas para esta investi-

gación, al ser interrogadas sobre la función de las tres instituciones principales en la definición de la política hacia Cuba, le asignaron un papel más relevante a la Comisión Europea. En los casos correspondientes, esto parece deberse en esencia a la capacidad de iniciativa de que dispone la Comisión —como se verá más adelante—, en el contexto de las respectivas competencias institucionales. Pero también a que las diferentes instituciones no se han comportado de manera estática en los años de funcionamiento del proceso de integración europeo. Lejos de ello, han sufrido ajustes que han afectado tanto su composición, dimensiones, fisonomía y funciones, como las múltiples y constantes interacciones entre ellas.[17]

Coincido con los criterios que señalan al Consejo —*ergo*, a los Estados miembros— como la institución que ha tenido la última palabra para el conjunto de la política exterior de la UE —en particular en la política hacia Cuba—, en la medida que es la institución que toma las decisiones políticas (Carrillo Alfonso, 2015; Rodríguez Perdomo, 2015; Nupnau, 2016; Niño Pérez, 2016). De todas formas, pienso que, aunque esta sea una regularidad con evidencias empíricas que se presentan más adelante, resulta desde todo punto de vista más acertado inscribir esta tendencia dentro de una evolución que ha conferido, en períodos concretos, mayor relevancia a una u otra institución comunitaria. Javier Fernández entiende, por ejemplo, que en el caso de la política hacia Cuba, el Consejo tomó claramente el control a partir de la adopción de la Posición Común en 1996, al reducir el margen de maniobra de la Comisión para tomar iniciativas y confinar al PE de modo casi exclusivo al área de los derechos humanos (Fernández Fernández, 2016). El embajador René Mujica, desde Cuba, afirma que, en determinados momen-

17 Aunque vuelvo a hacer referencia a este tema más adelante, una buena percepción de la evolución experimentada por la dinámica institucional de la integración europea puede obtenerse de consultar a Wallace & Wallace (2000) y a Borchardt (2011). Por supuesto, la revisión de los tratados desde Roma hasta Lisboa es igualmente una fuente inapreciable.

tos, una u otra de las instituciones ha tomado la iniciativa (Mujica Cantelar, 2015).

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, el Consejo era prácticamente el único órgano de decisión, salvo para los temas presupuestarios y la aprobación de los acuerdos internacionales firmados por la CE. El TUE estableció procedimientos legislativos conjuntos con el PE que no alcanzaron a la PESC, de la cual se encontraba también excluida la Comisión —salvo en los aspectos comerciales y de desarrollo—, con lo que los Estados miembros reservaron para sí la parcela más sensible de su actividad. El ámbito de la PESC quedaba restringido al Consejo y solo el artículo J.7 del Título V del TUE establecía un procedimiento de consultas, información y debate que implicaba al PE y a la Comisión, sin erosionar el protagonismo de los Estados miembros (Consejo de la Unión Europea/Comisión de las Comunidades Europeas, 1992:127).

La Comisión Europea, por su parte, tiene funciones ejecutivas en los ámbitos comunitarizados y es dirigida por un colegio de comisarios con «carteras» específicas. Como expresión de la supranacionalidad, dispone de la capacidad de iniciativa legislativa (ver Anexo IV) y es «guardiana de los tratados», función que supone velar por su cumplimiento, implementar las decisiones del Consejo y recurrir ante el Tribunal de Justicia las violaciones del Derecho Comunitario.

La independencia de la Comisión como expresión supranacional ha sido muy cuestionada desde los propios gobiernos de los Estados miembros, paradójicamente los que han delegado funciones en ella, cuando presuponen que el ejecutivo comunitario intenta sobrepasar sus competencias. Lo cierto es que la Comisión depende «del apoyo político de los Estados miembros dentro del Consejo» (Leffler, 2016) y es habitual que sus propuestas legislativas o decisiones tengan en cuenta una lectura previa aproximada del estado del tema entre los países miembros, lo cual no es de extrañar si se recuerda que la Comisión puede actuar a su nombre solo en las áreas de competencia que estos le han conferido.

> Es la Comisión la que propone a los Estados miembros y al Parlamento nuevas iniciativas, iniciativas políticas,

> iniciativas económicas, programas de cooperación, intenciones de negociación de nuevos acuerdos. Todo eso claro que lo hacemos a través de un diálogo con las otras instituciones, con los parlamentarios, con los Estados miembros en el Consejo para ver si las iniciativas tienen perspectivas de éxito y de lograr un resultado concreto (Leffler, 2016).

Los miembros de la Comisión, en específico, se presuponen independientes de intereses públicos y privados, así como de cargos ejecutivos nacionales, aunque son nombrados de común acuerdo por los Estados miembros. Sobre sus funcionarios pesa una prohibición expresa de solicitar y recibir instrucciones nacionales y no pueden ser cesados en sus funciones por los Estados. Sin embargo, en un plano individual, cabe suponer que la independencia de los funcionarios de la Comisión puede hacerse relativa. Despojar a los individuos de cualquier prejuicio emanado de su procedencia nacional, ideológica o política significaría sustraer parte de su propia identidad, por no hablar de obligaciones resultantes de eventuales vinculaciones indirectas a intereses públicos o privados. De hecho, los comisarios europeos son figuras pertenecientes a los partidos de gobierno en sus propios países y es difícil imaginar cómo estas afinidades pueden romperse o dejar de influir durante un período determinado por ser electos a una institución supranacional.

Por otra parte, la nacionalidad o la ideología de un funcionario de la Comisión pueden de manera eventual «orientarle» en materia internacional a favorecer u obstaculizar determinados proyectos o líneas de acción. A nivel del colegio de comisarios, la filiación ideológica de sus miembros determina en particular un balance de poderes y la tendencia de la Comisión en una coyuntura específica. Resulta complejo de demostrar; pero es un elemento a tener en cuenta porque puede definir el papel de los interlocutores. Así, según me expresó Rosario Navas en entrevista, «la Comisión Europea lanzó en julio de 1995 la propuesta de un proceso de negociación para la firma de un acuerdo con Cuba, que difícilmente puede desligarse de que todos los cargos que tenían que ver con la Isla en la Comisión Europea estaban en

manos de españoles» (Navas Morata, 2015) —varios de ellos socialistas, cabe añadir.

Esa opinión es confirmada por otros entrevistados, curiosamente españoles. Javier Fernández, funcionario del PE, hace referencia a «una Comisión que trataba también de ampliar el marco de las relaciones, en una etapa en la que las figuras más características fueron sin lugar a dudas, primero, Matutes, y luego, Marín» (Fernández Fernández, 2016).[18] Por su parte, Alberto Rodas, de igual procedencia, señala que «cuando ha habido comisarios que se han tomado el tema de Cuba muy en serio —era el caso del comisario Marín en su época, cuando estuvo— [...] y no lo digo porque yo soy español pero te lo digo de una manera más clara porque lo he seguido: siempre los que tiraban del carro eran los españoles» (Rodas, 2016). Esta percepción puede encontrarse de igual modo en un antiguo jefe de Delegación de la UE en La Habana, quien, al responder acerca de la influencia de España en el diseño de la política de la UE hacia Cuba, reconoce que siempre ha sido «muy significativa. Desde el momento [...] en que el comisario Marín lidera este intento de normalizar con Cuba que yo creo que está ligado en parte a su nacionalidad» (Niño Pérez, 2016).

Con lo señalado hasta aquí no intento en modo alguno indicar la existencia de infracciones normativas u otro tipo de transgresiones por parte del funcionariado de la Comisión. Lejos de ello, lo que me interesa destacar es un comportamiento en gran medida normal, dependiente de elementos inherentes a la naturaleza de los individuos. Esto, que resulta sin dudas lógico en un representante nacional dentro del Consejo o el PE, también se manifiesta en la Comisión como un atavismo del que resulta difícil despojar a las personas, más allá de que se pretenda que el ámbito supranacional genere lealtades diferentes a las de procedencia. Lo que es posible ver más o menos con claridad en el Consejo o el Parlamento como fruto de orígenes nacionales o afinidades ideológicas se aprecia también en la Comisión en condicio-

18 Se refiere, respectivamente, a los comisarios europeos Abel Matutes y Manuel Marín, de nacionalidad española.

nes concretas. Esto forma parte de las fallas estructurales de la unificación europea y tiene que ver, entre otros, con dos elementos que la integración ha encontrado —y puede encontrar— difícil de superar: la condición humana y la supervivencia de una predisposición nacionalista que se manifiesta, en el presente caso, en la defensa de determinados intereses no necesariamente comunes.

De vuelta al panorama institucional, es importante hacer referencia directa al PE; único ente comunitario que delibera en público y cuyo perfil es un tanto contradictorio. Por una parte, resulta difícil de enmarcar en un concepto preciso: no tiene como tal un carácter intergubernamental —sus diputados no representan países de manera formal, sino fuerzas políticas— ni totalmente supranacional —sus competencias son limitadas y solo desde el TUE (co)decide con el Consejo en los temas del ámbito comunitario—; mientras sus Resoluciones no son vinculantes y carece de iniciativa legislativa. Por otra parte, la naturaleza de la integración europea comporta para el PE una relación interinstitucional compleja, de la que no siempre ha salido airoso. Entre 1958 y 1993 el PE mantuvo el carácter de una institución político-consultiva, que no logró superar en ámbitos como el de la PESC, «una política intergubernamental en la que el Parlamento Europeo tiene muchísima voz, pero [...] poco voto» (Rodas, 2016), aun con las capacidades funcionales que le otorgara el TUE, ni siquiera después. Es una política que se decide dentro del Consejo. El PE hace una caja de resonancia, puede hacer muchísimas cosas, pero al final todo se decide en el Consejo. De hecho, fue eventualmente desconocido por el Consejo en temas en los que debía opinar; en enero de 1996, por ejemplo, la Eurocámara se pronunció sobre una propuesta de la Comisión relativa a las relaciones con Cuba, acerca de la cual el Consejo Europeo ya había tomado decisión el mes anterior.[19]

19 Ver «Resolución sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo acerca de las relaciones entre la Unión Europea y Cuba [COM(95)0306-C4-0298/95]», de 18 de enero de 1996. Una relación de las resoluciones y otros documentos legislativos del Parlamento Europeo sobre Cuba o con implicaciones para Cuba, adoptadas desde 1980 hasta la actua-

De este modo, la opinión del Parlamento sirvió para apoyar la decisión del Consejo, pero este no la tuvo en cuenta a la hora de tomarla.

La particularidad más relevante del PE es su gran heterogeneidad, no solo formal, pues genera distorsiones funcionales que derivan de las incongruencias de algunos de sus pronunciamientos sobre temas sensibles. Así, por ejemplo, de veinticuatro resoluciones sobre la situación de los derechos humanos en Chile adoptadas hasta 1997, solo tres se emitieron en los años más cruentos de la dictadura militar y el resto, de 1983 en adelante; algo similar a las referidas a la situación política del país, quince en total, concentradas a partir de 1983. A un perfil parecido obedecen las resoluciones adoptadas sobre Haití, Nicaragua o Paraguay, según la evolución de cada uno de estos países (Perera Gómez, 1998:15-16, 19-20). Situaciones como estas se deben a múltiples factores: los compromisos entre grupos y tendencias; elementos coyunturales que inciden en el curso de un proyecto de resolución hasta su adopción definitiva; la correlación de fuerzas interna del PE y su balance con la representación nacional en grupos, comisiones y delegaciones, incluidos sus niveles jerárquicos; y elementos de procedimiento, como el momento de la sesión en que una votación plenaria se planifica. De tal modo, por ejemplo, no pocas resoluciones «complicadas» se han sometido al pleno del PE cuando una parte importante de los eurodiputados han regresado de Estrasburgo a Bruselas o viajado a sus países.[20] Varias resoluciones sobre Cuba, y más

---

lidad, puede encontrarse en el Anexo IX, donde se incluyen, en cada caso, las referencias al *Diario Oficial* (OJ).

20 El PE sesiona en pleno una semana por mes en su sede de Estrasburgo, Francia, lo que obliga al traslado de los eurodiputados, que por lo general residen en Bruselas. Han sido conocidas hasta épocas relativamente recientes las ausencias de los diputados a las votaciones y las estampidas de los jueves, con el ánimo de ganar tiempo para actividades diversas. Los diputados que permanecían para apoyar una determinada resolución promovida por su grupo político lo hacían por disciplina de grupo, aprovechando su propia mayoría, dado que el universo sobre el cual esta se calcula es el de los diputados presentes en la votación.

recientemente algunas sobre Venezuela, han estado en este caso.[21] Karl Buck confirma lo anterior al señalar:

> El Parlamento Europeo es complicado por su composición muy amplia con casi toda la orientación política de los Estados miembros. Sus Resoluciones eran a veces contradictorias entre sí, debido al hecho de que a menudo pocos parlamentarios asistieron al voto, dando así más (aunque poco representativa/o) libertad y peso a los protagonistas de crítica o defensa de Cuba. De esta manera, el Parlamento Europeo no tenía mucho impacto o eco en el Consejo (Buck, 2016).

El PE emite resoluciones que no son vinculantes para el resto de las instituciones comunitarias pero que tienen, sin embargo, impacto político e influencia variables —«el Parlamento Europeo tiene bastante impacto y control sobre la Comisión» (Buck, 2016)— según las circunstancias, los intereses en juego y los países y temas a los que se refieran. En la práctica, pueden estigmatizar a determinados países y construir «casos», lo que se vincula a la frecuente falta de coherencia de sus evaluaciones por la aplicación de raseros diferenciados. Tal ha sido la experiencia de Cuba, objeto de veinticinco resoluciones hasta 1997. En particular, como puede verse en el Anexo X, las de 29 de octubre de 1987; 21 de enero, 10 de marzo y 15 de diciembre de 1988; 18 de enero de 1989; 15 de febrero, 5 de abril y 12 de julio de 1990;

21 Así, la Resolución del Parlamento Europeo sobre los derechos humanos en Cuba, de 10 de abril de 2003, adoptada por 84 votos a favor, 13 en contra y 2 abstenciones (99 diputados presentes de posibles); la Resolución del Parlamento Europeo sobre Cuba de 21 de junio de 2007, adoptada por 50 a favor, 21 en contra y 3 abstenciones (74 diputados presentes) centradas en exigencias de «liberación de los presos políticos» y condenas a la «continua violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales»; y la Resolución sobre el caso de Manuel Rosales en Venezuela, de 7 de mayo de 2009, adoptada por 27 votos a favor y 1 en contra (28 diputados presentes). En todos los casos el PE contaba con más de 700 diputados. Para estos datos pueden consultarse las respectivas actas de sesión del PE.

14 de febrero de 1991; 13 de febrero y 17 de diciembre de 1992; 11 de marzo de 1993; así como 10 de febrero de 1994, referidas tanto a casos personales como a la situación genera de los derechos humanos en la Isla. El que quince de ellas —11,7 % de las aprobadas para países de la región en el mismo período sobre el tema de derechos humanos— correspondieran a la Isla, superada en este caso solo por Chile (Perera Gómez, 1998:15, 16 y 19), muestra a las claras una intención de destacar el «mal comportamiento» de Cuba en el contexto regional.

En realidad, el PE ha funcionado como una institución política con escasa o ninguna competencia en política exterior. De hecho, todas las fuentes orales, tanto europeas como cubanas, lo ubican sin excepción en último lugar entre las instituciones comunitarias por su capacidad de decisión en este ámbito, incluidas las provenientes de medios parlamentarios de una y otra partes. Mujica apunta: «[...] el Parlamento, por su propio carácter y el papel que juega no ha sido un órgano que haya estado en condiciones de tomar la iniciativa» (Mujica Cantelar, 2015); y Carrillo amplía: «[...] el Parlamento Europeo se centra más en política interna de la Unión Europea, en el marco legislativo de la Unión Europea [...] En el plano internacional no veo que sean activos» (Carrillo Alfonso, 2015).

Ello no significa que se desconozca su importancia como foro de debate, su valor simbólico y de formador de opinión ni la necesidad de un enfoque proactivo hacia él (Allende, 2015). Para Cuba, el PE siempre ha sido un elemento complicado, debido a su retórica política crítica, expresada en numerosas resoluciones adoptadas desde mediados de los años ochenta del pasado siglo, y a iniciativas de diversa índole, apreciadas por la parte cubana como provocaciones; actos lesivos a la soberanía nacional o intromisiones en la política doméstica de la Isla y, por ello mismo, evaluadas como ilegítimas. De hecho, la mayoría de las críticas duras hacia Cuba en el tema de derechos humanos, por ejemplo, aunque no únicamente, han salido sobre todo del PE.

La dinámica hasta aquí someramente examinada de los tres componentes esenciales del sistema institucional de la

integración europea: Consejo, Comisión, Parlamento, se ha conjugado con el hecho de que ninguno de los tratados fundacionales de la CE hizo referencia a la política exterior. De este modo, entre los años 1958 y 1970, la proyección internacional de la CEE estuvo casi toda localizada en la esfera comercial, sin que pueda hablarse con propiedad de una política exterior coherente y conscientemente coordinada. Como resultado, se estructuró un sistema de relaciones exteriores del nuevo actor colectivo, que conjugó los sistemas particulares de relaciones exteriores de sus integrantes. La CEE ofreció a sus países miembros con una sólida tradición colonial una vía de escape a la crisis de la relación con sus dependencias y un tránsito más o menos suave hacia relaciones de tipo neocolonial mediante una redistribución de la carga generada por las dependencias, sin que las metrópolis cedieran su preeminencia. Es así como en la Parte IV, artículos 131-136 del Tratado CEE, quedó definido un régimen de asociación para los «países y territorios no europeos que mantienen relaciones particulares con Bélgica, Francia, Italia y los Países Bajos» (Comunidades Europeas, 1987:347-352).

La descolonización sobrepasó la Parte IV del Tratado de Roma, que no previó el tránsito a la plena soberanía en las antiguas dependencias ni la denuncia de una asociación cuyos únicos signatarios eran los Estados miembros de la CEE. Entre 1963 y 1975, dos convenios sucesivos firmados entre la CEE y dieciocho Estados africanos, por períodos consecutivos de cinco años, cambiaron de modo conceptual la asociación en una negociada multilateralmente entre Estados independientes desde un punto de vista jurídico. Los convenios de Yaundé concretaron una zona de libre comercio y libre movimiento de capitales entre la CEE y los Estados asociados, a los que la CEE otorgaba ayuda financiera. La inicial vocación africanista de la temprana CEE, resultante de los vínculos privilegiados de sus Estados fundadores —en particular Francia y Bélgica— con dicha región, se esparció a otras áreas con el desarrollo de la integración y su ampliación a nuevos países, resultante en la expansión de sus intereses y proyección internacionales. En especial, la adhesión del Reino Unido en 1973 asoció a la CEE los

miembros de la Mancomunidad Británica, «cuya estructura económica y cuya producción [fueran] comparables a las de los Estados asociados» a las convenciones de Yaundé y dio paso al más abarcador sistema de las convenciones de Lomé, que rigió las relaciones de la CEE con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) entre 1975 y 2000 (Perera Gómez, 1986; 1989a).

Para el resto del Tercer Mundo se creó la línea «Países en vías de desarrollo de Asia y Latinoamérica» (PVD-ALA) en 1976. Esta extensión del radio de acción comunitario se vio favorecida por la crisis económica global y la puesta en vigor del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) desde 1972. Hasta 1988, en que se establecieron las relaciones entre la CE y Cuba, la Isla no tuvo acceso a la cooperación financiera y técnica concebida para los PVD-ALA; sin embargo, desde 1973 comenzó a utilizar el SGP en sus relaciones con la CEE (González Maicas, 1993).

La ampliación progresiva de las relaciones exteriores comunitarias tuvo dos efectos. Por una parte, ordenó la proyección de la CEE hacia el Tercer Mundo mediante un sistema de ejes y radios; una peculiaridad estructural determinada por la precedente relación colonial de unos u otros Estados miembros con países o regiones específicas. Dichos Estados establecen pautas en la política que debe seguir la CEE: así, Reino Unido y Francia con respecto a África, y España con respecto a América Latina, por citar dos ejemplos destacados. El resto se organiza según el consenso construido alrededor de las posiciones de aquellos. La resultante es un mínimo común denominador muy variable, sobre todo en casos donde no existe una clara política de Estado. Por otra parte, la proyección comunitaria se hizo global y determinó una jerarquización de prioridades no estática (ver Anexo VI),[22] que se ha ido modificando con el tiempo.

22 De esta pirámide de preferencias exteriores, a los efectos del presente trabajo interesan fundamentalmente los vínculos con Estados Unidos, Europa del Este y América Latina por ser países y regiones de incidencia sobre la política de la UE hacia Cuba.

Durante la década de 1970, en pleno auge intergubernamentalista, el Consejo consolidó su dominio sobre los asuntos políticos y la dirección estratégica de la Comunidad a través de dos mecanismos. En primer lugar, la institucionalización de la CPE, procedimiento de decisión política no previsto en los tratados, que le permitió el abordaje común de las grandes cuestiones de política exterior. En segundo lugar, la institucionalización en 1974 del Consejo Europeo, reunión de los jefes de Estado y de Gobierno en la que participan también los presidentes de la Comisión Europea y del PE. A partir de esta fecha, la celebración de reuniones ordinarias primero trianuales, luego bianuales —correspondientes con el cierre de cada semestre de presidencia—, así como la cantidad de reuniones extraordinarias requeridas, inclinó al Consejo Europeo a trazar las orientaciones estratégicas y fijar las nuevas etapas de la política comunitaria. A pesar de su inspiración francesa, la CPE sirvió en sus primeros años a los intereses internacionales alemanes: como apoyo multilateral a la Ostpolitik, a través de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), en un período en que la política estadounidense estaba más centrada en Vietnam, y como un caucus dentro del cual operar cuando Alemania fue admitida en la ONU en 1973.

Frente a la CPE, un proceso totalmente intergubernamental, al margen de los tratados, que funcionó como mecanismo *ad hoc* dirigido por diplomáticos, el TUE representó un paso de avance porque concretó, aunque de modo primario, los fundamentos de una PESC. Aun cuando engorrosa en sus mecanismos de gestión, con un procedimiento para la toma de decisiones basado en varias votaciones sucesivas en el Consejo mediante formas de sufragio diferentes, representó un salto con respecto a la precedente CPE al institucionalizar un proceso político con un flujo propio para la toma de decisiones (ver Anexo VII), cuya lógica, aunque intergubernamental desde la base, podía de manera eventual permitir la adopción de posiciones y acciones comunes. El artículo J.2 establecía un procedimiento para la adopción de posiciones comunes, un instrumento que en breve estaría en el centro de la política hacia Cuba sin que su alcance real para

las relaciones bilaterales hubiera sido entonces calculado con objetividad.

El resultado representó más una reforma que un gran cambio. La iniciativa política, la representación y la implementación se reservaron explícitamente a la presidencia del Consejo, asistida, si era necesario, por los Estados miembros que ocuparan la presidencia antes y después (la troika). La PESC fue diseñada para operar bajo la regla de la unanimidad en la adopción de decisiones, lo que comportaba una limitante de base para sus posibilidades de obtener resultados a escala global. La proyección exterior coordinada de la UE, por tanto, comenzó a construirse en el Consejo a partir del acuerdo unánime de los Estados miembros, por lo general difícil debido a divergencias de intereses y prioridades, así como por posicionamientos políticos variables gracias a cambios de gobierno y ordenamiento institucional interno, al estado de sus relaciones exteriores y a la agenda comunitaria.

Esta situación se complejizó con el progresivo aumento del número de miembros e hizo en extremo ardua la tarea de establecer posiciones comunes más allá de ciertos acuerdos mínimos. La regla de la unanimidad se convirtió en un lastre para la construcción de una política exterior común, no solo por su conjugación con la arquitectura de ejes y radios en las relaciones con la mayor parte del planeta. La ausencia de un poder central dotado de la legitimidad necesaria en el ámbito de la proyección internacional se agudizaba por las diferencias persistentes en las políticas exteriores de los Estados miembros, cuya capacidad de influencia ha mostrado ser, en no pocas ocasiones, mayor que la de la UE; lo que explica algunas de las ambigüedades de la proyección internacional de esta, fragmentada en su influencia política por complejidades estructurales y las ineficiencias e ineficacias funcionales que de ellas se derivan. A esto hay que sumar el peso del factor atlántico, el nivel más permanente de la pirámide de prioridades externas de la CEE, que se manifiesta de modo diferente en la política exterior de cada Estado miembro, con independencia de que todos ellos mantengan como política de Estado una relación estrecha con Washington.

Si la integración europea no fue una iniciativa estadounidense, al menos en la forma en que se produjo, su emergencia tuvo lugar no solo con la anuencia, sino también bajo la presión de Washington. Estados Unidos promovió una región estable y próspera como antídoto frente a los conflictos sociales y la propagación del comunismo, y como factor de fortalecimiento en la confrontación ideológica con Moscú. La integración europea era también un marco excelente para embridar a Alemania económica y políticamente, y reforzar la diplomacia de contención con el control sobre los asuntos europeos. De hecho, las organizaciones fundamentales que se constituyeron en la región después de la Segunda Guerra Mundial (OECE, OTAN, la UEO, el Consejo de Europa) tuvieron carácter euroatlántico, fuera por la participación directa de Estados Unidos o por su vinculación indirecta. Estados Unidos no solo promovió la reconstrucción europea mediante el Plan Marshall; también mediante intensas presiones en favor de la reconstrucción de la industria pesada de la RFA y del rearme alemán.

Entre Estados Unidos y la CEE ha existido históricamente una relación de cooperación, basada en vínculos, valores ideológicos e intereses globales comunes y una alianza de seguridad determinada por las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, que se combina con un enfrentamiento intrasistémico que va desde las contradicciones de intereses inherentes a la concurrencia del capital hasta modos de hacer diferentes, así como el reflejo en la superestructura de concepciones y evoluciones históricas dispares. Las cuatro décadas transcurridas entre la creación de la CECA y el surgimiento de la UE trocaron el paternalismo y la complacencia inicial de Estados Unidos y su aparente subestimación del alcance y potencialidades del proyecto de integración en reservas ante una experiencia con rasgos propios e intereses específicos, que no solo generaron frecuentes y numerosos conflictos comerciales en la Organización Mundial del Comercio (OMC), sino también una modificación de la percepción de seguridad que había sustentado durante decenios la existencia y el desarrollo de la OTAN.

En el contexto europeo cobraron fuerza las tesis favorables a una llamada «identidad de defensa», como aspiración regional a una política de seguridad independiente o cuando menos autónoma de Estados Unidos, resultado lógico de un proceso de integración que evolucionaba, aunque lentamente, de la economía a la política y de esta a la seguridad, en busca de mayor realce internacional. La contraposición entre las visiones de una «Europa atlantista» y una «Europa europeísta» no solo involucró a los miembros de la CE-12, sino también a los candidatos de Europa del Este a la adhesión: el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, adoptado en noviembre de 1991, creó el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte para incluir a los antiguos países comunistas del Este en los mecanismos de seguridad occidentales y satisfizo los deseos de Estados Unidos de ampliar las competencias atlánticas para asegurar su supervivencia.

En tal contexto, el TUE estableció que la UEO, que debía convertirse en el «componente de defensa» de la UE en la lógica de una política europea de seguridad más independiente, respetaría «las obligaciones derivadas para determinados Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco» (Consejo de la Unión Europea/Comisión de las Comunidades Europeas, 1992:126). Esta cláusula del TUE constituyó una limitante fundamental en cuanto a las perspectivas de una defensa autónoma europea y, por ende, de una política exterior autónoma. Estados Unidos y la OTAN se mantuvieron como actores principales en este terreno, poniendo de relieve la débil voluntad política y la capacidad de maniobra de los Estados miembros para llevar a cabo una proyección realmente común.

A pesar de ello, los cambios estructurales de la CE entre 1987 y 1993 llevaron a una actualización gradual y selectiva de su institucionalidad y de su capacidad de proyección de poder. La introducción de la UEM y de la PESC fueron los pasos más importantes en esta dirección, al reestructurar el sistema monetario global, poner fin a la hegemonía del dólar y establecer opciones teóricas para desarrollos similares en la dimensión militar del poder. La potencia emergente de

la integración europea y su atractivo como modelo social y de desarrollo desafiaron el liderazgo económico y político de Estados Unidos y, al devenir referente, reforzaron la competencia intrasistémica e hicieron visibles las diferencias entre modelos cuyos actores (Estados Unidos y la UE) estaban de acuerdo en principios fundamentales (democracia, economía de mercado, derechos humanos y gobernanza global), pero en desacuerdo en cuanto a las vías para aplicarlos.

El fin del orden bipolar colocó a la CE en posición idónea para asumir las cargas financieras de la transición al capitalismo en el Este europeo. Su integración era una vía para la reunificación de Europa una vez eliminada la frontera ideológica de la confrontación bipolar y para contrarrestar el potencial desestabilizador de una Alemania unida. Con tal propósito, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) encargó a la Comisión Europea en junio de 1989, a partir de una propuesta estadounidense, coordinar la ayuda de los países desarrollados a Hungría y Polonia, contexto en el que se inscribió la creación del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) con predominio del capital europeo.

Más allá de las concepciones de seguridad, las posiciones divergentes de las respectivas estructuras económicas de la CE y Europa del Este habían sido características del conflicto bipolar. Durante la distensión de los años setenta, la CEE propuso en diversas ocasiones, desde 1974, la firma de tratados comerciales por separado con cada uno de los países del extinto CAME; la URSS, por su parte, insistía en que este tratara con la CEE a nombre de todos sus miembros.

La CEE consideraba que el CAME no tenía ni la estructura ni la representatividad para poder tratar de igual a igual; además de estar organizado en torno a la Unión Soviética y, por ello mismo, disponer de un grado de integración económica y de corresponsabilidad en la toma de decisiones mucho más limitado. De hecho, el CAME carecía de autoridad para negociar en nombre de sus miembros y, aunque desde 1978 se celebraron reuniones exploratorias entre la Comisión Europea y la Secretaría del CAME, los progresos fueron escasos. Y si los contactos formales fueron tímidos y de exiguos

resultados, otro tanto cabe decir de las relaciones comerciales: en 1986, las exportaciones de la CEE al CAME no superaban 7 % del comercio exterior comunitario; la mayor parte de este porcentaje concernía a la URSS.

Tras el ascenso de Mijaíl Gorbachov en 1985, el CAME pasó a aceptar el doble enfoque de la CEE: firma de un acuerdo global entre ambas organizaciones y negociación de acuerdos comerciales entre la CEE y cada uno de los miembros del CAME por separado. El acuerdo global entre la Comunidad y el CAME consistió finalmente en una declaración conjunta, firmada el 25 de junio de 1988 en Luxemburgo, por la que se establecían relaciones formales entre ambas organizaciones. Las partes convenían en cooperar en materias en las que ambas tuvieran competencias y que resultaran de interés común (Comisión de las Comunidades Europeas, 1991).

Pero el fin del orden bipolar colocó en la agenda de la CEE lo que antes de 1989 habría parecido una utopía y aún a mediados de los años noventa se veía como un proyecto lejano: su ampliación hacia los antiguos países comunistas de Europa central y oriental, lo que reorientó las prioridades de la CEE y puso a Europa del Este en la cúspide de su pirámide de preferencias (ver Anexo VI). Para la UE, la ampliación se convirtió en un imperativo político. Si para Europa del Este el sueño del «regreso a Europa» fue, junto al anticomunismo militante, el elemento más aglutinante en la etapa justo posterior al colapso del sistema socialista, para Bruselas se trataba de rescatar el proyecto de una Europa «del Atlántico a los Urales». A la vez, la dinámica institucional derivada de la aplicación del Tratado de Maastricht favoreció una proyección internacional más global; mientras la reforma institucional emprendida para amortiguar el impacto de la ampliación al Este se tradujo, junto a los pasos en función de la ampliación, en un nuevo eurocentrismo.

# De los orígenes a la codificación de la política hacia Cuba (1988-1996)

Difícilmente puede hacerse referencia a una «política» de la CE hacia Cuba en el período anterior a la constitución de la UE.

Por una parte, hasta entrados los años sesenta no existía una proyección internacional común de los Estados fundadores de la CE, salvo para el caso de sus antiguas colonias; pues solo con la aparición de la CEE en 1958 el proceso de integración asumió una dimensión exterior, concretada de modo progresivo a través de diferentes armonizaciones de mercado, mediante la adopción de políticas comunes en materia agrícola, comercial y pesquera. Fue con la puesta en vigor, en 1972, del SGP y el establecimiento de las bases de su política hacia los PVD/ALA que la actividad exterior de la CE incluyó de manera expresa a los países no asociados y que, por vez primera, los acuerdos de alcance global adoptados en el seno de la CE comenzaron a implicar la negociación bilateral de sus términos de aplicación. Con independencia de las afectaciones de distinta índole de estas y otras políticas sobre las relaciones con Cuba, no se trataba de una proyección bilateral específica y tampoco incluía elementos definidamente políticos. Por otra parte, no fue hasta mediados de los años setenta, con la CPE, que los Estados miembros comenzaron con timidez a dar pasos en aras de posicionamientos comunes ante los diferentes temas internacionales, regiones y países incluidos. De hecho, no se han encontrado

declaraciones oficiales de la Comisión Europea o del Consejo sobre Cuba antes de 1992. En el caso del PE, existe una resolución de 1980 y ninguna otra hasta 1987.

## El surgimiento de la política hacia Cuba. Contexto y condicionantes (1958-1993)

Durante la Guerra Fría, las obligaciones derivadas del diferente posicionamiento de la CE y Cuba en el orden bipolar delinearon un esquema de relaciones dentro del cual ninguno de ellos constituía una prioridad para el otro. En el caso de la CE, la ambigüedad de su proyección hacia Cuba, caracterizada hasta finales de los años ochenta por una débil definición estratégica, se puso de manifiesto en que la Isla fuera considerada por la CE como un país comunista antes que como un país latinoamericano (Grabendorff, 1984). En ello incidían tanto los propios desajustes estructurales de la CE como la «identidad múltiple» de Cuba: estructuralmente, un país del Tercer Mundo; en lo político y económico, un país del «segundo mundo»; en el orden cultural, un país «occidental». Además, esta proyección de la CE derivaba de un escaso interés económico y una prioridad nula en términos de seguridad, y se veía dominada por condicionantes geopolíticas. En el caso de Cuba, a los compromisos derivados de la pertenencia al CAME, frente a los cuales la cooperación con la CE no ofrecía una alternativa más ventajosa, se unían prioridades vinculadas al desarrollo de una política de orientación tercermundista, internacionalista y antimperialista. Para ambos actores, eran evidentes la falta de conocimiento recíproco y las percepciones sesgadas por el orden bipolar (Perera Gómez 1994), lo que para Cuba adquiría valor añadido por efecto del diferendo histórico con Estados Unidos.[1]

En esta etapa, las concepciones prevalecientes en Cuba acerca del papel, el lugar internacional y las potencialidades

1 Hago referencia a lo largo del texto al diferendo histórico entre Cuba y Estados Unidos según D'Estéfano Pisani (2000), lo que no excluye su agudización después de 1959 hasta adquirir características de verdadero conflicto.

de la integración euroccidental estaban en línea con las interpretaciones soviéticas del momento. Las visiones dogmáticas del marxismo-leninismo establecieron durante mucho tiempo, a partir de una interpretación simplista de los postulados de sus clásicos, que la integración entre los países capitalistas era imposible por el carácter antagónico de sus contradicciones. Estas afirmaciones obviaban la capacidad y múltiples posibilidades del capital transnacional para incidir sobre las instituciones políticas en función de un proyecto que le favorece. Se apoyaban básicamente en la aseveración de V. I. Lenin, traspolada de manera mecánica, acerca de que «los Estados Unidos de Europa, bajo el capitalismo, son imposibles o son reaccionarios» (Lenin, 1961a).

El diferente posicionamiento de ambos actores en el orden bipolar condicionó en gran medida cualquier perspectiva de ampliación de sus relaciones que trascendiera los intercambios comerciales. Sin embargo, el mantenimiento de los vínculos de intercambio entre Cuba y los Estados miembros de la CE se había visto favorecido en dos sentidos. Por una parte, la rápida reorientación por el gobierno cubano del grueso de las relaciones económicas externas de la Isla hacia la Unión Soviética y el resto de los países socialistas europeos como consecuencia de la pérdida del mercado estadounidense no significó una renuncia a los vínculos con el occidente de Europa (ver Anexo VIII). Por otra, algunas naciones europeas no estuvieron dispuestas a apoyar la política confrontacional de Estados Unidos: Francia y España, por ejemplo, vieron la oportunidad de adoptar acciones independientes de Washington en el caso cubano; otros países, como Gran Bretaña, justificaron la continuación de las relaciones con Cuba con argumentos de tipo comercial.

El carácter de las relaciones bilaterales entre los Estados miembros de la CE/UE y Cuba ha estado determinado por convergencias históricas con algunos países, por las relaciones con Estados Unidos y por los cambios en el contexto internacional. Todos los países miembros de la CE fueron antagonistas de Cuba, ideológicamente hablando, durante la vigencia del orden bipolar. Pese a ello, y a diferencia de

Estados Unidos, mantuvieron las relaciones económicas, diplomáticas —excepto Alemania hasta 1975 debido a la doctrina Hallstein e Irlanda hasta 1999— y de cooperación, sobre todo antes de la entrada de Cuba al CAME. Las razones son varias: la tradición liberal, relevante en casos como el Reino Unido, aunque también en los de Alemania, Bélgica y Holanda; posiciones independientes en materia de política exterior, como las de la Francia gaullista, aunque también las de Bélgica, Grecia o la España franquista; la herencia cultural e histórica, por lo general asociada a los intensos vínculos de la época de la colonización entre Cuba y España, aunque también incluye al resto de «la latinidad» de la UE: Francia e Italia; y una filosofía opuesta al embargo como instrumento de presión, que nunca ha condicionado políticamente el comercio. A esto debe añadirse el predominio de la negociación en la proyección exterior de la UE y el reconocimiento por algunas contrapartes europeas del carácter independiente de la política exterior de Cuba, en particular durante el orden bipolar.

De hecho, las relaciones diplomáticas que la Isla mantenía desde antes de 1959 con varios Estados de los que integraron la CE entre 1958 y 1993 se ampliaron hasta alcanzar a once de los doce Estados miembros existentes en el momento de constitución de la UE, ya que Irlanda era el único país de la CE-12 que había decidido no establecer relaciones diplomáticas con Cuba. En el terreno comercial, los intercambios excedieron escasamente 6 % promedio del total de los efectuados por la Isla hasta 1987, aunque con cifras superiores en 1969-1971 y 1973-1977. La parte de las importaciones, sin embargo, alcanzó dos dígitos en no pocas ocasiones, como puede apreciarse en el Anexo VIII. En cualquier caso, esta cifra no constituye un subproducto absoluto de las estrechas relaciones que se construyeron entre Cuba y las llamadas democracias populares de Europa del Este, además de la URSS, sino uno de los resultados palpables de la dependencia cubana del mercado estadounidense antes de 1959; al reducido comercio con Europa había contribuido más una herencia que un proceso conscientemente dirigido (Perera Gómez, 1992b).

No obstante, el ingreso de Cuba al CAME en 1972 se erigió en un obstáculo esencial para la institucionalización de los vínculos CEE-Cuba. La CEE nunca reconoció a esta organización como interlocutor válido, lo cual guardaba estrecha relación, más allá de veleidades políticas, con su incapacidad para negociar a nombre de sus Estados miembros. El CAME, mientras tanto, no aceptaba la estrategia comunitaria de establecer relaciones con cada uno de sus países miembros por separado. El enfrentamiento entre estas percepciones tuvo como resultado la ausencia sostenida de relaciones entre ambas organizaciones. Solo después de la Declaración conjunta CAME-CEE de junio de 1988 se crearon condiciones para el reconocimiento mutuo y el establecimiento de vínculos entre ambas entidades, el 25 de septiembre del propio año. De igual modo, se iniciaron relaciones diplomáticas bilaterales formales entre la CEE y Cuba desde el 29 de septiembre. La solicitud había sido presentada por el gobierno cubano desde el mes de junio anterior, fecha de la Declaración conjunta (Agence Europe, 1988:5-6).

Así, en comparación con el resto de los países de América Latina, las relaciones de Cuba con la UE se formalizaron un poco tarde.

La Isla era aún menos significativa para la proyección económica exterior de la UE que América Latina; históricamente desplazada de las prioridades comunitarias, como se aprecia en el Anexo VI. Cuando la CE y Cuba establecieron relaciones diplomáticas, casi coincidiendo con el fin del orden bipolar, la CE y América Latina llevaban un poco más de quince años de vínculos institucionalizados, que se habían concretado desde 1974 en varias plataformas de diálogo y concertación política: las Conferencias Interparlamentarias Parlatino-Parlamento Europeo, iniciadas ese año; el Diálogo de San José (1984) y el Diálogo Unión Europea-Grupo de Río, comenzado en 1987 e institucionalizado en 1990; la creación de espacios políticos para el surgimiento y desarrollo de los procesos de paz negociada en Centroamérica, en especial el Acuerdo de Paz de Esquipulas (Sanahuja, 2000). Estas plataformas se habían visto apoyadas por la puesta en

práctica de la CPE y de la incipiente política comunitaria de cooperación al desarrollo, mediante la firma de acuerdos de cooperación con todos los países del área. Excepción hecha de las conferencias interparlamentarias, Cuba había permanecido excluida de los mecanismos existentes entre las dos regiones, los cuales se caracterizaban por un notable desequilibrio entre el compromiso político de la CPE y el contenido económico de las relaciones, así como por una cooperación al desarrollo inferior a la otorgada a otras áreas geográficas.

No solo el conflicto bipolar desempeñó un papel central en el desplazamiento de las potencias europeas del mercado cubano; el naciente poder imperial de Estados Unidos lo había hecho desde principios de siglo de manera mucho más acabada que en el resto de Latinoamérica. Las características de la estructura exportadora cubana tuvieron una cuota de incidencia en los niveles alcanzados por la relación comercial bilateral, junto a transformaciones ocurridas durante esos años en la evolución de la integración europea. La adhesión de España y Portugal en 1986 tuvo implicaciones para el comercio bilateral: redujo sensiblemente las exportaciones de azúcar cubano a estos dos países y gravó de modo considerable las importaciones españolas de tabaco; la reunificación alemana en 1990 eliminó al segundo socio comercial más importante de Cuba, sin contrapartida en la reorientación de las exportaciones cubanas a la ex-RDA hacia el resto de los Estados miembros de la UE.

A estos elementos hay que añadir la inexistencia en Cuba de una estrategia de atracción de la inversión extranjera hasta la promulgación del Decreto-Ley 50 en 1982 (Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba. Comisiones de Asuntos Constitucionales y Jurídicos y de Asuntos Económicos, 2014; Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana, 2012; Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba, 1995) y la suspensión del pago de la deuda en moneda libremente convertible a partir de 1986 (Alonso, 1992; Martínez Salsamendi, 1994; Rodríguez, 2015), que cerró al país las puertas de

numerosas e importantes fuentes europeas de crédito a la exportación. La crisis de la deuda externa desatada a partir de 1982 en América Latina afectó también a Cuba, aunque su situación particular tenía relación con la coincidencia entre la inserción de Cuba en el CAME, la afluencia de capitales occidentales, una subida de los precios del azúcar que generó incrementos en las importaciones sin contrapartida en exportaciones y el consiguiente aumento del déficit comercial, que incrementó la deuda. Aunque el gobierno cubano logró renegociar a su favor sus adeudos con el Club de París entre 1982 y 1986, a partir de ese año declaró la suspensión de pagos como consecuencia de sus serios problemas de insolvencia y de las condiciones impuestas por los acreedores, que no aceptaron propuestas favorables al mantenimiento del crédito.

En particular, las transformaciones ocurridas desde 1989-1991 en la URSS y Europa del Este generaron una reducción de casi 75 % en la capacidad exportadora de Cuba y la pérdida de sus principales fuentes de financiamiento (Martínez Martínez, 1994), y sometieron a la Isla a un doble régimen de competencia: la de estos países en el mercado comunitario en virtud de sus nuevas preferencias —Cuba fue excluida de las otorgadas al resto de las naciones que habían sido miembros del CAME para compensarles por la disolución de esta organización— y la de la CEE en los mercados de estos países.

La rápida evolución del contexto mundial generada por la debacle del socialismo europeo también incidió sobre la agudización de las tensiones Norte-Sur; entre otros aspectos porque modificó la función política de la ayuda pública al desarrollo, haciéndole perder su papel en el anterior dispositivo de fidelidad de los países del Tercer Mundo a un bloque dado. En contraste con el período del conflicto Este-Oeste, en lo adelante ya no fue posible escoger entre dos órdenes políticos esencialmente diferentes, sino entre variaciones del modelo de acumulación neoliberal, asociadas a una visión fundamentalista de temas como la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho que aprovechaban

en su favor las tendencias objetivas a la globalización, vinculadas con una dominación política más o menos benévola de alguno de los centros del capitalismo mundial. Desde entonces pudieron imponerse condiciones a libre arbitrio por parte de los donantes y se afianzó un diseño de cooperación internacional basado en condicionalidades políticas y en las prerrogativas unilaterales de los donantes para definir las modalidades de la cooperación, así como su puesta en marcha, su continuación o su suspensión. La política de la CE hacia Cuba no se sustrajo de esta tendencia (Perera Gómez, 2000).

La relativa coincidencia temporal entre el establecimiento de las relaciones oficiales CEE-Cuba y el derrumbe del socialismo en Europa oriental, unida al mantenimiento de la orientación política, económica y social del sistema imperante en la Isla, politizaron de manera sustantiva el entorno bilateral, en momentos en que el fin del orden bipolar daba paso a una supuesta desideologización de las relaciones internacionales. Esto se reflejó en el tono de las resoluciones como las adoptadas por el PE el 15 de diciembre de 1988 y el 15 de febrero de 1990.[2] Esta politización constituyó la base del sistema de condicionamientos exigidos por la CEE para la concreción de vínculos

2 Así, «...el PE condena la política totalitaria castrista, hostil a los derechos humanos, se solidariza con las víctimas de la dictadura y exige el cumplimiento de las antiguas promesas democratizadoras castristas. Al mismo tiempo, pide a los ministros de Asuntos Exteriores, reunidos en el marco de la Cooperación Política Europea, que expresen "su esperanza en un restablecimiento rápido y ordenado de la democracia" en Cuba y manifiesten su interés en favor de la "organización de elecciones libres y democráticas en ese país"» (Resolución sobre la situación actual en Cuba, particularmente en lo concerniente a los derechos humanos, 15 de diciembre de 1988) y «El PE observa la manifiesta hostilidad del Presidente cubano, Fidel Castro, hacia las reformas que se han llevado a cabo en la URSS. Asimismo, observa con inquietud los continuos arrestos y la detención de miembros de las organizaciones que luchan en favor de los derechos humanos y la libertad» (Resolución sobre las violaciones de los derechos humanos en Cuba, 15 de febrero de 1990).

contractuales con Cuba mediante un acuerdo marco de cooperación, así como de la cada vez más politizada percepción de la CEE por parte del gobierno cubano.

Esta etapa carece de una historiografía nacional dedicada a abordar las relaciones de Cuba con la CEE, lo cual no se planteaba como posibilidad antes de 1988. Los efectos de la estrecha vinculación de Cuba al sistema socialista solo fueron abordados a partir de la década de 1990, al evidenciarse la creciente importancia de Europa occidental para Cuba y cuando el tiempo transcurrido y la modificación de las circunstancias internacionales permitieron tomar distancia y hacer un análisis más objetivo de las ventajas y desventajas que tuvo para Cuba su inserción en el CAME. La academia reflejaba el discurso político considerando a los Estados miembros de la CEE, sin matices, como aliados estratégicos incondicionales de Estados Unidos. Una excepción meritoria se encuentra en Carlos Rafael Rodríguez, mente preclara de la economía política marxista en Cuba, quien señaló en un trabajo paradigmático de principios de los años ochenta:

> Una actitud mecánica nos llevaría a considerar que, puesto que se mantienen en relación estrecha con Estados Unidos, los diez países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), los integrantes de la alianza militar que es la OTAN, los que firmaron el Tratado de Río de Janeiro, deben seguir todos los pasos de Washington contra Cuba. Olvidaríamos al pensar así que la OCDE, la Comunidad Económica Europea y el propio Tratado del Atlántico del Norte no eliminan, ni mucho menos, las contradicciones que subsisten entre sus signatarios y, por eso mismo, se hace posible y necesario diferenciar sus actitudes [...] Si no lo hiciéramos, incurriríamos en un extremismo político de adolescentes (Rodríguez, 1981:23).

En tal contexto, la negociación de un convenio de cooperación se convirtió en el punto principal de la agenda bilateral. Al día siguiente del establecimiento de las relaciones entre

la CE y Cuba, el gobierno cubano anunció su intención de solicitar la apertura de negociaciones bilaterales encaminadas a la firma de un acuerdo marco de cooperación con la CE, lo que fue oficializado mediante un *Aide Mémoire* a la Comisión Europea en marzo de 1989, en el que se precisaban los objetivos cubanos de cooperación y diálogo, que en aquel momento fueron propuestos por el gobierno cubano en las esferas del azúcar y la agroindustria azucarera, la pesca, la energía, la ciencia y tecnología, la formación profesional, y los sectores de educación, salud, cultura, finanzas e inversiones conjuntas, SGP y política comercial (Allende Karam, 1994). La Comisión Europea no respondió nunca oficialmente a esta solicitud.

En mayo del propio año, Rudy Arndt, entonces presidente del Grupo Socialista del PE, visitó la Isla por invitación del gobierno cubano y fue recibido por el presidente Fidel Castro, quien manifestó interés, según el propio Arndt, en entablar negociaciones con la CEE con vistas a una cooperación en el sector azucarero y en materia de tecnología y medicina (Agence Europe, 1989). La puesta en práctica de esta y otras acciones se corresponde con lo que José Javier Fernández identifica como «el papel que desempeñó el Parlamento Europeo desde el establecimiento de relaciones Unión Europea-Cuba en el 88 [...] un papel absolutamente de privilegio» (Fernández Fernández, 2016), y que, en mi opinión, apunta sobre todo a la actividad más o menos intensa desarrollada en esos años por la Eurocámara en relación con Cuba. Así, por ejemplo, el PE adoptó un numeroso grupo de resoluciones que conjugaban las apelaciones al Consejo y a la Comisión para abrir negociaciones con Cuba a fin de concluir la firma de un acuerdo marco de cooperación y la crítica, de disímiles formas y en diversos grados, a la situación de los derechos humanos en Cuba. Entre 1987 y 1994 fueron adoptadas dieciséis resoluciones referidas a este tema de conjunto con otras cuestiones; cuatro que tocaron el tema de modo colateral, en la medida que el texto no se refería solo a Cuba o que el tema de los derechos humanos no era el núcleo de su contenido; y otras tres que se referían por entero a un tema diferente. Una proporción importante de las Resoluciones citadas en el primer grupo se refería a casos y no

a lo que se denomina «violaciones flagrantes y masivas de los derechos humanos». El resto se ocupaba principalmente de la situación general de los derechos humanos en Cuba.[3]

Durante todo este período, por su parte, y en su carácter de encargada de la ejecución de la política comunitaria, la Comisión Europea fue portavoz de los condicionamientos políticos establecidos a Cuba en el terreno de la cooperación. Algunos momentos significativos se manifestaron desde el propio establecimiento de las relaciones diplomáticas entre Cuba y la CEE, cuando se especificó que ello no implicaba que el futuro se estableciera un acuerdo de cooperación entre ambas partes (Comisión de las Comunidades Europeas, 1988); o en 1991, cuando Abel Matutes, comisario de Cooperación, afirmó que la CE no establecería ningún acuerdo con Cuba mientras no se efectuaran reformas en el país (Perera Gómez, 1994).

En el fondo, sin embargo, la dinámica general de la política de la UE hacia Cuba en esos años estuvo diseñada por el Consejo y las posiciones de sus Estados miembros. El interés cubano por lograr la firma de un acuerdo marco de cooperación con la UE se vio bloqueado en esta institución, que decide tales cuestiones a propuesta de la Comisión, la cual no percibió durante los años mencionados un contexto favorable entre los Estados miembros. Una evidencia en tal sentido radica en que la Comisión desarrolló con Cuba acciones puntuales de cooperación en sectores en los que contaba con un mandato general para suscribir acuerdos, o en proyectos que no rebasaban el millón de ECU,[4] para los cuales no se requería la conformidad expresa del Consejo ni la consulta al PE. Por su parte —y a pesar de que el grueso de las resoluciones adoptadas por la Eurocámara en este período fueron textos críticos de alto contenido político relacionados con valoraciones acerca de la situación interna en Cuba (ver Anexo IX)—, varias recomendaciones del PE relativas a la apertura de negociaciones con la Isla para un acuerdo marco de cooperación no

3 Ver Anexo IX. Para un análisis más detallado del tema, consúltese Perera Gómez (1998).

4 European Currency Unit (Unidad Monetaria Europea), utilizada en la contabilidad común antes de la aparición del euro.

fueron tomadas en cuenta, como se deriva de la inacción de la Comisión y el Consejo ante Resoluciones como las adoptadas el 13 de octubre de 1988[5] y el 22 de febrero de 1991.[6]

Los elementos antes relacionados motivaron que hasta 1993 las relaciones bilaterales se movieran en un plano de altibajos, indefiniciones y solo débiles progresos en el terreno de la cooperación y pusieran en evidencia lo que ha sido una característica fundamental de su evolución a lo largo de la historia posterior: por una parte, su fragilidad; por otra, su vulnerabilidad a la influencia, tanto de factores externos como de naturaleza coyuntural —incluso sin vinculación directa con el entramado bilateral—, dos elementos fundamentales y mutuamente condicionantes.

En mayo de 1989, la CE y Cuba intercambiaron embajadores[7] y, en junio de 1990, el presidente de la Delegación del PE para las relaciones con América Central y México —a cargo de los asuntos cubanos en la Eurocámara—, Fernando

5 «El PE opina que la declaración conjunta de reconocimiento recíproco entre la CE y el CAME afecta también a sus Estados miembros no europeos [...] Considera que [...] la estructura económica de Cuba sigue estando muy poco diversificada [...] y que, como consecuencia de la aplicación de una política económica errónea y del continuado boicot de Estados Unidos, se enfrenta a grandes dificultades [...] El PE pide [...] a la Comisión que examine de qué modo la Comunidad podría abrir sus mercados a productos procedentes de Cuba [...] y hasta qué punto podrían beneficiarse del SPG productos procedentes de Cuba. [...] El PE contempla, en este sentido, la posibilidad de incluir a Cuba en la cooperación entre la CEE con los Estados de América Latina, en particular, en la cooperación económica y científica» (Resolución sobre las relaciones de la Comunidad con los miembros no europeos del CAME, 13 de octubre de 1988).

6 «[...] el PE recomienda que la Comisión Europea aumente sus contactos con Cuba para crear el marco de un futuro acuerdo de cooperación con ese país» (Resolución sobre las relaciones con los países de América Central, incluida Cuba, 22 de febrero de 1991).

7 La Delegación de la Comisión Europea en México y su jefe fueron formalmente acreditados para representar de manera concurrente a la CE ante el gobierno de la República de Cuba. Por Cuba, la embajada ante el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo asumió la representación ante la CE, una práctica habitual de los Estados no miembros.

Suárez, realizó una visita oficial a La Habana. Además, por primera vez se discutió en Bruselas la posibilidad de firmar un acuerdo marco entre la CE y Cuba (Grabendorff, 1994). Estas iniciativas fracasaron al año siguiente, debido al llamado «conflicto de las embajadas» en La Habana, que se produjo cuando, en el verano de 1990, grupos numerosos de personas ocuparon diversas embajadas europeas en la capital de la Isla como vía para emigrar, lo que generó una serie de declaraciones acusatorias contra los países implicados por parte de las autoridades cubanas. A solicitud del gobierno español, la CEE respondió el 20 de julio con la suspensión de todas las acciones de cooperación con Cuba. A su vez, el PE emitió el 13 de septiembre de 1990 una crítica resolución sobre el tema. Erwan Fouéré, primer jefe de Delegación de la Comisión Europea ante el gobierno de la República de Cuba, a la sazón en el cargo, recuerda este particular como una de las coyunturas críticas generadoras de los altibajos característicos en las relaciones de la CEE con Cuba, refiriéndose a momentos de crisis; tales como la que llama «crisis de los refugiados», «many people went into the Embassies and so on, and this led to a change and downgrading»[8] (Fouéré, 2016).

Posteriormente, el 20 de enero de 1992, la ejecución del jefe de un comando armado infiltrado por la costa norte cubana sirvió de argumento a la CE para cancelar de nuevo las acciones de cooperación que se habían reanudado y para suspender la visita planificada de una misión técnica de la Comisión Europea. Una Declaración Común del Consejo del 23 de enero de 1992 y una Resolución del PE del 13 de febrero del propio año[9] precedieron a las acciones adoptadas por la CE.

8 «[...] mucha gente entró a las embajadas y esto condujo a un cambio y degradación».

9 «La Comunidad y sus Estados miembros expresan su profunda repulsa por la ejecución de Eduardo Díaz Betancourt el 20 de enero de 1992, que se efectuó a pesar de las fuertes reacciones internacionales suscitadas por la condena y de las peticiones de clemencia dirigidas a las autoridades cubanas» (Declaración común hecha pública en Lisboa y Bruselas el 23 de enero de 1992). «[...] el PE lamenta profundamente el recurso a la pena de muerte, sobre todo para los delitos políticos [...] El PE denuncia estas violaciones de los derechos humanos en la isla, pide

El eurodiputado Ramón Jáuregui se encuentra también entre los que reconocen que «las coyunturas han influido verdaderamente, y mucho, y que las posiciones han estado variando en función de las circunstancias efectivamente y de los líderes» (Jáuregui Atondo, 2016), como podrá constatarse más adelante.

En el caso de los factores externos, tanto la presencia de Cuba en el escenario regional bajo dominio estadounidense como la existencia de un diferendo histórico secular con Estados Unidos, agudizado a partir de 1959, se convirtieron en elementos de influencia particular sobre los vínculos de La Habana con terceros. Específicamente, las relaciones CE-Cuba no pueden ser enfocadas de manera lineal, sino en el marco de un triángulo de relaciones que involucra a Estados Unidos (Perera Gómez, 1997), lo que se agudizó desde que el cambio en el modelo vigente de interacciones globales durante la Guerra Fría puso de relieve la competencia intrasistémica. Este elemento ha estado presente casi en la totalidad de los posibles ángulos de análisis del tema, sobre todo de aquellos referidos a la etapa posterior a 1988. No solo guarda relación con el contexto internacional de la postguerra fría y las modificaciones que este introdujo en la correlación de fuerzas en el ámbito internacional, sino también con las limitaciones del margen de autonomía europeo frente a Estados Unidos.

De hecho, a la dependencia política de la CE con respecto a Estados Unidos, que tiene en su base una dependencia de carácter militar y de seguridad, se agregan en el caso de las relaciones con Cuba factores como el peso de los intereses recíprocos en el marco de este triángulo. Desaparecido el bloque del Este, la CE quedó como el único factor de equilibrio, por defecto, aunque las opciones disponibles con la CE

---

al Gobierno cubano la abolición de la pena de muerte, condena vivamente la ejecución de Eduardo Díaz Betancourt en Cuba y solicita al Gobierno cubano, al Tribunal Supremo y al Consejo de Estado que se conmuten las condenas a muerte de Miguel Almeida Pérez y de René Salmerón Mendoza» (Resolución sobre las ejecuciones y violaciones de los derechos humanos en Cuba, 13 de febrero de 1992).

eran limitadas, a causa de su estrecha y multidimensional alianza con la nación norteña. De este modo, el triángulo CE-Estados Unidos-Cuba no era equilátero: si la menor de las aristas se toma como exponente de la intensidad estratégica del vínculo, estas se ordenaban entonces de modo decreciente en el sentido Estados Unidos-CE, Estados Unidos-Cuba, CE-Cuba y, en todos los casos, biunívocamente.

Entre estos ejes, de los que Alberto Rodas —como otros entrevistados— considera que el principal para el ámbito de interés ha sido la relación entre Cuba y Estados Unidos (Rodas, 2016; Fernández Fernández, 2016; Fouéré, 2016; Declercq, 2016; Mujica Cantelar, 2015; Allende Karam, 2015), existe también una influencia recíproca. Jáuregui estima que «la presión americana a Cuba desde hace ya más de cincuenta años también condicionó a Europa, y que la pretensión de conseguir el proceso democrático en Cuba a través de la presión [...] económica, comercial y política ha estado [...] presidiendo las relaciones de todo el mundo occidental con Cuba» (Jáuregui Atondo, 2016).

De aquí que, por la naturaleza del vínculo euro-estadounidense, es difícil que la CE estuviera en disposición de generar un conflicto político con Washington —para el cual Cuba es prácticamente un tema de política interna— por cuestiones que para esta solo son de interés relativo en el marco de su gestión exterior. Tales cuestiones se pusieron de manifiesto con mucha mayor agudeza después del reordenamiento de la proyección internacional de la CE como resultado de la constitución de la Unión Europea.

## Estructuración (1988-1996)

Como en cualquier otro caso de estudio, una periodización general del objeto puede facilitar y apoyar la aprehensión de la propuesta metodológica y ordenar su exposición. Esta comprendería las siguientes etapas:

- 1988-1996. Desde el establecimiento de relaciones oficiales entre la CE y Cuba hasta el fracaso de la primera tentativa de negociar un acuerdo marco bilateral

de cooperación y la adopción de la Posición Común del Consejo sobre Cuba. Un período de moderado progreso a saltos que terminó en una oportunidad perdida de normalizar las relaciones bilaterales y en la codificación de la política de la UE hacia la Isla. Esta primera etapa tiene un hito en 1993 por dos factores fundamentales. El primero es el surgimiento de la UE, que no produjo un giro abrupto inmediato en la proyección de la CE hacia Cuba, pero estableció la base jurídica para su categorización como política común y los instrumentos que permitieron su sistematización en la Posición Común. Dicho primer factor justifica la inclusión en este capítulo de un análisis del período 1988-1993. El segundo comprende un conjunto de elementos que sí generaron una modificación de tal proyección, dentro de los cuales los más importantes fueron la evolución del contexto internacional y la propia de Cuba.

- 1996-2003. Desde la desaparición temporal de la posibilidad de un acuerdo bilateral y el *impasse* subsiguiente hasta la suspensión *sine die* por parte de la Comisión Europea de la consideración de la solicitud de adhesión de Cuba a la Convención de Cotonou. Un período de estancamiento inicial que dio paso, con hitos en 1998 y 2000, a un progreso moderado relativamente estable de las relaciones en el marco de negociaciones multilaterales.
- 2003-2008. Desde la adopción por la UE de sanciones o medidas diplomáticas en represalia por la llamada «primavera negra»10 en Cuba, las cuales, aunque fueron

10 En marzo de 2003, 75 personas fueron condenadas a largas penas de prisión por los tribunales cubanos, al amparo de la Ley 88 (Ley de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba) bajo cargos de colaboración con una potencia extranjera. Paralelamente, se aplicó la pena de muerte a tres ciudadanos por el intento de secuestro de una lancha con riesgo para la vida de sus ocupantes, con lo cual se interrumpió la moratoria *de facto* que existía sobre la aplicación de esta medida en el país.

«suspendidas» en 2005, se mantuvieron vigentes y generaron un nuevo *impasse*, hasta su levantamiento definitivo en 2008. El período más complicado y difícil para la política de la UE y las relaciones bilaterales.

- 2008-2014. Desde la eliminación de las medidas diplomáticas de 2003, que permitió el desbloqueo de la política de la UE y la apertura del período de mayor progresión de la relación en términos comparativos, hasta la decisión del Consejo relativa a la apertura de negociaciones para un acuerdo bilateral.
- 2014-... Desde el inicio de negociaciones hasta la firma de un acuerdo marco bilateral de diálogo político y cooperación, la derogación de la Posición Común por el Consejo y la aprobación del acuerdo por el PE. Un período en curso, escenario de la modificación más sustantiva acaecida en la política de la UE hacia Cuba.

Los años transcurridos entre 1988 y 1996 corresponden al período de estructuración de la política de la CE hacia Cuba, y de la forma que adoptó más tarde, profundamente influida por el contexto internacional de esos años. Todas las fuentes orales resaltan el papel del contexto internacional. Carlos Alzugaray —con quien coincido con alguna diferencia de énfasis— señala que «la coyuntura internacional es un factor determinante. Los momentos más difíciles de las relaciones han sido momentos en que la Unión Europea ha formado parte de esa euforia del capitalismo mundial de que ahora sí todo el mundo va a tener que entrar por el aro del sistema de democracia liberal» (Alzugaray, 2015). Igual Rosario Navas, al expresar que «nunca se pensó que nosotros íbamos a poder subsistir sin el apoyo de la Unión Soviética [...] El contexto latinoamericano tampoco era igual» (Navas Morata, 2015). Hermann Portocarero lo ve como una de las razones de la ausencia de un marco contractual entre la UE y Cuba: «después de la caída del muro de Berlín y la ampliación de la Unión Europea hacia los Estados exsocialistas de Europa central y oriental había un perfil nuevo en la Unión Europea» (Portocarero, 2015).

En mi opinión, que coincide con la de todos los que confieren al contexto internacional un valor significativo como

condicionante de la política de la CE/UE hacia Cuba, no debe, sin embargo, sobredimensionarse su alcance, como quizás el de ninguno de los factores que he presentado hasta aquí u otros que se evalúan más adelante. En cada período, los diferentes elementos incidentes en el entramado bilateral parecen tender a reordenarse y adquirir o perder importancia relativa.

> Certainly, the international context has played a role, there is no doubt about it [...] the fall of the Berlin Wall and the dissolution of the Soviet Union [...] would have had a positive impact in the context of relations with Cuba, particularly since it coincided more or less with the peace process in Central America, where the European Union played an important role because we established the first dialogue between the European Union and Central American countries we were the only actor in 1985 to bring together all Central American countries in front of the Reagan administration in the US which had a very divisive approach to Central America. So, the EU had a lot of good will that has been developed in Latin America because of that. But it did not have that immediate impact in terms of the relations with Cuba and then we had other crisis and of course the Balkan crisis in Europe in the 90s, which involved the European Union totally because it was seen that it was not capable to deal effectively with a foreign policy crisis on its doorstep [...] So, unfortunately, these developments did not have the desired impact quite some time for various reasons [...] I think both reasons: domestic in Cuba, domestic in the EU, time was not right.[11]

11 «Por supuesto, el contexto internacional ha desempeñado un papel, no hay duda acerca de ello. [...] la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética [...] habrían tenido un impacto positivo en el contexto de las relaciones con Cuba, particularmente desde el momento que coincidió más o menos con el proceso de paz en América Central, donde la UE desempeñó un papel importante, debido a que nosotros establecimos el primer diálogo entre la UE y los países de América Central, éramos el único actor en 1985 que unía a todos los países de América Central frente a la Administración de Reagan en Estados Unidos, la cual tenía un acercamiento muy divisivo a América

El establecimiento de relaciones entre la CE y Cuba se materializó en vísperas del fin del orden bipolar y de la transición en Europa del Este y la URSS, a pesar de que en aquel momento ni los medios académicos ni los políticos preveían la bancarrota del socialismo europeo entre 1989 y 1991. De hecho, fue el presidente Fidel Castro quien pronunció un sombrío —y para algunos inexplicable— vaticinio público en 1989, cuando expresó: «Tenemos que ser más realistas que nunca [...] porque si mañana o cualquier día nos despertáramos con la noticia de que se ha creado una gran contienda civil en la URSS o, incluso, si nos despertáramos con la noticia de que la URSS se desintegró [...]» (Castro, 1989).

La apertura del CAME a la relación bilateral de sus miembros con la CE —acto de última voluntad del ya agonizante sistema de cooperación económica existente en los marcos del mal llamado «socialismo real»— aceleró el vínculo de Cuba con esta última; inevitable a corto plazo si se observan los acontecimientos desde la distancia. Su desaparición, con el fin del orden bipolar, fue central en la crisis cubana de los años noventa —el llamado Período Especial en tiempo de paz— y tuvo implicaciones para la política de la CE hacia la Isla; en particular por el contraste entre la transición en la URSS y Europa del Este, y la supervivencia del modelo de estilo soviético en Cuba.

Desde 1991, Europa del Este se situó en la cúspide de la pirámide de preferencias de la CE (ver Anexo VI) con la firma de los llamados Acuerdos Europa —primero con Hungría, Polonia y Checoslovaquia; luego con el resto—, como parte de una nueva Ostpolitik, esta vez de la CE, aunque claramente

---

Central. Así, la UE tuvo mucha buena voluntad que se desarrolló en América Latina debido a eso. Pero ello no tuvo un impacto tan inmediato en términos de las relaciones con Cuba y luego teníamos otras crisis y, por supuesto la crisis de los Balcanes en Europa en los noventa, que involucró totalmente a la UE, ya que estaba visto que no era capaz de responder efectivamente a una crisis de política exterior en su umbral [...] Entonces, desafortunadamente, estos acontecimientos no tuvieron el impacto deseado, bastante a menudo por varias razones [...] Pienso que ambas: internas en Cuba, internas en la UE, no era el momento adecuado [...]» (Fouéré, 2016).

impulsada desde Alemania. Estos acuerdos concedieron acceso preferente al mercado comunitario a los países implicados, «incluidas preferencias agrícolas nunca antes otorgadas a Estados no miembros» (Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas, 1992:19-20); así como niveles excepcionales de ayuda financiera, asistencia técnica y apoyo para la construcción de instituciones. La extraordinaria rapidez con que actuó la CE en favor de las llamadas nuevas democracias de Europa del Este se evidenció también en la creación del BERD, con capital inicial de 12 000 millones de ECU, para financiar los requerimientos de la transición, contrastante con el prolongado y fallido reclamo de los países latinoamericanos en favor del acceso a los fondos del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

A pesar de tempranas demandas, como la formulada por una ya citada resolución del PE de 13 de octubre de 1988:

> El Parlamento Europeo considera que la reciente declaración conjunta de reconocimiento recíproco entre la CE y el Consejo de Ayuda Mutua Económica afecta también a los Estados no europeos miembros del CAME, es decir, Cuba, Mongolia y Vietnam, sosteniendo que la relación con estos últimos países debe ser objeto de un tratamiento específico por parte de la Comunidad Europea (Parlamento Europeo, 1988:223-224).

Cuba fue excluida de las preferencias antes mencionadas, sin consideración por las consecuencias de la pérdida abrupta de sus principales socios comerciales. Un ejemplo notable fue la suspensión unilateral por el gobierno de la Alemania unificada de las acciones oficiales de cooperación en ejecución por la RDA. Paralelamente, la CE extendió a los Estados en transición de Europa del Este las ventajas del SGP, por medio de su inclusión en la lista de beneficiarios del Reglamento no. 3833, en la que se encontraba Cuba; el sistema estaba concebido para la ayuda a países subdesarrollados, por lo que sus nuevos destinatarios se convirtieron en competidores y erosionaron con mucho su carácter preferente.

Así, la debacle del socialismo en Europa dejó a Cuba en una posición anómala, que elevó bastante el peso de las

consideraciones políticas y las diferencias ideológicas en la política de la CE. También la hizo víctima de la sustitución del conflicto Este-Oeste por una agudización de la oposición Norte-Sur: la readecuación de la estrategia de cooperación al desarrollo de la CE a principios de los años noventa tuvo como directriz el refuerzo de las condicionantes políticas y económicas de la cooperación, en particular en materia de democratización política y liberalización económica, legalidad, buena gobernanza y respeto a los derechos humanos (Comisión de las Comunidades Europeas, 1992).

Hasta 1993, la proyección de la CE hacia Cuba osciló entre el desaire, la adopción y suspensión alternas de acciones puntuales de cooperación, y las exigencias y expectativas de cambio. De hecho, una resolución del PE se refería sin ambages en sus considerandos a la renuencia «del presidente cubano, Fidel Castro, a emprender reformas similares a las efectuadas en la Unión Soviética». Ello incidió en que se produjeran solo débiles progresos en la relación bilateral y contribuyó a otorgarle a la política de la CE una imagen de ambigüedad. Su elemento más persistente radicaba en la aplicación, mediante raseros diferenciados, de condicionantes políticas basadas en criterios de derechos humanos, Estado de derecho y democracia, que exigían cambios en Cuba como requisito previo a la negociación de un acuerdo de cooperación. Esta condicionalidad se convirtió en el mayor obstáculo para el avance de las relaciones.

La proyección de la CE hacia Cuba era incongruente con su estrategia hacia América Latina, centrada en el diálogo político birregional y el «nuevo regionalismo» —acuerdos de cooperación bilaterales y subregionales con el área—. El doble estándar de la CE se evidenciaba en que, ya a la altura de 1993, Cuba era el único país de América Latina y el Caribe no vinculado a la organización por un instrumento contractual, ya fuera bi o multilateral. La causa discernible era el diferente modo de producción cubano y su correspondiente sistema político, por cuanto resultaba difícilmente sostenible que Cuba tuviera el peor desempeño regional en los criterios planteados por la UE; en particular si se tiene en cuenta la diferente situación política de los países latinoamericanos

entre sí y sus importantes fallas en la implementación del Estado de derecho, la influencia de los militares sobre el poder civil, los deficientes sistemas jurídicos, el clientelismo o la falta de legitimidad de los partidos y sus dirigentes. No obstante, para el nuevo regionalismo, basado en el consenso de Washington, la Cuba cuyo gobierno persistía en un modelo que la debacle de Europa del Este y la URSS hacía aparecer como fracasado, contrastaba con la América Latina emergente de la llamada «década perdida» y, sobre todo, de la etapa de las dictaduras militares. Por su parte, la cláusula democrática inscrita en los acuerdos de cooperación con los países de la región era tan general, e incluso ambigua (ver Anexo X), que podía haber sido aceptada sin dificultad por el gobierno cubano, aunque despertaba sus reticencias.

A mediados de los años noventa, solo nueve países, además de Cuba (Afganistán, Bután, Camboya, Corea del Norte, Iraq, Irán, Laos, Libia, Myanmar), no tenían acuerdo de cooperación con la UE; síntoma de que esta había firmado convenios con contrapartes, cuyo buen comportamiento en materia de derechos humanos y democracia era bien discutible. Esta situación era perceptible en las instituciones comunitarias, muchos de cuyos funcionarios estaban conscientes de que si las disposiciones correspondientes de la Convención de Lomé se aplicaban *stricto sensu*, probablemente más de la mitad de los países ACP no calificarían para ser firmantes del acuerdo o entendían que «las reglas del juego deben ser las mismas para todos. No se debe pasar por alto el hecho de que se han celebrado acuerdos con otros países que distan mucho de tener una conducta ejemplar con respecto a estos temas» (Parlamento Europeo, 1995:16). Buck apunta:

> [...] la campaña de crítica de la UE por «doble rasero» en tratar problemas de derechos humanos, y su eco por algunas ONG, tampoco contribuyó a la credibilidad de Cuba. Oficiales cubanos tenían dificultades de contestar por qué Cuba, por ejemplo, no introdujo proyectos de Resoluciones en órganos de la ONU contra el régimen brutal de Mugabe» (Buck, 2016).

En cualquier caso, pienso que era más difícil para los funcionarios de la UE responder con argumentos consistentes por qué «el régimen brutal de Mugabe» mantenía una relación institucionalizada con la CE como uno de los Estados partes de la Convención de Lomé, mientras a Cuba se le vedaba la oportunidad de mantener con la organización europea una relación comparable a la de cualquiera de los miembros de su región geográfica o se le hacía objeto de condiciones adicionales para ello.

Otro ejemplo de interés es el que se pone de manifiesto en los acontecimientos de la Plaza Tiannamen en China, en 1989, que llevaron a la CE a aplicar al país asiático un embargo de armas y tecnología militar, pero no impidieron la firma de numerosos acuerdos de cooperación en diversas esferas. En 1996, al día siguiente de anunciar la Comisión el abandono de sus esfuerzos por llegar a un acuerdo con Cuba, la UE firmó cuatro convenios de cooperación con China. Al preguntarle a un eurodiputado (miembro del Parlamento Europeo, MEP) socialista (Partido Socialista Europeo, PSE) español, durante una entrevista en Bruselas, cómo se explicaba que la UE no tuviera un acuerdo de cooperación con Cuba, mientras tenía varios acuerdos con la China de Tiannamen, me respondió: «Muy fácil: Cuba tiene once millones de habitantes y China tiene más de mil millones. En términos de mercado, eso hace la diferencia» (Sapena Granell, 1993). Más allá de su realismo, o cinismo, la respuesta indicaba que, en el fondo, eran otros intereses los que movilizaban las políticas respectivas y no preocupaciones legítimas sobre los temas de derechos humanos y democracia, o al menos que estos eran abiertamente subordinados a los primeros. Es antológica, por su parte, la respuesta a Isabel Allende de un embajador holandés, a la pregunta de por qué aceptaban a China o a Vietnam lo que no le aceptaban a Cuba: «Cuba es un país de la civilización cristiana occidental y, por tanto, nosotros no podemos permitir que haya en Cuba un régimen que no nos guste» (Allende Karam, 2015).

La negociación de un acuerdo marco de cooperación entre la UE y Vietnam es otra evidencia interesante, por cuanto no se produjo hasta tanto Estados Unidos no levantó el bloqueo

al que habían sometido a este país asiático. De ello es posible inferir que la cuestión del doble rasero tampoco parece que pueda separarse por completo de la influencia estadounidense sobre el entorno bilateral:

> Cuba fue quedando como una excepción del conjunto de acuerdos que tiene la Unión con todos los países de América Latina —por cierto, aplicando un doble estándar absolutamente incomprensible, porque eso no impedía que se estuvieran intensificando relaciones al mismo tiempo con países como China o firmando acuerdos con países como Vietnam— pero Cuba se percibía que era una situación distinta evidentemente, por la presencia al lado del poderoso vecino del Norte (Fernández Fernández, 2016).

A partir de 1993, sin embargo, y en algunos terrenos desde el año precedente, la política de la UE hacia Cuba mostró síntomas de cambio. Se incrementó la actividad en dos terrenos protagónicos de la Comisión Europea: la cooperación, por medio de la realización de acciones puntuales, y la ayuda humanitaria, mediante un flujo de recursos que aumentó progresivamente en años subsiguientes. Al mismo tiempo, se elevó tanto el nivel como la frecuencia del diálogo político bilateral, aun cuando no institucionalizado, mientras varias resoluciones del PE conjugaron las exigencias políticas habituales con llamados al Consejo y a la Comisión a abrir negociaciones con Cuba para la firma de un instrumento de cooperación. Varios factores incidieron en esta readecuación, que condujo a la superación progresiva del tenso período posterior a la caída del muro de Berlín y a un proceso de lento y gradual deshielo.

Para la UE, el más importante fue el proceso de reformas en la economía cubana a partir de 1993. Este proceso incluía la autorización del trabajo por cuenta propia, la creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC), la despenalización de la tenencia y el cambio de divisas; la racionalización laboral en el aparato del Estado, el Partido y el gobierno; la apertura a la inversión extranjera y la aplicación de mecanismos de ajuste presupuestario. Por su naturaleza,

abrió nuevas posibilidades para el desarrollo de los vínculos de Cuba con contrapartes internacionales, en particular por la apertura a las inversiones extranjeras y la expansión del turismo. La UE estuvo presente, por primera vez, con un *stand* propio en la XI Feria Internacional de La Habana (1993) y con un pabellón en la XII (1994). De 112 empresas mixtas creadas hasta diciembre de 1993, 64 (57 %) se habían constituido con firmas de países europeos (Castilla Cangas, 1994). Mientras, de 498 firmas extranjeras radicadas en Cuba, 154 eran europeas. La presencia de firmas europeas en Cuba incluía a empresas tan prestigiosas como Castrol, Total, Bayer, Hoescht, BASF, ICI, Sandoz, CIBA-GEIGY, Meliá, LTU, Iberia, Pegaso y Lloyd's. Algunas se interesaron por sectores clave como la prospección petrolera y el turismo o por «negocios en grande», como Pernod Ricard en la distribución mundial del Ron Havana Club (Martínez Salsamendi, 1994).

También fue significativa la actividad de un amplio y particular movimiento de organizaciones no gubernamentales (ONG), el cual permitió la utilización de mecanismos antes inexplorados o poco explorados de inserción en la política de cooperación comunitaria, con vistas a la obtención de financiamiento para proyectos específicos de desarrollo a nivel local. La Comisión Europea auspició en septiembre de 1993 la celebración en La Habana del I Encuentro Internacional de ONG para la cooperación con Cuba, en el que participaron 98 ONG de Europa, Estados Unidos, Canadá y América Latina, con las europeas como mayoritarias (Centro de Estudios Europeos, 1994).

La UE contaba con ventajas comparativas frente a Estados Unidos, gracias a los obstáculos impuestos por el bloqueo a los empresarios estadounidenses. Su interpretación del proceso de reformas fue lo bastante favorable como para atribuirse un papel protagónico, al considerar que «por su peso específico, la UE es probablemente con respecto a Cuba, la que mejor reúne las condiciones para poder lanzar una iniciativa de apoyo a las reformas susceptible de incitar la participación en esta dinámica de otros interlocutores importantes» (Comisión de las Comunidades Europeas 1995:9), como parte de expectativas infundadas acerca del

tránsito de la economía cubana hacia una economía de mercado y su influencia sobre el paso a una democracia liberal:

> [...] una transición pacífica y fructífera de Cuba hacia la economía de mercado y el pluralismo político pasa necesariamente por la creación de nuevos anclajes internacionales y regionales para este país. Un reforzamiento de la relación UE/Cuba debería permitir un reanclaje sólido, múltiple y pluralista de las relaciones internacionales de Cuba, condición necesaria para la aceleración decisiva del proceso de transición interna (Comisión de las Comunidades Europeas, 1995:2).

Para apoyar el proceso, la Comisión inició acciones de cooperación dirigidas a la formación de cuadros empresariales, la promoción comercial y el turismo.

Este punto de vista se reitera en la coyuntura actual, centrado en los aspectos económicos del respaldo de la UE al proceso de trasformaciones internas en Cuba:

> Podemos acompañar muchos de los procesos de actualización [...] la Unión Europea tiene gran experiencia de transformación económica [...] Un modelo económico que sea con un sector público, pero también con mucho más dinamismo, nosotros sabemos cómo se hace, porque lo hemos hecho con éxito en muchos de los países [del Este]. Pero [...] eso fue después de un cambio político. Aquí, lo que apoyamos es actualizar la economía sin que haya cambio fundamental en el sistema político (Portocarero, 2015).

Las previsiones de la Comisión no obviaban el empeoramiento progresivo de la situación económica de Cuba ni sus negativas consecuencias para el nivel de vida de la población y para los logros históricos de la Revolución cubana; situación reforzada coyunturalmente por fenómenos de diversa naturaleza, como la tormenta del siglo (marzo de 1993) o la epidemia de neuropatía y las inundaciones de noviembre del propio año en la zona oriental del país. Estos eventos movilizaron la ayuda humanitaria de la UE, que en 1993 representó más de 60 % del total asignado a América Latina.

De 12 245 millones ECU otorgados a América Latina por este concepto en 1993, Cuba recibió 7 805 millones (Comisión de las Comunidades Europeas, 1994). Lógicamente, el elevado monto de esta ayuda solo indicaba el alto grado de deterioro de la situación en la Isla.

La readecuación de la política de la UE no fue ajena a otros factores. La aprobación de la Cuban Democracy Act (Ley Torricelli) en 1992 había sido interpretada por la CE como el cruce de una línea roja en la práctica comercial internacional. Enfrentados hasta entonces a este tipo de acciones, la CE y sus Estados miembros hicieron pública su oposición a la ley e instaron al gobierno de Estados Unidos a no ponerla en vigor. La Comisión Europea condenó la violación de los principios generales del derecho internacional y de la soberanía de las naciones independientes. Un portavoz de la Comisión señaló que las restricciones comerciales de la Torricelli afectarían 625 millones de los 750 millones de dólares que constituían el comercio anual CEE-Cuba; mientras el vocero de relaciones exteriores de la Comisión, Frans Andriessen, señaló:

> [...] aunque la CEE apoya ampliamente una transición pacífica hacia la democracia en Cuba, no puede aceptar que Estados Unidos determine unilateralmente y restrinja las relaciones económicas y comerciales de la CEE con ninguna nación extranjera que no haya sido colectivamente determinada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como una amenaza para la paz o el orden (*Cubainfo Newsletter*, 1992:2).

El gobierno británico, que presidía el Consejo, no solo intervino a nombre de la CE-12, sino también adoptó disposiciones nacionales que desestimulaban la observancia de esta ley por las empresas. El rechazo público al bloqueo estadounidense se hizo más generalizado en la UE y sus instituciones. En su informe anual sobre barreras comerciales, la Comisión hizo referencia expresa a la Cuban Democracy Act. Un comisario no identificado dijo que ello reflejaba el temor de la Comunidad de que «las preocupaciones domésticas de Estados Unidos adquieran precedencia sobre su propia legislación

comercial» y caracterizó la Cuban Democracy Act como «la aplicación extraterritorial de la legislación de Estados Unidos...» (*Cubainfo Newsletter*, 1993:2-3).

En tal sentido apuntaron también las críticas explícitas, tanto a la Ley Torricelli como al bloqueo, en diferentes resoluciones aprobadas por el PE; entre las que cabe mencionar la del 17 de diciembre de 1992, que definía la Ley Torricelli como «incompatible con los principios de la Declaración Transatlántica CEE-Estados Unidos y como una violación flagrante del Derecho Internacional sobre el libre comercio y el libre tránsito»; la del 16 de septiembre de 1993, que añade «que desde 1962, Estados Unidos aplica una política de embargo económico, comercial y financiero total contra la República de Cuba»; y la del 29 de septiembre de 1994, que constata «las repercusiones del bloqueo económico y financiero mantenido unilateralmente durante 33 años por los Estados Unidos».[12]

Estas resoluciones llamaban por distintas vías a la institucionalización de los vínculos entre la UE y Cuba. Los párrafos resolutivos 4, 5 y 6 de la última mencionada, referidos respectivamente a la inclusión de Cuba en los programas de cooperación regional financiados por la UE, el inicio de negociaciones para un convenio marco de cooperación y la intensificación de la ayuda humanitaria y la cooperación política, económica, comercial y cultural con Cuba, dieron margen a la Comisión y a su vicepresidente a cargo para desarrollar planes en favor de mejores relaciones con Cuba. Un documento similar, adoptado por la Asamblea Paritaria ACP-CEE en octubre de 1993 (ver Anexo IX), se pronunció en el mismo sentido.

Así, sin ser abandonados, los temas «derechos humanos» y «democracia» perdieron protagonismo en favor de las críticas al recrudecimiento del bloqueo de Estados Unidos contra la Isla, lo que se reflejó por igual en las votaciones de los proyectos de resolución contra el bloqueo presentados

12 Las citas corresponden respectivamente a: Resolución sobre las violaciones de los derechos humanos en Cuba, 17 de diciembre de 1992; Resolución sobre el embargo contra Cuba y la Ley Torricelli, 16 de septiembre de 1993 y Resolución sobre la situación en Cuba, 29 de septiembre de 1994.

por Cuba en la Asamblea General de la ONU en noviembre de 1993 y noviembre de 1994. La posición adoptada en estos balotajes por los países miembros de la UE-12 resultó progresivamente favorable al proyecto de resolución cubano (como puede apreciarse en el Anexo XI), aunque siempre acompañada de una explicación de voto dirigida a presentar críticas consensuadas por los Estados miembros con respecto al sistema de la Isla. En cualquier caso, es necesario dejar establecido que ningún Estado miembro de la UE ha votado en contra de la resolución cubana en la Asamblea General de la ONU desde que esta fuera sometida por primera vez en 1992 a consideración de la comunidad internacional, con excepción de Rumanía, que no era miembro aún, ese propio año. El voto favorable fue evolucionando de dos Estados miembros en 1992 a cuatro en 1993, seis en 1994 y doce en 1995, ya con la UE-15.

La percepción de que las medidas adoptadas por Estados Unidos como parte de su política de bloqueo contra Cuba habían alcanzado el umbral de tolerancia, reflejo de la opinión pública a escala global, generó expectativas sobre su inminente cese, reforzadas por el levantamiento del embargo impuesto por Washington a Vietnam y estimuladas por la evaluación política y académica de un escenario «Cuba post-bloqueo»; además de un interés económico en las ventajas comparativas que podía proporcionar el aprovechamiento de las nuevas facilidades de inversión antes de la concreción de dicho escenario. No puede obviarse en este contexto la frustración de las numerosas previsiones, especulaciones y expectativas acerca del derrumbe cubano por un efecto dominó. La supervivencia de la Revolución cubana, con independencia de la forma y el costo de su materialización, y a pesar de dificultades económicas crecientes e inéditas y de numerosas campañas dirigidas a su aislamiento internacional y su asfixia económica, era ya una certeza, reforzada por el interés de las autoridades cubanas de adaptar, aun cuando gradual y sutilmente, el modelo soviético vigente a las nuevas circunstancias.

La CE había pasado del pesimismo dominante entre mediados de los años setenta y ochenta a una etapa de introspección

eurocéntrica centrada en la reformulación de la integración, la transición en el Este y las vías para enfrentarlas. Los efectos de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht no se hicieron sentir en lo inmediato, por lo que la CE que estableció relaciones con Cuba en 1988 no era en especial distinta de la UE que readecuó su política hacia la Isla en 1993. Incluso su última ampliación (España y Portugal) había tenido lugar en 1986.

Esto era particularmente visible en el terreno de la política exterior, enclaustrada en los marcos intergubernamentales de la CPE. Combinadas con la especificidad del momento, las diversas prioridades nacionales de los Estados miembros determinaban un variado y contradictorio paisaje político al interior del Consejo. Los gobiernos de Alemania y Francia nucleaban la agenda eurocéntrica construida alrededor del Tratado de Maastricht, iniciativa del presidente François Mitterrand y el canciller Helmut Kohl. Los ejecutivos de Alemania y el Reino Unido promovían la rápida expansión al Este, aunque por razones diferentes, secundados por el resto de los Estados miembros; excepto aquellos que, como España, adivinaban un riesgo para sus ventajas económicas en la UE. Se negociaba la ampliación a Austria, Finlandia y Suecia, apetecibles contribuyentes a la riqueza colectiva que, por tanto, gozaban del consenso general, aunque planteaban problemas de cara al nuevo diseño del proyecto europeo por su neutralidad permanente o por su aversión a planes como el de la moneda común.

En tal contexto, la Comisión Europea se convirtió en un actor importante de la activación de la política hacia Cuba, en parte porque su papel fue secundario en el proceso de adopción del Tratado de Maastricht y la ampliación al Este. Pero también porque sus funcionarios de mayor incidencia sobre temas latinoamericanos y cubanos en la primera mitad de los años noventa eran españoles (el *Desk officer* Cuba, Manel Camós; el director general de relaciones Norte-Sur, Juan Prat i Coll; el comisario encargado de la Cooperación al Desarrollo y de las Relaciones con América Latina, Manuel Marín); mientras el director general para América Latina, José Miguel Anacoreta Correia, era portugués. Aunque

se ha explicado que la Comisión no tiene un rol decisorio en el proceso de la política exterior, sus competencias son amplias en la negociación de acuerdos internacionales. Esto confería una relevancia desmesurada a España, representada en el Consejo por el gobierno de Felipe González, quien contaba con algunos aliados en esta institución para el tema Cuba: Francia e Italia, seguidas por otros Estados miembros afines. Isabel Allende reafirma la importancia del contexto al decir que «Cuba queda un poco en la latinidad de la Unión Europea [...] no por casualidad el primer intento de diálogo con la Unión Europea se produce cuando la troika está constituida por España, Francia e Italia» (Allende Karam, 2015). La oposición principal venía de los gobiernos conservadores de Helmut Kohl y John Major.

Para España, la adhesión a la CE había implicado un período de transición durante el cual debió adaptarse a las estructuras y el funcionamiento de la organización y adoptar el acervo comunitario. Esto significó asumir compromisos con áreas geográficas ajenas a sus prioridades nacionales de política exterior que limitaron temporalmente sus capacidades frente a Latinoamérica. De hecho, lo que se presentó como una disyuntiva entre «la opción europea» y «la opción latinoamericana» era un tema de prioridades. La adhesión a la CE tenía la primacía para España desde todo punto de vista: superar la exclusión impuesta durante el franquismo y el consiguiente aislamiento; el incremento progresivo de los vínculos económicos con la Europa comunitaria, su propio contexto regional; el apoyo a la modernización de la economía española y su apertura al exterior, iniciada bajo el mandato de Franco y complementada por un proceso intenso de reconversión industrial durante los primeros años del gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Además, la política latinoamericana de España tenía muy poco de política de Estado comparada con la de países como Francia y el Reino Unido hacia sus antiguas posesiones coloniales.

No obstante, España reivindicó tempranamente el papel de «puente» entre la UE y América Latina, a la que utilizó como carta de identidad y de negociación de su política exterior, no sumergida aún en la embrionaria PESC. Es indiscutible la

influencia española en la dinamización de los vínculos birregionales desde los años noventa, gracias a su definitiva inserción en las estructuras comunitarias y a una capacidad negociadora reconocida; si bien no logró sacar a América Latina del escalón inferior en la pirámide de prioridades de la UE. Por su parte, los avances en la relación UE-América Latina también obedecieron a elementos ajenos a la actividad española; en particular, al creciente dinamismo económico de América Latina, a los procesos de democratización regional y al desarrollo de mecanismos de integración, que despertaron el interés de Estados miembros de la UE para los que la región no constituía una prioridad, así como al peso creciente a escala global de la propia UE.

En contra de lo imaginable, la adhesión de España a la CE no tuvo efectos positivos a corto plazo para Cuba, pues redujo hasta eliminar las exportaciones de azúcar cubano y elevó los aranceles a las importaciones españolas de determinados productos, como el tabaco, entre otros aspectos. Al mismo tiempo, que cuadros españoles ocuparan progresivamente puestos clave para la política hacia América Latina y Cuba se convirtió en un arma de doble filo, más allá del debate sobre la independencia de los funcionarios, al cual se hizo referencia con anterioridad. Rosario Navas señala que, en aquel momento, la UE era «rehén de la posición de España sobre el tema de Cuba y eso se reflejaba en la Comisión Europea, porque cuando se reunían los ministros a hablar del tema de Cuba, todo el mundo esperaba la opinión de España y después se iban por esa línea» (Navas Morata, 2015). Esta opinión es confirmada con distinto grado de énfasis por otras fuentes. Carlos Alzugaray opina que «en un momento determinado, la relación entre el liderazgo cubano y el PSOE fue muy fuerte. [...] Y hubo demasiada confianza. Y por supuesto, Felipe González en un momento determinado se consideró en condiciones de dar consejos, recomendaciones» (Alzugaray, 2015). Elementos de este tipo sirvieron para reforzar el intrusismo de la UE, además de generar posteriores fricciones y animadversiones.

Los pasos emprendidos desde 1993 continuaron con la visita a Cuba de Manuel Marín en abril de 1994, la primera

de este nivel desde el establecimiento de vínculos oficiales, que sirvió de marco para la apertura de una oficina local del Departamento para la Ayuda Humanitaria de la CE (ECHO, por sus siglas en inglés). Al margen de su resonancia política para el diálogo y las relaciones bilaterales, constituyó una muestra del nuevo interés o nuevo realismo de la UE en su proyección hacia Cuba, que no puede desligarse del protagonismo español.

## De la primera propuesta de negociación a la codificación en la Posición Común (1995-1996)

A la altura de 1993, el punto clave de la relación bilateral entre la UE y Cuba seguía localizado en la ausencia de un acuerdo marco de cooperación entre ambas partes, que la UE seguía haciendo depender de factores políticos. AFP citaba al respecto declaraciones de Manuel Marín durante su visita a La Habana, sobre lo «prematuro» de cualquier alusión a la eventual firma de un acuerdo de cooperación entre la UE y Cuba, debido a la situación de los derechos humanos en la Isla (AFP, 1994).

Sin embargo, la voluntad parecía comenzar a ser otra, si se tienen en cuenta las citadas Resoluciones del PE de 16 de septiembre de 1993 y 29 de septiembre de 1994, así como declaraciones formuladas por eurodiputados y funcionarios de la Comisión. Fernando Suárez, jefe de la Delegación del PE para las Relaciones con América Central y México, señalaba que «el Parlamento Europeo no oculta su afán de cooperar en la solución de esos problemas económicos (los de Cuba), de incrementar las libres relaciones comerciales y de intensificar el diálogo entre la UE y Cuba, con el deseo de que pueda llegarse cuanto antes a la celebración de un acuerdo general de cooperación económica y comercial» (Suárez González, 1994:60). Desde la Comisión Europea, Mendel Goldstein, jefe de Unidad México, América Central, Cuba en la DG I/i/1, expresaba que «por la parte europea, no cabe la menor duda de que existe un amplio consenso sobre la conveniencia de lograr una consolidación de las relaciones con Cuba, a pesar de que habrá

que determinar la forma de hacerlo» (Goldstein, 1994:146). Finalmente, el propio Manuel Marín expresó en La Habana, en contraste con su opinión antes citada y dejando una puerta entreabierta, la «voluntad política» de la UE de ayudar a Cuba, no solo en el terreno humanitario, sino también en el económico, proporcionándole asistencia técnica (AFP, 1994).

El verdadero salto se produjo a finales de junio de 1995, cuando de manera casi simultánea el canciller español Javier Solana anunció la intención de su gobierno de promover negociaciones para la firma de un acuerdo de cooperación económica y comercial de la UE con Cuba; mientras la Comisión Europea adoptó por unanimidad el 28 de junio de 1995 la ya citada Comunicación al Consejo y al PE sobre las relaciones con la Isla.

El documento partía de algunos presupuestos básicos: la existencia de un proceso de reformas económicas en Cuba, la evolución positiva de las relaciones de esta, tanto con los Estados miembros de la UE como con su propio entorno regional (Estados Unidos, Canadá, México, el Caribe), y el nivel significativo alcanzado por las acciones comunitarias, sobre todo la ayuda humanitaria. Aunque el objetivo estratégico de lograr cambios políticos y económicos en Cuba permanecía inalterable, se encauzaba por la vía del diálogo, al igual que la concepción, el nivel y el marco convenientes para la futura relación, lo cual significaba llevar la discusión al plano bilateral. Sin embargo, la Comisión tuvo el cuidado de no proponer directamente un acuerdo de cooperación para el cual aún no existía consenso entre los Estados miembros, una postura pragmática que tomaba en cuenta la relación de poder interinstitucional con el Consejo. En cualquier caso, la comunicación era la primera expresión oficial explícita de «una voluntad de presencia en el escenario cubano, en particular por el estímulo de las reformas, en la medida que la apertura permitía la presencia económica y, a la larga, una influencia política, al menos en teoría» (Allende Karam, 2015).

El proceso subsiguiente combinó la voluntad política del gobierno español con la coincidencia de que España asumió la presidencia del Consejo de la UE en el segundo semestre de 1995 (ver Anexo III), el último del gobierno de Felipe González ante el ya previsible relevo del PSOE al frente del ejecutivo

nacional. Bajo presidencia española, el proceso avanzó con rapidez gracias a una intensa negociación y a la predisposición favorable de Estados Unidos. Aunque sin la evidencia de un pacto, «la sintonía entre Bruselas y Washington entonces era notable, y se habían efectuado numerosas consultas cuidadosas entre los responsables de la política cubana de Estados Unidos, España, Italia y Francia» (Roy, 2002a:50).

La Comunicación de la Comisión fue examinada por el Consejo de Asuntos Generales del 2 de octubre, que aprobó la visita a La Habana de la troika comunitaria para una primera ronda de conversaciones exploratorias con las autoridades cubanas. A partir del informe de esta, cuya misión fue cumplimentada a principios de noviembre de 1995, el Consejo Europeo de Madrid (15-16 de diciembre de 1995):

> [...] consideró oportuna la continuación del diálogo y la cooperación con Cuba con el fin de apoyar activamente el proceso de reformas en curso, estimular el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y ampliar el ámbito de la iniciativa privada y del desarrollo de la sociedad civil. A ese fin pide a la Comisión que presente un proyecto de mandato para un acuerdo de cooperación económica y comercial durante el primer semestre de 1996 que el Consejo examinará a la luz de la situación política y económica de Cuba (Comisión Europea, 1995:24).

Finalmente, el 18 de enero de 1996 el PE aprobó una resolución[13] que apoyaba las conclusiones del Consejo Europeo de Madrid. Así quedaba cubierta la primera fase del proceso institucional que ilustran los Anexos IV y VII.

En febrero de 1996, el Comisario Manuel Marín realizó una visita imprevista a La Habana, cuyo objetivo fue obtener determinados compromisos políticos de la parte cubana antes de la apertura de negociaciones formales. Según Isabel

13 «Resolución sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo acerca de las relaciones entre la Unión Europea y Cuba [COM(95)0306-C4-0298/95]» de 18 de enero de 1996.

Allende, «[...] la jugada [...] era [...] que Cuba hiciera una serie de declaraciones o de acciones —gestos, como le llaman ellos— que dieran una idea de que íbamos a hacer más plural nuestra sociedad, de que íbamos a reconocer al Concilio Cubano [...] Y esto hace que [...] antes de que Aznar ganara, Marín hiciera un viaje a Cuba» (Allende Karam, 2015). Alzugaray lo confirmó, al apuntar: «Marín dice: "Tengo que ir a La Habana, a hablar con Fidel para explicarle qué es lo que he logrado" y además enfatizar lo que ya me había dicho a mí: que necesitaba un gesto» (Alzugaray, 2015).

Esto resultaba contradictorio porque más de un funcionario de la UE había insistido en que no habría prerrequisitos. Una carta del ministro de Relaciones Exteriores, Roberto Robaina, al secretario del comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, Carlos Lage, reseña la entrevista sostenida por José M. Anacoreta Correia, director de América Latina en la DG I de la Comisión Europea, con Isabel Allende: «[...] no piensa que haya condicionalidad para conversar [...] Ellos están conscientes de que Cuba no aceptaría ningún condicionamiento y no piensan que eso pueda conducir a algo [...] considera que venir con recetas y esquemas no es político ni correcto y eso no funcionará» (MINREX Cuba, 1995a; Anacoreta Correia, 1995), algo que este funcionario reiteró públicamente. También Yago Pico de Coana, miembro de la troika que desarrolló conversaciones exploratorias con el gobierno cubano en noviembre de 1995, planteó en privado: «No tienen condicionamiento alguno. Por supuesto, tendrán que hablar franca pero constructivamente...» (MINREX Cuba, 1995b).

Las condiciones planteadas por Marín en calidad de «gesto» incluían la reforma del Código Penal y el reconocimiento de la oposición como exigencias básicas, un serio obstáculo para la aprobación cubana (Roy, 2002a:49). No obstante, Alzugaray alude a un comentario de Ramón de la Cruz Ochoa, entonces ministro cubano de Justicia, referente a «una instrucción de Machado Ventura de convocar la Comisión [...] de Asuntos Constitucionales de la Asamblea y proponer una modificación del Código Penal [...] antes de abril [de 1996]» (Alzugaray, 2015), lo que es congruente con los resultados de la entrevista entre Fidel Castro y Manuel Marín en la V

Cumbre Iberoamericana (Santa Cruz de Bariloche, 15-16 de octubre de 1995) positivamente comentada por el jefe de Despacho de Marín. Este último, por su parte, le expresó en persona a Alzugaray: «Hace falta, Embajador, que le mande a decir a Fidel que necesito uno de los gestos que hablamos antes de abril» (Alzugaray, 2015).

Más allá de que los condicionamientos y las exigencias de «gestos» no fueran del agrado de las autoridades de la Isla, había señales de una voluntad política de la parte cubana en favor de dar pasos para avanzar hacia el acuerdo de cooperación, de las que el propio Alzugaray ofrece varios ejemplos: el inicio de su misión en Bruselas en 1994 con la instrucción de buscar un acuerdo de cooperación, los resultados de la entrevista Fidel-Marín en Bariloche, los comentarios de Ramón de la Cruz, la postura receptiva —o al menos no confrontacional— de la parte cubana ante los planeamientos de la troika (MINREX Cuba, 1995d).

Esta voluntad parece haberse contraído luego como resultado de la insistente exigencia de gestos, no solo vinculada a la movilización del consenso interno del Consejo, sino a la cercanía de las elecciones generales españolas. Y en este proceso hubo no pocos desatinos: «Yo creo que Marín [...] se va totalmente de picada cuando empieza a demandar cosas [...] como lo de que Robertico le permitiera a Concilio Cubano reunirse en el MINREX» (Alzugaray, 2015), en referencia a la reunión prevista por la organización opositora ilegal para el 24 de febrero. La sensibilidad cubana no podía ajustarse a planteamientos de tal naturaleza. Marín culpó de la inutilidad de sus gestiones personales al desinterés de la parte cubana, lo que contrasta agudamente con que la UE representaba entonces más de un tercio del comercio exterior de Cuba y más de la mitad de los flujos de turismo e inversión extranjera (Anexo VIII). Así, en su discurso a la VI Conferencia interministerial UE-Grupo de Río, celebrada en Cochabamba, Bolivia, en abril de 1996, expresó:

> [...] estuvimos haciendo una oferta al Gobierno cubano que era la de concluir un acuerdo de cooperación con la UE, acompañada por una oferta del Grupo de Río, aquí en Cochabamba, de incluir a Cuba como país observador [...]

> Esta estrategia fue bien fundamentada y coincidía con los intereses de Cuba, que debía haberla recibido con los brazos abiertos. No puedo entender este rechazo cubano. En lo que me concierne, hubiera estado personalmente encantado de haber tenido hoy aquí en Cochabamba al ministro cubano de Relaciones Exteriores y también habría estado encantado de poder presentar al Consejo de la UE una propuesta para un acuerdo de cooperación económica y comercial. Será muy difícil implementar el plan que hemos preparado meticulosamente durante el pasado año [...] Las autoridades cubanas son estrictamente responsables de que Cuba no esté hoy aquí en Cochabamba y de que un acuerdo de cooperación con la UE no sea posible (Agence Europe, 1996a:16).

La aseveración de Marín en Cochabamba se relaciona de manera directa con la incidencia de la política del gobierno cubano sobre la proyección de la UE hacia la Isla. Las relaciones exteriores constituyen un sistema en el que toda acción de política exterior de un Estado, e incluso muchas acciones de política doméstica, son susceptibles de reacciones de la más diversa naturaleza por el resto de los actores internacionales que puedan sentirse implicados o afectados. Y esto ocurrió no pocas veces durante la evolución de la política de la UE hacia Cuba.

Ninguna de las fuentes entrevistadas niega categóricamente la influencia de la política cubana sobre determinadas acciones (reacciones) de la UE en dirección a la Isla, incluso sobre su política en un plazo más prolongado. Aun las opiniones más tajantes reconocen esta influencia, aunque nieguen legitimidad a las reacciones de la contraparte:

> Nosotros somos un pequeño actor [...] no hay manera ninguna en que podamos como país condicionar la política de la Unión Europea, ni en lo interno ni en lo exterior, aunque cuando Cuba tenía una presencia en África ¿era bien visto por la Unión Europea? Por supuesto que no [...] en el año 96 cuando se produjo el suceso de las Avionetas [...] la reacción de la Unión Europea con la

> Posición Común a partir de toda aquella coyuntura después de la Helms-Burton [...] (Rodríguez Perdomo, 2015).

Las diferencias entre los entrevistados se aprecian sobre todo en el peso que le asignan a este factor en el comportamiento de la política de la UE hacia la Isla. Para algunos, como Alzugaray, es parte de los elementos que han impedido la firma de un acuerdo entre la UE y Cuba: «Yo diría que en primer lugar es la política de ambos, es decir, no le echaría la culpa solo a la Unión Europea. Yo creo que nosotros tampoco hemos tenido una política coherente [...] Claro, claro, ha habido cosas que no son responsabilidad de la política cubana» (Alzugaray, 2015). Para otros, como Isabel Allende, tiene influencia «directa. Ha ocurrido, la vida lo demuestra: avionetas, los setenta y cinco. [...] sin duda alguna, también nuestra presencia en África influyó muy fuertemente» (Allende Karam, 2015). Algunos, como Dalmau, niegan la «intencionalidad» de cualquier acción política cubana: «[...] pienso que sí, que influye, aunque esa no sea necesariamente la intención» (Dalmau, 2015). Llama la atención que algunos de los entrevistados ven esta influencia solo en clave negativa, como Noel Carrillo, cuando señala que «Cuba no ha hecho nada para entorpecer las relaciones con la Unión Europea; sería ilógico, porque Cuba tiene interés en que esas relaciones sean fluidas [...] yo no veo [...] que ni siquiera decisiones multilaterales o internacionales de Cuba hayan podido afectar o hayan podido ser la base para que se afectaran las relaciones con la Unión Europea» (Carrillo Alfonso, 2015); criterio que soslaya la influencia positiva, entre otros, del proceso de reformas de 1993 sobre el giro en la política de la UE hacia Cuba. Por último, hay quienes, como René Mujica, se centran en las percepciones recíprocas: «[...] tanto la política interna de Cuba como su política exterior ha sido vista por la Unión Europea como un obstáculo o un freno para las relaciones en el sentido de que son políticas que van a contrapelo de las que ha estado promoviendo la Unión Europea al interior de sus países miembros» (Mujica Cantelar, 2015).

No es posible, en cualquier caso, suponer a Cuba como un actor aislado, aséptico o pasivo de las relaciones internacio-

nales, en particular por tres razones que me parecen las más significativas, entre probablemente otras.

Por una parte, su activa política exterior en el período histórico que se inicia en 1959 —un tema que rebasa el objeto de este libro, pero sobre el cual existen innumerables evidencias empíricas, tanto en los organismos multilaterales globales y regionales como en el nivel bilateral—. De hecho, su alcance en determinados momentos llevó a que se le conceptuara como política «de gran potencia», para la que no se suponía que el país tuviera los medios suficientes: 50 000 soldados en Angola, decenas de miles de cooperantes en los más disímiles sectores, involucramiento en casi todos los temas internacionales —lo cual, hasta el fin del orden bipolar, no era separable de su alianza con la URSS— y más misiones diplomáticas en el exterior que las que tienen una parte no desdeñable de los Estados miembros de la UE.

De otra parte, estas acciones generan reacciones y resulta difícil sostener con coherencia un discurso sobre la globalización en la que esta solo es considerada de manera parcial. La política del gobierno cubano y de los sectores sociales que lo han acompañado en los años posteriores a 1959 ha sido un buen ejemplo de proyección contrahegemónica. Lamentablemente, el caudal del que forma parte a nivel internacional no ha sido suficiente para modificar el cariz de la globalización vigente, que se acompaña de paradigmas impuestos por los centros de poder. No puede soslayarse entonces que, más allá de que los acontecimientos y las políticas de los gobiernos en cualquier parte del mundo generan percepciones y reacciones, estas son utilizadas en la diplomacia de todos los días. Cuestionar su legitimidad es un derecho y una virtud, pero no hace menos reales su ocurrencia y sus implicaciones.

Por último, tampoco es posible en este terreno desligar el comportamiento de la UE o de Cuba de las respectivas percepciones del otro de las que han sido portadoras los liderazgos respectivos y que, en el caso de la organización integracionista, resulta mucho más compleja por la multiplicidad de actores estatales y no estatales que toman parte en su conformación.

Durante mucho tiempo, la percepción de la CE/UE se ha centrado en la política interna cubana.

> Al nivel internacional tenemos diálogos, interacciones, en las Naciones Unidas, en otras partes, pero eso no creo que haya influido mucho en esa evolución de la política europea. A nivel interno, sí había imposibilidad y eso resultaba del nivel de las restricciones, de las autorrestricciones de un pasado impuestas por el gobierno cubano, por el sistema cubano, en términos de facilitación de un interés de apertura hacia una cooperación con la Unión (Leffler, 2016).

Esta visión, estándar a casi todas las instituciones de la Unión, tuvo desde un inicio, concretamente desde que se establecieron las relaciones bilaterales, carácter condicionante —la subordinación de avances en la política de la UE a avances en la política cubana, de acuerdo con criterios de la UE— y condicionado. «Condicionado, en la medida que la política de la *UE y de sus Estados miembros* es muy vigilada por la sociedad civil, la prensa, etc., y que los gobiernos tienen que justificar sus relaciones, en caso que estas vean problemas con derechos humanos o valores democráticos, lo que Cuba *subestimó*» (Buck, 2016; los destaques son del entrevistado). Con independencia de que esta «vigilancia» y esta «justificación» no conllevan en todos los casos el mismo grado de atención —lo que retrotrae al tema de los dobles raseros—, establecían de algún modo para la CE/UE la obligación de reaccionar. Fouéré refiere: «When you had those moments of crisis in Cuba, when you have increased arrests of dissidents, then you have the obvious reaction on the European side. And unfortunately, sometimes these increased arrests, the harassment of dissidents occurred just when we were opening a certain avenue. So, it did not help»[14] (Fouéré, 2016).

14 «Cuando Ud. tenía esos momentos de crisis en Cuba, cuando Ud. tenía arrestos crecientes de disidentes, entonces Ud. tenía la reacción obvia del lado europeo. Y, lamentablemente, a veces estos arrestos ocurrían justo cuando estábamos abriendo determinada vía. [...] Así que esto no ayudaba»

Resulta claro que este terreno ha estado también sometido a las conveniencias políticas:

> [...] la falta de avance en materia de política interna, en concreto todo lo que tiene que ver con un área muy sensible para la Unión Europea que es las cuestiones vinculadas con derechos humanos y la fórmula del Estado de derecho, esto hacía que fuera percibido [...] la escasa evolución o el escaso movimiento de la política exterior como un inmovilismo que servía muy bien para justificar la falta de avances por parte de la Unión. Es decir, más que un determinante, era un pretexto para no avanzar. Pero claro, [...] eran acuerdos que de una manera o de otra iban a ser a tres, porque la parte europea de ninguna manera podía arriesgarse a negociar con Cuba contra los intereses de Estados Unidos (Fernández Fernández, 2016).

Por no hablar de un fundamento de tipo ideológico que también se reflejaba en la aplicación de un doble estándar, sobre lo cual existen evidencias más que sobradas, tanto a nivel de los códigos políticos como de las acciones prácticas concretas. Y esto se constataba asíen los años novena: «Es difícil que quince países se pongan de acuerdo y hay algunos con muchas reticencias en cuanto al sistema económico y social de Cuba [...] Por esa razón no hay acuerdo con Cuba» (MINREX Cuba, 1997c).

Todo lo anterior tiene relación directa con el lugar de la UE en los cálculos de costo/beneficio de la política exterior cubana. Independientemente de los distintos puntos de vista, es claro en particular el criterio de Isabel Allende cuando afirma: «yo creo que nosotros nunca hemos calculado el costo. [...] nunca pusimos sobre la mesa el cambiar algunos de los elementos fundamentales de nuestra política exterior o de nuestra política interna para complacer a la Unión Europea» (Allende Karam, 2015). Este criterio es referido por otros entrevistados: «La política exterior de Cuba [...] no se hace mirando cómo van a reaccionar los europeos. Por supuesto, lo calculamos ¿no? Pero no se subordina a eso. Y la política interna menos todavía» (Rodríguez Perdomo, 2015).

Aun así, no debe soslayarse la incidencia de la política cubana sobre la UE en relación directa con su oposición al paradigma neoliberal hegemónico o con el predominio dentro de la UE, según la coyuntura, de fuerzas interesadas en la apertura y el diálogo —las dominantes entre los años 1993 y 1995 en España y otros Estados miembros— o en la confrontación —el Partido Popular (PP) español desde 1996—, lo que es congruente con sus fallas estructurales.

Es en el contrapunteo de criterios antes analizado donde puede entenderse en su verdadera dimensión la trascendencia para la política de la UE hacia Cuba de un acontecimiento como el derribo de las avionetas de Hermanos al Rescate. Alzugaray considera que entre finales de 1995 y principios de 1996 ocurre un endurecimiento interno y externo de la política cubana, y menciona de modo explícito el tema de las avionetas (Alzugaray, 2015). A esta interpretación cabe añadir la suspensión por el gobierno de una reunión de la organización opositora Concilio Cubano, prevista para el 24 de febrero de 1996, y la emisión del Informe del Buró Político al V Pleno del Comité Central del PCC (Partido Comunista de Cuba. Buró Político, 1996). Aunque no mencionados expresamente por la Comisión Europea, estos acontecimientos fueron interpretados por la prensa y algunos medios políticos vinculados a la UE como síntoma de ese endurecimiento (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, 1996a) y, en el caso del Informe al V Pleno, como una diatriba dirigida contra Europa y muestra de «la hostilidad cubana al ofrecimiento de la UE» (Cembrero, 1996:4). De diversas maneras, estos acontecimientos fueron tomados como argumento dentro y fuera de la Unión por sectores opuestos a la negociación de un acuerdo o carentes de interés en el tema, y evidenciaron la fragilidad del consenso existente en la UE con respecto a la Isla.

Asimismo, hubo otros elementos importantes. La Comisión Europea no ocultó su insatisfacción y desacuerdo —ya con antecedentes— con el ritmo y el alcance de las reformas económicas y políticas en Cuba, que habían sido iniciadas a la altura de 1993. En un informe del ministro Robaina al

presidente Fidel Castro sobre un encuentro con Manuel Marín, se señala:

> Me planteó que a veces identificamos que cuando se nos habla de lentitud en el ritmo, también pensamos en lo político. Cuando lo hacen se refieren fundamentalmente al ritmo económico y al hecho de que debemos decidirnos a actuar de acuerdo con un modelo que está escrito, que existe y que no podemos aplicar según nosotros querramos [*sic*] [...] fue eso realmente lo que le quiso dar a entender a Lage cuando conversaron en Madrid cuando se refirió a que podíamos estar discutiendo durante un largo tiempo con la gente cómo fijar un precio, pero un precio es un precio en Cuba o Sebastopol (MINREX Cuba, 1994).

Sería ingenuo también soslayar el componente disuasivo de una potencial decisión desfavorable del Consejo sobre una propuesta de mandato de la Comisión que no diera satisfacción a las exigencias de algunos países miembros con respecto a Cuba, o que sirviera, al menos, para encontrar vías de consenso entre los Quince.

Un informe del ministro del Comercio Exterior, Ricardo Cabrisas, a Carlos Lage, refiere que: «En el seno del Consejo se han definido dos tendencias principales; una encabezada por España (presidente actual), apoyada por Suecia, que es más favorable a cualquier paso con Cuba y, la otra, liderada por Reino Unido y Alemania que ha manifestado su reticencia a que el proceso de diálogo lleve de forma directa al acuerdo de cooperación» (MINCEX Cuba, 1995).

La decisión del ejecutivo comunitario en mayo de 1996 de no presentar el mandato de negociación de un acuerdo con Cuba había estado precedida también de una Declaración de la UE, a nombre del Consejo (Consejo de la Unión Europea, 1996a), y de una resolución del PE —sin carácter vinculante pero con potencial de presión política— que le dejaban escaso margen para una posición independiente (Parlamento Europeo, 1996).

Washington tuvo también su cuota de responsabilidad. El proceso iniciado por la UE en 1995 no había tenido apoyo explícito de Estados Unidos, aunque sí su intervención activa.

Entre junio de 1995 y febrero de 1996 se produjeron dos visitas a Bruselas del asesor del presidente estadounidense para Asuntos Cubanos, Richard Nuccio: la primera, menos de veinticuatro horas después de aprobada la Comunicación de la Comisión; la segunda, pocos días antes de la visita a Cuba de Manuel Marín, seguida por otra a España para entrevistarse con José María Aznar. En conferencia de prensa, tras este segundo viaje, Nuccio se refirió a la diferencia de métodos de Estados Unidos y la UE con respecto a Cuba, aunque con objetivos coincidentes; a la fragilidad del consenso de los Estados miembros de la UE sobre el tema cubano y a sus dudas de que el proceso lograra concretarse. Tiempo después expresó que, estratégicamente, el proyecto fracasó al ser interpretado como una oferta hecha en coalición con Estados Unidos, algo que Castro no estaba dispuesto a aceptar (Roy, 2002a:50). Más allá de las interpretaciones coyunturales, este tema tenía en la percepción del otro de las autoridades cubanas una centralidad fuera de toda duda, que se evidenciaba en el discurso político con epítetos poco útiles y ofensivos, como el de «lacayo de Estados Unidos», que traducían reservas frente a una política de la UE que a veces no ayudaba mucho a la probidad de su propia imagen.

En mayo de 1996, se daba a conocer en Bruselas la decisión de la Comisión de no presentar el mandato de negociación previsto. El comunicado emitido por esta estaba redactado en los siguientes términos:

> En el marco de los contactos exploratorios que la Comisión está llevando a cabo con las autoridades de La Habana, una delegación cubana presidida por la Sra. Isabel Allende, viceministra de Relaciones Exteriores, fue recibida por los servicios de la Comisión este martes 7 de mayo de 1996. Siguiendo estos contactos y considerando las respuestas proporcionadas por los interlocutores cubanos, parece que la Comisión no podrá presentar al Consejo de Ministros en la fecha límite establecida por el Consejo Europeo el proyecto de directivas de negociación para un acuerdo entre la Unión Europea y Cuba (Agence Europe, 1996c:8).

Coincidentemente, una delegación estadounidense integrada por Kevin Sullivan (economista de la Oficina de Asuntos Cubanos), Hal Collums (procurador para Asuntos Interamericanos en la Oficina del Asesor Jurídico) y Glen Griffin (economista del Departamento de Inversiones) se encontraba allí para explicar a sus socios europeos la Ley Helms-Burton (Agence Europe, 1996b:10).

La firma de la Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act (Ley Helms-Burton) por el presidente Bill Clinton, el 12 de marzo de 1996, fue un punto de giro en el balance estratégico UE-Estados Unidos, con lógicas repercusiones en la política de la UE hacia Cuba. La UE impugnó numerosos aspectos de la Ley Helms-Burton, realizó gestiones oficiales en el marco del diálogo trasatlántico y adoptó múltiples pronunciamientos y acciones (ver Anexo XII), aunque centrados en el alcance extraterritorial de los Títulos III y IV de la ley y sus efectos para el comercio internacional, más que en las consecuencias negativas para Cuba, de las que solo criticó su ineficacia como medio para lograr una «transición pacífica hacia la democracia» en la Isla.

Entre los aspectos impugnados se hallaban la incompatibilidad de esta ley con el Derecho Internacional vigente, su carácter extraterritorial y de precedente negativo para las relaciones comerciales y de inversión a nivel internacional, su violación de las normas de la OMC y contravención de la Nueva Agenda Transatlántica acordada con Estados Unidos en 1995. Entre las gestiones realizadas destacó la visita del comisario europeo de Comercio, sir Leon Brittan, a Estados Unidos, el 3 de septiembre de 1996, para reunirse con su par estadounidense Stuart Eizenstat, representante especial para temas relacionados con la Ley Helms-Burton, en la que Brittan reiteró «la firme oposición de la Unión a cualquier ley con efectos extraterritoriales» (Comisión Europea, 1996). Solo el PE «deploró la aprobación por el Congreso de la Ley Helms-Burton que endurece el embargo sobre Cuba» en una resolución del 14 de marzo de 1996 (Parlamento Europeo, 1996); mientras en resoluciones posteriores sus reclamos se centraron en el tema de la extraterritorialidad.[15]

15 Por razones de espacio, no es posible hacer un análisis exhaustivo del proceso generado en la UE por la adopción de esta ley.

A pesar de una coherencia poco usual de enfoque, la activa proyección de la Comisión Europea y los debates incisivos del PE contrastaron con la actitud cuidadosa del Consejo, enfocada en los perjuicios que el diferendo pudiera introducir en las relaciones transatlánticas, lo que evidenció de nuevo las debilidades estructurales de la UE y la ambigüedad y fragilidad de su política hacia Cuba. Al final, la retórica superó a la acción, limitada por el alcance de las competencias de la UE. El equilibrio inicial entre negociación y enfrentamiento fue roto en favor de la perspectiva de un arreglo amistoso, por la importancia del vínculo transatlántico, tanto para la UE como para sus Estados miembros. En el contexto altamente politizado que dibujó la Ley Helms-Burton, no era de esperar que la UE sacrificara los intereses de la alianza estratégica con Washington a objetivos como la relación con Cuba, que le resultaban de menor consideración. «Como alguien dijo: the EU rejects HB [Helms-Burton], but you can't expect it to go on war with the US about Cuba»[16] (Buck, 2016). Así, la adopción de la Ley Helms-Burton no solo puso en evidencia las reservas estadounidenses a un cambio en la política de la UE hacia Cuba, sino un motivo de primera magnitud en la decisión de la Comisión de interrumpir el proceso iniciado en 1995, aunque no se haya reconocido de manera oficial.

En abril, cuando las declaraciones de Marín en Cochabamba, ya no era posible contar con el apoyo gubernamental del PSOE, en interinato hasta tanto el PP, ganador de las elecciones en marzo, lograra las alianzas necesarias para una mayoría. El cambio de gobierno en España configuró un escenario especialmente desfavorable al producir un giro de 180 grados en las posiciones de Madrid, de ser el país más interesado en un acuerdo de cooperación con Cuba y, por tanto, el más exigente, España pasó a ser el menos comprometido si no se obtenía el máximo de concesiones de la parte cubana. La resultante fue un descenso del mínimo común denominador entre los Estados miembros, la ruptura del consenso en

---

Para ello, puede consultarse Perera Gómez (1999a), así como los Anexos X y XIII.

16 «La Unión Europea rechaza la Ley Helms-Burton, pero no puedes entrar en guerra con Estados Unidos por Cuba».

el Consejo y una considerable elevación del costo político de un eventual acuerdo con Cuba.

La política española hacia la Isla se endureció rápidamente, retomó con fuerza el lenguaje de los condicionamientos y puso en relieve —en este caso evidente— su subordinación a Estados Unidos. Aznar anunció en público la revisión de la cooperación con Cuba durante la visita a Madrid del vicepresidente Al Gore; acontecimiento que, más allá de su torpeza política, sirvió como pocos para mostrar la línea convergente con Estados Unidos del nuevo gobierno español. La posterior constitución de la Fundación Hispano-Cubana en Madrid confirmó también el alineamiento del gobierno del PP con los sectores más reaccionarios del exilio cubano en la Florida. En las Conclusiones del Consejo Europeo de Florencia (21-22 de junio de 1996), España introdujo un párrafo que señalaba: «El Consejo Europeo lamenta que las circunstancias políticas en Cuba no hayan permitido progresos adicionales en las relaciones UE-Cuba. Espera que los desarrollos en la situación política en Cuba crearán las condiciones necesarias para tal progreso» (European Council, 1996:5), declaración que precisaba implícitamente otra de las causas reales conducentes a la frustración del proceso iniciado en 1995. La suspensión del proceso se verificó en un marco de ambigüedad, dado que la UE no ofreció una argumentación coherente para no presentar el proyecto de mandato de negociación, lo que se aprecia en el comunicado emitido por la Comisión el 7 de mayo de 1996. La interrupción del proceso fue, además, anunciada durante la reunión interministerial del Grupo de Río y la UE, y en la prensa, antes de ser expresada de modo oficial a las autoridades cubanas, a pesar de que desde el 23 de marzo la Comisión había admitido que el diálogo con Cuba estaba detenido.

Poco después, el gobierno español presentó al Consejo un plan basado en tres ejes: ruptura de la cooperación, cierre crediticio y diálogo con la oposición, como muestra del alineamiento con Estados Unidos y de la ruptura con la política anterior. En esta línea se insertó el contencioso desatado entre España y Cuba por las declaraciones que condujeron a la inusual retirada del plácet al embajador José Coderch Planas (MINREX Cuba, 1996b), lo cual corroboró que el gobierno español se había convertido en «punta de lanza de los intereses

norteamericanos en el marco de la UE» (MINREX Cuba, 1996b). Esta frase aparece recogida por primera vez con anterioridad en una carta de la Directora a.i. de Asuntos Multilaterales del MINREX a la entonces viceministra Mary Flores (MINREX Cuba, 1996b), sobre el borrador presentado por España al Consejo de la UE contentivo de la propuesta de una Posición Común sobre Cuba al amparo del artículo J.2 del TUE.

La Posición Común (Consejo de la Unión Europea, 1996b) —cuyo texto íntegro puede ser consultado en el Anexo XIII— fue adoptada por el Consejo el 2 de diciembre de 1996, como experiencia inédita —única en sus características durante el período de su existencia— de aplicación de este mecanismo a un país latinoamericano. Con ella se codificó en un documento escrito la política más o menos dispersa desarrollada hasta ese momento por la UE, mediante condiciones explícitas impuestas *ex ante* al futuro de la cooperación bilateral UE-Cuba, que se subordinó a cambios políticos y económicos perceptibles y aceptables por la UE (Perera Gómez, 2000). Para el Departamento de Estado, la Posición Común fue motivo de satisfacción (Roy, 2002a:52).

Buck resta alcance a la Posición Común cuando alega que «es incorrecta la interpretación de que condicione toda cooperación; solo condiciona la plena (*full*) cooperación (artículo 2)» y añade que el término «plena (*full*) no es definido, es decir, casi todo es posible como lo demostró la realidad» (Buck, 2016). De igual modo, señala que la Posición Común en ninguna parte habla de «economía de mercado» —lo cual es rigurosamente cierto si nos atenemos a la letra del documento (ver Anexo XIII)— sino que «se limita a expresar su deseo de ser el socio (de Cuba) en el *opening of the Cuban economy* (artículo 2)» (Buck, 2016), o sea, la apertura —progresiva e irreversible, como refiere el texto— de la economía cubana.

¿Qué entender por «cooperación plena» de la UE con un país de condiciones homologables a las de Cuba, ya fuera por su pertenencia geográfica o por su nivel de desarrollo? Solo una cooperación institucionalizada de base contractual podía responder a esta definición, por lo que la Posición Común establecía un condicionamiento específico sobre lo que constituía para Cuba el punto fundamental de la agenda

bilateral desde que el gobierno de la Isla solicitara en 1989 la apertura de negociaciones con tal objetivo. Esto parecería significar que solo la perspectiva de un acuerdo bilateral de cooperación quedaba excluida mientras no se diera satisfacción a los requerimientos de la UE, por lo que otras acciones en este terreno eran siempre posibles. Sin embargo, dos elementos apuntan en sentido contrario.

Por una parte, el propio texto establecía más adelante, en su párrafo 4, «la intensificación de la cooperación y, en particular, la cooperación económica» —*ergo*, no la plena cooperación— como uno de los medios a su disposición cuyo uso adecuado «estudiará» la UE para prestar su apoyo al proceso de avance de las autoridades cubanas hacia la democracia «a medida que» este avance se produzca (Consejo de la Unión Europea, 1996b:0001).

Por otra parte, en su letra, la Posición Común no solo limitaba la progresión de la cooperación de la Comisión Europea con Cuba, sino también la de los Estados miembros. Al estar «definida por el Consejo en virtud del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea», como su propio título indicaba (ver Anexo XIII), su carácter vinculante quedaba claramente establecido por el inciso 2, párrafo segundo, del referido artículo: «Los Estados miembros velarán por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes» (Consejo de la Unión Europea/Comisión de las Comunidades Europeas, 1992:124).

Es necesario aclarar que por cooperación de la CEE o de la UE debe entenderse su puesta en práctica por la Comisión Europea, a partir de las partidas de su presupuesto previstas para este fin, así como de los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y los préstamos del BEI. De ella se excluye, por un lado, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) otorgada por los Estados miembros como parte de sus propias políticas nacionales de cooperación. Por otro, se excluye también la Ayuda Humanitaria y de Emergencia (AHE), que no está constituida por recursos destinados al desarrollo, sino para paliar las consecuencias de catástrofes naturales, humanas o de otro tipo, aunque algunas fuentes, como el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, la incluían entre las formas de cooperación. Esto, en mi opinión, puede hacer

confuso el análisis del tema, en lo fundamental porque la AHE no ha sido ni es objeto habitual de condicionalidad política. El propio texto de la Posición Común establecía en el inciso e) de su artículo 3 que «A fin de facilitar un cambio pacífico en Cuba, la Unión Europea: [...] e) se mantendrá dispuesta mientras tanto, a través de los Estados miembros, a proporcionar ayuda humanitaria adecuada» (ver Anexo XIII), y, aunque sujeta a algunos requisitos acerca de su distribución, este tipo de ayuda quedaba visiblemente exceptuada de las limitantes a las que se sometía la cooperación al desarrollo.

Hecha esta aclaración, puede afirmarse que la cooperación de la CEE con Cuba había sido muy poco significativa. Al no existir un marco contractual, solo se había basado en acciones puntuales, financiadas con montos inferiores al millón de ECU, para evitar que se vieran sometidas a farragosos procedimientos institucionales y a una eventual desaprobación. El surgimiento de la UE no modificó de manera perceptible esta situación, por cuanto las particularidades de las líneas de financiación antes mencionadas —cooperación de la UE, AOD de los Estados miembros, ayuda humanitaria y de emergencia— permanecieron invariables.

Cuadro 1

Financiamiento de la Comisión Europea y los Estados miembros a Cuba (1980-1993)

| | *1980-1993 (en miles de dólares)* | *%* |
|---|---|---|
| Asistencia Oficial al Desarrollo de los países del CAD miembros de la CEE* | 112.000 | 63,72 |
| Cooperación de la Comisión Europea** | 0.750 | 0,43 |
| Ayuda humanitaria** | 63.020 | 35,85 |
| *Total* | 175.770 | 100,00 |

* 1980-1992, desembolsos netos. CAD: Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE.

** Compromisos.

Fuente: Elaborado por el autor a partir de la base de datos de OCDE: *OECD Statistics* y la Comisión Europea, citados por el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (1994:218-219).

Las cifras del Cuadro 1 ponen de manifiesto algunos elementos de interés. En primer lugar, la magnitud casi despreciable de la cooperación económica de la Comisión Europea hasta 1993 —menos de 1 % de todo el financiamiento otorgado a Cuba por la CEE y sus Estados miembros—, incluso si se toman como ejecutados los compromisos de financiamiento. En segundo lugar, que el grueso de los fondos provenientes de la Comisión Europea correspondió a la ayuda humanitaria, la cual —insisto— no puede ser considerada como parte de la cooperación, en la medida que no va destinada a acciones de desarrollo y, por su propio carácter, no es objeto de condicionamientos de tipo político directos. En tercer lugar, que la AOD de los Estados miembros fue considerablemente superior a los financiamientos de la Comisión Europea, al equivaler a cerca de dos tercios del total, lo cual ha sido una constante en el comportamiento de esta actividad a lo largo de la historia de la integración europea. Ello se debe, en lo fundamental, a que los Estados miembros destinan a sus propios intereses de cooperación —países, regiones y áreas de actividad de tradicional influencia— un volumen de recursos proporcionalmente mayor que el que ponen en común para atender el universo de actividades de la UE en este terreno.

De este modo, el nuevo instrumento establecía condiciones políticas no solo para la progresión de una cooperación —la de la Comisión Europea— cuyos montos eran precarios, sino que su carácter vinculante en lo jurídico —en teoría, de acuerdo con la letra de los Tratados— apuntaba de manera directa contra lo que constituía la fuente fundamental de recursos de cooperación que Cuba recibía del exterior a estas alturas, inestable en sus montos y variable de una a otra fuente, pero de una presencia indiscutible.

Tanto los efectos previsibles ya analizados de la Posición Común, como las condiciones específicas de su adopción y las del contexto internacional, movilizaron considerablemente las suspicacias, el rechazo y las sensibilidades del gobierno de la Isla. Merece comentarse al respecto el criterio que, desde el discurso oficial cubano, ha presentado la Posición Común como «aprobada por la UE bajo la presión

de Aznar, a partir de un borrador escrito en el Departamento de Estado norteamericano» (MINREX Cuba, 2007) y que en su reiteración ha derivado en el aserto, incluso de no pocos medios académicos, de que «fue redactada en Washington». Sin embargo, el proyecto español, que asumía las propuestas de Stuart Eizenstat, representante especial de Estados Unidos para temas relacionados con la Ley Helms-Burton, no fue el finalmente adoptado por el Consejo, «hecho ignorado o callado por muchos críticos, incluidos académicos» (Buck, 2016).

Un interesante paralelo de las diferencias entre la propuesta española, la de Eizenstat y la adoptada por el Consejo de la UE fue publicada por la revista española *Cambio 16* en el artículo «Fidel-Aznar. Sigue la partida. ¿Y los cubanos qué?», el 9 de diciembre de 1996 (ver Anexo XIV) (Peiro y Aldave, 1996). Tanto este artículo como el citado Documento RS/2336 de 19.11.96 (MINREX Cuba, 1996a) aportan elementos comparativos, al igual que otro análisis elaborado por la Dirección de Asuntos Multilaterales (MINREX Cuba, 1996c). Ninguno de los documentos de Cancillería citados refiere de manera expresa que la Posición Común haya sido «redactada en Washington», lo cual parece más propio de una metáfora del discurso político, cuando no de interpretaciones superficiales.

Es cierto que «bajo la influencia del embajador estadounidense Eizenstat, Aznar elaboró un proyecto, pero este fue esencialmente modificado en el Consejo» (Buck, 2016). El borrador español fue transformado en tres ocasiones, a sugerencia de un grupo de Estados miembros (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Países Bajos y Suecia), desde que se presentó por primera vez el 14 de noviembre de 1996 hasta la versión más «gradual», que se llevó el 25 del propio mes al Comité Político. De hecho, aunque la iniciativa española de adoptar una Posición Común sobre Cuba fue acogida con positividad por todos los Estados miembros, solo el Reino Unido respaldó la propuesta inicial.

La versión final no recogió todos los puntos de la propuesta española. Así, el texto adoptado descartó el nombramiento de un diplomático en cada embajada europea a cargo de contactos con la disidencia. La presencia de este elemento en el

borrador original es confirmada a su vez por un documento elaborado por la Dirección Jurídica del MINREX con fecha 21 de noviembre de 1996, es decir, antes de la evaluación del Comité Político del Consejo. Allí se señala y cita que el documento original incluía en el epígrafe II- Medidas por parte de la UE, un inciso 1 que planteaba que «Las Embajadas de los Estados miembros de la UE recibirán regularmente a representantes de organizaciones de derechos humanos cubanos, estableciendo canales flexibles de comunicación regular con los mismos, así como programas de cooperación y ayuda» (MINREX Cuba, 1996d). Esto coincide con la información recogida en el cuadro comparativo aparecido en *Cambio 16* y con las aseveraciones de IRELA en su informe *La Posición Común de la UE sobre Cuba: debate interno, reacciones y repercusiones* (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, 1996b). Otros elementos diferenciadores, excluidos de la versión definitiva, fueron la cooperación con el relator especial de las Naciones Unidas para Cuba y la petición de libertad de viaje para todos los cubanos (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, 1996b).

El escaso interés de Irlanda —entonces presidente del Consejo— en América Latina, y su responsabilidad con la Conferencia Intergubernamental que preparaba una nueva reforma de los tratados (el Tratado de Ámsterdam) incidió, entre otros factores, en una Posición Común que, aunque expresó claramente los términos de un condicionamiento político, modificó los aspectos más «duros» y el tono conminatorio del borrador original, y llevó la propuesta española a una versión algo más descafeinada.[17]

Por tanto, en el marco del diferendo surgido entre la UE y Estados Unidos en la OMC por la Ley Helms-Burton, la Posición Común devino medio de mercadeo con Washington más que evidencia de subordinación: competencia económica —disputa en la OMC— y coordinación política —la Posición Común— en un contexto internacional que legitimaba el derecho de injerencia gracias a la concentración del poder y de la toma de decisiones en unos pocos actores interna-

17 Los Anexos XIV y XV ofrecen información adicional al respecto.

cionales. En este orden de cosas, los juicios estratégicos de la UE anticiparon las necesidades de su relación con Estados Unidos a las de un actor no prioritario ni estratégico, por el que no valía la pena introducir disonancias en el vínculo trasatlántico. Los intereses económicos e incluso políticos que habían comenzado a despertarse en la UE con respecto a Cuba no fueron suficientes para sobrepasar el límite que le haría insistir en el proceso y asumir la posibilidad de un enfrentamiento extracomercial con Estados Unidos.

# La política hacia Cuba. De la codificación al cambio (1996-2014)

El sustrato de la política de la UE hacia Cuba ha radicado hasta fecha reciente en el condicionamiento político establecido para la concreción de un vínculo contractual bilateral de cooperación. En particular desde que fue codificada en la Posición Común, la proyección de la UE en dirección a la Isla dejó de calificar dentro de lo que pudiera considerarse el «compromiso constructivo» para convertirse en una política de «compromiso condicionado» (Gratius, 2005).

La condicionalidad política de la cooperación internacional se hizo tan habitual después del fin del orden bipolar que el debate acerca de si la ayuda es o no condicionada puede ser secundario en relación con el de cómo y sobre qué bases es aplicada la condicionalidad.

Por lo general, se acepta una distinción entre las llamadas condicionalidades «positiva» y «negativa». Se entiende por positiva aquella en la que el donante premia la satisfacción de determinadas condiciones por parte del receptor. La condicionalidad negativa consiste en la aplicación de medidas punitivas (suspensión de la ayuda, retirada de la cooperación y similares) ante el incumplimiento de dichas condiciones. La mayor parte de la cooperación de la UE se realiza a través de acuerdos bilaterales o multilaterales, lo que lleva a distinguir además entre la condicionalidad incluida en los acuerdos de cooperación bajo la forma de las llamadas «cláu-

sulas democráticas», teóricamente negociables en cuanto a la letra, y una condicionalidad *a priori*, que es impuesta al receptor antes de la concreción del acuerdo y condiciona su propia negociación (Perera Gómez, 2000).

La UE sitúa la democracia y los derechos humanos en el centro de la política de cooperación, muchas veces por delante de la reducción y eliminación de la pobreza, un desarrollo económico y social sostenible, y la inserción de los países en desarrollo en la economía mundial. El punto de partida de esta concepción es que la democracia y los derechos humanos son una condición indispensable del desarrollo económico. Pero la realidad revela que la relación no puede ser demostrada y que, de hecho, formas de gobierno de todo tipo pueden coincidir con el desarrollo económico (Betz, 1995). Puede encontrarse evidencia tanto a favor como en contra de dicha relación; sin embargo, este vínculo causal se ha enquistado en una propuesta ideológica que es demasiado simplista. (The Carnegie Endowment for International Peace, 2001).

La condicionalidad política es aplicada según un doble rasero que no responde a diferencias entre los receptores, sino a intereses diferentes del donante. En este sentido, las consideraciones geopolíticas y el interés económico tienen mucho mayor peso para la UE que los juicios objetivos acerca de la situación política y económica real de los países receptores. Es claro que la UE trata a socios diferentes de manera diferente, por razones que no siempre están relacionadas con consideraciones de derechos humanos y democracia; así, países que son considerados importantes para propósitos comerciales o políticos por lo general no sufren, o sufren menos, las medidas negativas.

Lo que distinguió fundamentalmente el trato dado a Cuba por la UE en el marco de su política de cooperación al desarrollo hasta fecha bien reciente fue justo la aplicación de un doble rasero en el sentido de lo que antes fuera caracterizado como condicionalidad *a priori*. Las condiciones impuestas a la Isla por la UE no eran parte de las negociaciones de un acuerdo particular (cláusula democrática), sino un prerrequisito a la negociación misma.

## Del estancamiento a la política de sanciones (1996-2003)

El efecto paralizante de la Posición Común fue evidente. Al cerrar el proceso promovido en junio de 1995, la Comisión Europea dejó algunos resquicios. El ya citado Comunicado de la Comisión del 7 de mayo de 1996, en el que esta declaraba su incapacidad para presentar las directivas de negociación en la fecha límite prevista, señalaba al final:

> También para disponer de toda la información útil y verificar cuáles son las posibilidades de presentar en el futuro un proyecto de directivas de negociación de acuerdo con las líneas perseguidas por el Consejo Europeo, la Comisión Europea es de la opinión de que el diálogo y los contactos actuales deben ser continuados y profundizados (Agence Europe, 1996c:8).

Sin embargo, estas grietas fueron selladas mediante un instrumento unilateral cuya letra solo dejaba margen al acatamiento y que de este modo cerraba la vía hacia un acuerdo bilateral. La Posición Común codificó en una normativa vinculante los elementos dispersos que hasta ese momento habían integrado la proyección de la CE/UE hacia Cuba, con la que dotó a sus Estados miembros de un referente para las acciones en relación con la Isla y le dio a su política una apariencia coherente, aunque solo de momento. El embajador francés en La Habana, Jacques Dufour, expresó pocos meses después a Jorge Bolaños, ministro a.i. de Relaciones Exteriores:

> [...] la Comisión Política [se refiere al Comité Político][1] había propuesto al Consejo de Ministros, enviar una troika a Cuba para conversar con los cubanos e identificar áreas de cooperación técnica que sirviesen para preparar el ambiente que diera lugar a unas eventuales retomadas [*sic*] de negociaciones con la UE. Que esta propuesta de la Comisión Política fue rechazada por el

1 Ver al respecto Anexo VII.

> Consejo de Ministros, a pesar de que Francia trató de hacer algún esfuerzo para evitarlo (MINREX Cuba, 1997).

La cita muestra disidencias entre los Estados miembros con respecto a la Posición Común, anclada sobre todo en los niveles superiores de decisión. Francia estaba bajo la presidencia de Jacques Chirac, lo que indica la improcedencia de hacer equivalencias automáticas entre el color político de los gobiernos y el cariz de la política hacia Cuba, y abre el diapasón a una serie incalculable de combinaciones de variables, directamente proporcional al número de países miembros en un momento determinado.

El tema de la coherencia merece un comentario particular. Aun con diferencias entre ellos, son pocos los entrevistados que evalúan de coherente la política de la UE hacia Cuba. Solo en una parte del funcionariado europeo de alto nivel o más directamente vinculado al trabajo con Cuba en el actual Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la Comisión Europea fue posible encontrar esta percepción; comprensible si se tiene en cuenta que los funcionarios mencionados representan a la que —como ya se ha explicado— es la institución supranacional por excelencia de la UE y coincide, a la vez, con el hecho de que la representan en Bruselas.

Una de sus expresiones es la certeza prácticamente absoluta, tal vez reflejo de la adscripción a una especie de guión oficial, incluso en quienes reconocen la existencia de contradicciones y desajustes, así como las influencias externas.

Rashide Yusef, de la Dirección General de Desarrollo (DG DEV), plantea, por ejemplo, que «es coherente desde la propia idiosincrasia y [...] fue la coherencia que en cada momento hacía falta, de cara a los Estados miembros y hacia Cuba, porque no solo dependía de la UE, sino también de Cuba», a pesar de lo cual acepta que «a veces genera contradicciones desde el propio sistema» (Yusef, 2016). En un sentido menos rotundo, incluso un tanto dubitativo, Ben Nupnau afirma: «La coherencia siempre es como un ideal al que uno aspira [...] Pero yo creo que sí, la UE en toda la política externa busca defender sus intereses, sus valores y yo creo que la política con Cuba está, digamos, reflejando eso». No obstante, reconoce igualmente que «a veces hay que ajustar porque

la situación, el contexto, está cambiando y entonces ahí se explican cambios en la política exterior» (Nupnau, 2016).

Puede apreciarse que, en los casos citados, la coherencia de la política hacia Cuba es referida a cuestiones como idiosincrasia, intereses y valores, las cuales resultan un poco más precisas en las palabras de Christian Leffler: «en general sí, es bastante coherente. [...] buscamos diálogo, buscamos cooperación, buscamos acompañar procesos de cambio, de modernización, en unos y otros Estados» (Leffler, 2016); mientras Alberto Rodas ofrece la única opinión comparable de las recogidas entre el funcionariado del PE: «la UE ha intentado siempre mantener una coherencia. La UE [...] siempre ha mantenido una política muy clara sobre el respeto a los derechos humanos y una política de democratización de la Isla», aun reconociendo, asimismo, que ello «depende de los momentos y de las situaciones» (Rodas, 2016).

También algunos ejecutores de la política exterior cubana, como Isabel Allende, identifican una base coherente en la política de la UE: «¿Cuál es la política?: Cambiarnos. ¿Cuál es la política?: tratar de influir. ¿Cuál es la política?: condicionar, creídos de que la relación con la Unión Europea es muy importante para nosotros» (Allende Karam, 2015); al igual que Rosario Navas, quien aprecia una línea de coherencia negativa hacia Cuba: «presionar para un cambio» (Navas Morata, 2015). Aunque podría estar de acuerdo en que estos son elementos persistentes en la política de la UE hacia Cuba, pienso que la coherencia tiene que ver más con la solidez misma del fundamento de la política; no solo en su adopción, sino en su implementación y, en particular, con su permanencia en el largo plazo. Es más una estrategia definida, conjugada con tácticas que, aunque no inamovibles y, por tanto, adaptables, contribuyan de manera estable y permanente al fin propuesto, contando además con el consenso de los actores implicados, en este caso los Estados miembros. Este no era el caso de la UE, en la que «no existe una sola estrategia hacia Cuba, sino múltiples políticas» (Gratius, 2005:17), como lo demostró su evolución posterior a la adopción de la Posición Común.

Por tanto, suelo coincidir con los criterios que, en gradaciones diversas, tienden a calificar de poco coherente la política desarrollada por la CE/UE hacia Cuba, tomando como

base diferentes motivos, entre los cuales resaltan la naturaleza estructuralmente frágil y contradictoria de la UE en política exterior y la influencia tanto de la coyuntura como de Estados Unidos.

Resulta significativo que esta opinión es posible encontrarla también entre diversos funcionarios del actual SEAE o exfuncionarios de la Comisión Europea, con la característica común de haber sido representantes diplomáticos de la CE/UE ante el gobierno de Cuba. Esto obedece, quizás, no solo al contacto directo con ciertas sensibilidades de la política local, mucho más lejanas cuando solo son apreciadas desde Bruselas, sino también a haber tenido la posibilidad de percibir un tanto «desde fuera» el peso de las decisiones adoptadas allí y sus consecuencias.

Erwan Fouéré —hoy retirado del servicio exterior comunitario—, quien fuera el primer jefe de Delegación de la Comisión Europea ante el gobierno de Cuba, concurrente desde México, entre 1989 y 1992, insistió más de una vez durante la entrevista, incluso antes de ser interrogado acerca de la coherencia de la política de la CE hacia Cuba, en que:

> [...] it has really been very much an up and down and happened also that the EU policy was not a uniform policy. It changed quite considerably. [...]
> No, I don't think it has been coherent. Again, I don't put all the blame on the EU, but I still see that there were moments when the EU adopted policies which were not conducive to try to resolve the problem, they only exacerbated the problem. And that's where I mentioned at the beginning: that there is no substitute for dialogue, no matter what the circumstances. You have to keep channels of communication open and I think it was a mistake at certain moments, over the past twenty years or thirty years, that the EU didn't keep those channels open. But definitely I do feel that there should have been a more consistent approach on the part of the EU and also maintaining those lines of communication open, regardless of the difficult situation that we were confronted with during those years[2] (Fouéré, 2016).

2 «[...] en realidad han sido muchos altibajos; además, la política de la UE tampoco era uniforme. Cambiaba considerablemente.

Fouéré refiere a modo de evidencia que durante su ejercicio, en plena «crisis de refugiados» —también «crisis de las Embajadas»—, recibió instrucciones del entonces Comisario responsable para las Relaciones con América Latina de no viajar más a Cuba. Aun cuando reconoce que es una muestra de la profundidad de los sentimientos existentes en algunos círculos de la UE, «personally I felt this was a mistake, because I mentioned that I could no longer report directly on events happening in Cuba and that my presence there should make that much different»[3] (Fouéré, 2016).

Opiniones en una línea similar manifiestan otros exjefes de Delegación, en este caso de la UE, ante Cuba. En primer lugar, Javier Niño Pérez, en plaza en La Habana entre 2007 y 2012:

> Yo creo que fue una política estratégicamente y políticamente incoherente. Estratégicamente, porque yo creo que la Unión Europea hubiese tenido un interés muy cierto en normalizar las relaciones [...] La respuesta de aquellos países que se oponían a la normalización de relaciones con Cuba, cuando se les mencionaba el caso de otros países a nivel mundial, donde temas como por ejemplo, los derechos humanos, eran muchísimo más preocupantes que en Cuba, se escudaban de alguna manera en el tema del contexto regional, lo cual a mí me

---

[...] Pienso que no ha sido coherente. De nuevo, no culpo totalmente a la UE, pero aún veo que hubo momentos en que esta adoptó políticas que no conducían a resolver el problema, sino que lo exacerbaban. Y aquí vuelvo a lo que mencionaba al inicio: no existe ningún sustituto para el diálogo, sin importar las circunstancias. Hay que mantener abiertos los canales de comunicación y pienso que fue un error en determinados momentos, durante los últimos veinte o treinta años, que la UE no mantuviera abiertos esos canales. Definitivamente pienso que debió haber habido un acercamiento más consistente por parte de la UE, así como que se debieron haber mantenido abiertas esas líneas de comunicación, sin importar la difícil situación que estábamos encarando en aquellos años».

3 «Sentí que esto era un error porque mencioné que no podría más reportar directamente acerca de lo que estaba sucediendo en Cuba y que mi presencia allí debería marcar la diferencia».

> parece que es un argumento que no tiene mucha validez [...] Y yo creo que la gente es consciente de que [...] a nivel de la Unión Europea la percepción global es que con Cuba, de alguna manera, se estaba aplicando un doble rasero [...] un análisis, [...] a mí me parece objetivo, de la problemática de derechos humanos a nivel global, nos hubiese llevado a una situación en Cuba que yo creo no es mucho menos más relativa que la que existía en ciertos países de la región latinoamericana (Niño Pérez, 2016).

Por su parte, Hermann Portocarero apunta, al responder a la pregunta de si considera que la política de la CE/UE hacia Cuba ha sido coherente, que:

> No. Ha pasado por muchos cambios, inevitablemente. La base en el 88 antes de la ampliación era muy diferente a la base después, a partir de la Posición Común. Consistente, sí; coherente, digamos [...] la coherencia para mí es realmente a partir de 2008. Antes, con altos y bajos, quizá el resultado de relaciones bilaterales más bien que de la relación con el conjunto (Portocarero, 2015).

Una opinión similar, quizás incluso más radical, la ofreció Ramón Jáuregui, MEP, miembro de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la UE y presidente de EUROLAT:

> No, en absoluto cada país hacía lo que le daba la gana, por tanto, de coherencia nada. No ha sido coherente la Posición Común en relación con los años anteriores, y por lo tanto no, no ha habido una política inteligente ni coherente con Cuba [...] En mi opinión los países hacían lo contrario de lo que defendía la Unión en su Posición Común (Jáuregui Atondo, 2016).

He querido resaltar, entre las múltiples e interesantes respuestas ofrecidas a la pregunta sobre la coherencia histórica de la política de la CE/UE hacia Cuba, las opiniones de tres entrevistados, dos europeos y un cubano, que me han parecido medulares para comprender mejor los porqués de esta cuestión. Su diferente origen nacional y su procedencia institucional diversa contribuyen a enriquecer los argumentos,

que no demeritan las ofrecidas hasta aquí por otras fuentes orales, sino que los complementan.

En mi opinión, un primer criterio que resume diversas apreciaciones sobre este tema de manera precisa es el del exembajador ante la UE René Mujica (1995-2000), quien señala:

> [...] ha habido muchos vaivenes en el comportamiento de la Unión Europea. Obviamente, ha sido una política sometida a influencias externas, particularmente [...] de Estados Unidos y [...] ha habido mucha improvisación; [...] a pesar de la [...] Posición Común, no ha habido una fundamentación teórica, política, sólida, a partir de la cual la Unión Europea haya actuado en su política hacia Cuba. Pero adicionalmente ha habido muchas contradicciones entre las políticas bilaterales de los Estados miembros y la política de la Unión Europea [...]. Es eso que nosotros en el análisis de política exterior habitualmente hemos calificado de dicotomía entre la política de la Unión Europea y las políticas bilaterales de los Estados miembros. Por lo tanto, pienso que no ha sido una política coherente ni una política con fundamento sólido y que ha padecido de una dosis alta de improvisación (Mujica Cantelar, 2015).

José Javier Fernández, jefe de Unidad América Latina en la Secretaría del PE, con una experiencia profesional de más de veinticinco años y un conocimiento profundo tanto de la política de la UE como de la región latinoamericana, señala sin ambages que la política de la UE hacia Cuba «ha sido todo menos coherente». Y ello lo argumenta a partir de tres criterios esenciales. El primero es el referido a las modificaciones en el comportamiento institucional, para lo que toma como ejemplo al propio PE:

> una institución, hasta el 96 prácticamente y a finales de los ochenta, que tenía unas relaciones muy intensas con el conjunto [...] de la sociedad cubana y después se enroca en la política de derechos humanos; la política de derechos humanos se pasa a convertir en un pretexto para no mantener ya en la práctica ningún otro tipo de relación (Fernández Fernández, 2016).

El segundo tiene que ver con el ya referido doble rasero, cuando apunta que el cambio de política sobrevenido con la Posición Común hubiera sido consistente si al mismo tiempo se estuviera haciendo «con otros países que tenían en ese momento prisioneros políticos en sus cárceles o que no se comportaban conforme a la escala europea de derechos y valores, incluidos en materia de derechos humanos, que se aplicaban de manera absolutamente inflexible a Cuba pero no así a muchos otros países. Por tanto, no podemos decir que fuera coherente» (Fernández Fernández, 2016).

El tercer criterio es el referido a lo que ya citaba en palabras de Mujica como la dicotomía entre la política de la UE y las políticas bilaterales de los Estados miembros, de la que «la mejor prueba es que mientras se estaba practicando este tipo de política que impedía acuerdos por las distintas razones mencionadas, no se impedía, en cambio, que en el plano puramente bilateral la mitad de los países estuvieran desarrollando y profundizando las relaciones» (Fernández Fernández, 2016). Este elemento se encuentra estrechamente vinculado con que:

> No ayudaba tampoco el marco institucional [...] ni ayudaba tampoco el marco legal, porque en los sucesivos tratados, de hecho no se ha producido a lo largo de esos años un refuerzo tan notable de la política exterior como para haber permitido que las instituciones de la Unión pudieran imponer a los Estados miembros una determinada línea política. Por tanto, yo no creo que haya sido verdaderamente coherente. Ha sido un enfoque puramente intergubernamental en el que los Estados han seguido yendo por su cuenta, en el que seguían intensificando o no relaciones económicas con Cuba y en el que la Posición Común servía de pretexto para no avanzar en el contexto general de la Unión (Fernández Fernández, 2016).

He dejado para el final en este aspecto la opinión de un representante de la sociedad civil, o mejor dicho, de una de sus organizaciones más importantes y activas, de larga data, en la colaboración con Cuba: OXFAM. Xavier Declercq,

uno de sus directores en el momento de la entrevista, abunda en uno de los aspectos ya señalados, referido a las fallas estructurales de la integración en los marcos de la CE/UE, y que él conceptúa como las debilidades inherentes a la construcción europea que le hacen imposible tener una política unificada en muchos terrenos. Abunda sobre el particular cuando señala:

> [...] la Unión Europea es una construcción muy complicada y llegar a un consenso dentro de las reglas de la Unión Europea es dificilísimo; además, objetivamente es muy difícil porque necesitan unanimidad para muchas cosas. Entonces, llegar con veintisiete países dentro de los cuales tienes algunos recalcitrantes, algunos con una cultura muy diferente, con historias muy diferentes, es objetivamente difícil. Entonces eso le imposibilitó también de tener una política unida, una política clara, y la consecuencia de eso, de que los países hicieron lo que les dio la gana —los países miembros de la Unión—: la Unión trataba de tener una política unificada, no la tenía, ni era política (Declercq, 2016).

Pero Declercq agrega igualmente un elemento, no desconocido, incluso reiterado por otras fuentes orales, pero que él pone en relación directa con el tema de la coherencia de la política de la UE hacia Cuba.

> La influencia de Estados Unidos ha sido importante. Yo me recuerdo cuando Louis Michel iba por La Habana —él estaba de presidente de la Unión— en su Ministerio, no una vez al día, sino dos o tres veces al día, tenía la llamada de la embajada de Estados Unidos diciendo: «¿qué vas a hacer allá?» y «¿tú piensas [...] te das cuenta de que eso podría tener consecuencias?». «¿Ud. sabe que tenemos una infraestructura que se llama OTAN aquí?». «Podríamos pensar en mover la inversión tal o tal o tal». Es decir, las presiones fueron fuertes. Era claro que desde el momento que la Unión quería hacer algo, ahí teníamos la Embajada con toda su energía, que estaba diciendo: «Bueno, si continúan en eso, eso tendrá consecuencias

económicas mañana». Bueno, Louis Michel en cierta medida dijo «Me da igual», pero otros políticos ni siquiera comenzaron a trabajar en relaciones normalizadas (Declercq, 2016).

Lo anterior me lleva a hacer referencia a la influencia de Washington en la política de la UE hacia Cuba, que fue notoria en este período, reflejo del momento que estaba viviendo Estados Unidos como efecto inmediato de la postguerra fría. Hasta la adopción de la Ley Helms-Burton, a Estados Unidos le interesaba mostrar coordinación con los europeos; mientras, a los europeos, para justificar su política, les convenía decir que perseguían en Cuba los mismos fines por distintos medios, lo que tendía a mostrar solo discordancias tácticas en el marco de una coincidencia estratégica. De hecho, tras la común apelación a una «transición pacífica a la democracia en Cuba» se escondía que Estados Unidos estaba por una política de coerción para un cambio de régimen, a la par que la UE buscaba objetivos similares mediante la presencia y la influencia, versiones tácticas *hard* y *soft* para una misma estrategia. Como no podía ser de otra forma, después del derrumbe del llamado socialismo real en la URSS y Europa del Este, el concepto «transición» quedó demasiado «cargado» en dirección al cambio de régimen que él mismo presupone (Alzugaray, 2009). Sin embargo, en este período, la UE no había visto aún erosionada su imagen de poder blando, de poder civil, así como de paladín de la negociación por sobre la confrontación. La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) solo comenzó a tomar forma a partir de 1997 con el Tratado de Ámsterdam y, más definitivamente, en 1999 durante los Consejos Europeos de Colonia (junio) y Helsinki (diciembre), como una reacción de la UE al conflicto yugoslavo.

Este fue el primer y mayor reto de seguridad en las fronteras de la UE y puso en tela de juicio su capacidad para actuar de conjunto. De hecho, la iniciativa fue tomada por Estados Unidos e instrumentada a través de la OTAN. A pesar de todo, el conflicto de Yugoslavia, en particular la guerra de Kosovo, hizo más por el desarrollo de una identidad de defensa europea que todo el debate interno de la década anterior en la UE. Los Consejos Europeos de Colonia y Helsinki fueron hitos

en la intención de reforzar la PESC y la defensa europea, y de dotar a la UE con las capacidades militares necesarias para desempeñar su papel en la escena internacional en materia de prevención de conflictos, de gestión de crisis y de mantenimiento de la paz (Forster & Wallace, 2000).

Estados Unidos, que había tratado históricamente —aunque no siempre con éxito— de internacionalizar su política hacia Cuba, impuso con la Ley Helms-Burton un contexto muy difícil de eludir, que enfrentaba a la UE, sin alternativas, a la posibilidad de una indeseable guerra comercial con su principal aliado. En la práctica, primero con la Posición Común —la coerción política— y luego con el Entendimiento sobre la Ley Helms-Burton —la coerción económica—, esta nación vio satisfecho su objetivo de modo coyuntural y parcial, a pesar de que su táctica y la de la UE seguían siendo diferentes.

En tales condiciones, a pesar de la guerra verbal que se estableció entre la UE y Estados Unidos, la Comisión Europea llevó a cabo numerosas gestiones ante la Administración estadounidense, destinadas inútilmente a convencerla de eliminar los elementos extraterritoriales de la Ley Helms-Burton, o al menos a lograr una solución de compromiso que, dado el escaso margen de maniobra de la Casa Blanca frente al Congreso, los atemperara, disminuyera al mínimo posible su carácter lesivo para los intereses de la UE y representara un resultado suficiente para que esta suavizara o eliminara a su vez las medidas de retorsión aplicadas o previstas. En tal sentido, sir Leon Brittan indicaba al Consejo de Ministros que sería irrealista pensar que Estados Unidos retirara la Ley Helms-Burton y que el pedido de la Comisión se refería a «algo» que cayera en el marco de las competencias de Clinton, sin necesidad de intervención del Congreso, «algo moderado y razonable» y compatible con la legislación estadounidense; a falta de ello, el panel de la OMC debería ser instituido (Agence Europe, 1997a:10). Esta fue la posición que primó en las negociaciones de la UE con Estados Unidos. La reclamación de la UE ante la OMC por la Ley Helms-Burton fue suspendida a partir de los entendimientos alcanzados con Washington en 1997 y 1998 (MINREX Cuba, 1997; 1998),

que establecieron los siguientes compromisos: Estados Unidos mantendría indefinidamente el *waiver* del Título III y negociaría con el Congreso una suspensión similar del Título IV; la UE retiraría el panel de la OMC y no fomentaría la inversión de empresas europeas en propiedades que hubieran sido confiscadas en Cuba.

Así, desde el Entendimiento de 1997 quedó claro que la UE había asumido el objetivo de encontrar una serie de «disciplinas» aplicables a las inversiones en propiedades confiscadas y de continuar negociando para ello con Estados Unidos, tanto en el seno de la OCDE como en negociaciones bilaterales al margen de esta organización. En tal sentido, Brittan aclaró a la prensa, a raíz del acuerdo con este país, que el objetivo de las negociaciones era: «inhibir»; es decir, disuadir las inversiones futuras en las propiedades norteamericanas confiscadas por el régimen de Fidel Castro sin compensaciones, y no de «prohibirlas» y que los bienes inmuebles detentados por europeos y las operaciones derivadas de ellos no serían afectados en nada por el resultado de las negociaciones (Agence Europe, 1997b:8-9).

Este caso de los entendimientos UE-Estados Unidos sobre la Ley Helms-Burton es paradigmático en cuanto a la interacción de los vértices del triángulo UE-Estados Unidos-Cuba. La proyección de la UE hacia la Isla, muy vulnerable a la influencia de la política de Washington, toma especialmente en consideración no solo el estado de las relaciones Estados Unidos-Cuba, sino las posiciones y sensibilidades estadounidenses sobre el tema, por lo que puede afirmarse que es construida «a su sombra» (Gratius, 2009a). Es también un buen caso de análisis acerca de la relación entre las políticas respectivas de la UE y Estados Unidos hacia Cuba, dominado sobre todo por la percepción poco matizada de la «subordinación» europea, sin explorar a fondo los fundamentos estratégicos y estructurales de este comportamiento, que escapa a los objetivos del presente texto.

La escasa literatura cubana referida a las relaciones UE-Cuba ha tendido mayoritariamente a sucumbir al lenguaje del discurso político en aspectos como este o como el de la Posición Común, e incluso a poner un signo «igual a» entre la UE y

Estados Unidos. No sin cierta insatisfacción constata Portocarero que «La tendencia en Cuba ha sido mirar a nosotros [*sic*] a través de Estados Unidos, como si fuéramos igual, que no es verdad. Somos bastante diferentes» (Portocarero, 2016).[4]

En esto incidieron determinados modelos vigentes, hegemónicos, de interpretación de la integración europea que hoy han sido superados en favor de una aproximación más objetiva a este fenómeno. También el diferendo histórico Cuba-Estados Unidos y la presencia de este país, cuando no el hostigamiento, a partir de 1959, han tenido su parte, como la actitud misma de la UE, que muchas veces genera suspicacias con respecto a su comportamiento. Entre los entrevistados la posición es muy matizada, aunque ninguno califica la política de la UE como propiamente «subordinada»; a lo sumo, se reconocen «momentos» en los que puede haberse subordinado (Allende Karam, 2015). La percepción más cercana a la «subordinación» habla de un «mimetismo» de la política de la UE con respecto a la de Estados Unidos, pero ni siquiera en referencia al conjunto de dicha política, sino de eventos particulares dentro de ella, como es, de hecho, el de los entendimientos (Mujica Cantelar, 2015).

En cualquier caso, la abrumadora mayoría de las fuentes orales conceden un peso mayor o menor, pero siempre significativo, al papel de Estados Unidos como factor de influencia sobre la política de la UE hacia Cuba. Solo hay excepciones, curiosa pero congruentemente coincidentes con los entrevistados que ven la política de la UE hacia Cuba como una política coherente y que van desde Leffler —que plantea de modo tajante que «toda relación está influida por las coyunturas [...] Pero influida por otros actores en términos de presiones, no. Eso no» aunque reconoce que «la confrontación, política, económica u otra, que existía entre los Estados Unidos y Cuba, ha afectado también a intereses europeos, sobre todo a través de las acciones extraterritoriales norteamericanas» (Leffler, 2016)—; hasta Nupnau o Yusef, que solo mencionan a Estados Unidos de manera tangencial.

4 Acerca de los peligros de esta percepción alertó Carlos Rafael Rodríguez en su trabajo ya citado.

Alzugaray apunta, no sin razón, que «buena parte de la literatura cubana al respecto casi que la visión que te da es que la Unión Europea no da ningún paso con respecto a Cuba que no está previamente consultado y aprobado con Estados Unidos» (Alzugaray, 2015). Esta percepción, por sí misma esquemática, contribuye muy poco a una adecuada comprensión de las relaciones UE-Cuba, así como de las líneas de fuerza que vinculan a ambos actores a los Estados Unidos. Que las relaciones operan en un marco triangular es innegable, según condicionantes geopolíticas que determinan las actitudes respectivas de los tres vértices del triángulo. También lo es que la UE y Estados Unidos son aliados estratégicos, tal vez en mayor medida que muchos otros pares de actores internacionales, si se atiende a la magnitud y multidimensionalidad de su relación, a pesar de —o quizás mejor dicho incluidas— sus contradicciones.

Es cierto, asimismo, que por imperativos derivados de las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial la seguridad de la Europa occidental, mayoritariamente devastada y con una economía hundida, quedó en manos de un Estados Unidos superpotente y hegemónico; esta situación no solo se dilató durante toda la Guerra Fría, sino que conserva aún algunas de sus características esenciales, lo cual limita ciertos márgenes de maniobra europeos en lo político. Pero Cuba no ha constituido nunca un tema de seguridad para la UE, la cual, vale la pena reiterarlo, no tiene una política estructurada en este terreno. Las aprensiones de algunos Estados miembros con proyecciones estratégicas globales por la presencia de tropas cubanas en África o por la influencia de la Isla en el entorno caribeño durante la Guerra Fría son aspectos básicamente reservados a las respectivas políticas nacionales de dichos Estados, cuyos intereses particulares de este tipo no han trascendido a la agenda común de la Unión.

Esto me lleva al tema de la importancia relativa de Cuba en la pirámide de prioridades externas de la UE, que es mínima desde todo punto de vista. Hay, a mi modo de ver, un error en suponer que se denigra a Cuba de algún modo por restarle importancia en la agenda exterior de la UE. Lejos de ello, esto no es más que ubicar a la Isla en su justo lugar

en un subsistema específico de relaciones internacionales del presente, lo que permite comprender mejor el porqué de algunas actitudes y proyecciones comunitarias, así como el alcance de la influencia estadounidense sobre el entorno bilateral.

Xavier Declercq expresa de manera muy gráfica en el plano práctico lo señalado:

> *Ils sont très fiers, les cubains, ils sont très fiers*,[5] y [...] sobrevaloran a lo mejor su poder, o su posición, porque para Europa, Cuba es un detalle, perdóname la expresión, es un detalle, y nadie aquí en Europa está esperando, nadie está esperando que mañana haya un acuerdo. No es un tema, ni América Latina es un tema. Cuba es un tema a lo mejor para gente que son solidarios, que tienen una educación, que tienen un conocimiento de relaciones internacionales, sí, pero esa gente no pesa en las elecciones; entonces, Cuba en Europa no es un tema, entonces, los europeos no necesitan de ninguna manera un acuerdo con Cuba para justificar cualquier cosa (Declercq, 2016).

Buck también es rotundo cuando afirma: «no veo ningún área donde Cuba tendría valor estratégico para la UE» (Buck, 2016). Pero estas opiniones, que a pesar de provenir de medios tan diversos como la sociedad civil y el Consejo pueden resultar un tanto tajantes, no son más que el reflejo de una situación que en términos objetivos es igualmente apreciada desde los medios que ponen en práctica en Cuba la política exterior. Así, Elio Rodríguez estimaba:

> Yo no creo que Cuba sea una cuestión estratégica para la Unión Europea, ni siquiera una prioridad. Cuba está en América, está del otro lado del Atlántico, y [en] la Unión Europea, en su proyección hacia Cuba, mientras Estados Unidos sea Estados Unidos y la Unión Europea sea la Unión Europea, siempre habrá una mirada de cómo

5 «Son muy orgullosos los cubanos, son muy orgullosos». En francés en el original.

> Washington está abordando el tema cubano para la implementación de la política hacia Cuba. Eso es indiscutible. No somos una cuestión estratégica ni una prioridad para ellos (Rodríguez Perdomo, 2015).

Y esa percepción resume, con matices pero con similar certeza, la de una parte importante de los funcionarios cubanos entrevistados (Navas Morata, 2015; Carrillo Alfonso, 2015; Mujica Cantelar, 2015; Allende Karam, 2015).

Lo anterior no significa en modo alguno, quizás atemperando un poco la visión de Declercq, con la que coincido —o mejor dicho argumentándola—, que Cuba esté ausente de la agenda exterior de la UE. Tal suposición despojaría a esta investigación de todo su sentido. De lo que se trata es de ubicar a la Isla lo más objetivamente posible en el lugar que le corresponde dentro del juego de intereses estratégicos y de condicionantes geopolíticos a los que está sometida como objeto de la política exterior de la UE. El propio Declercq reconoce

> El hecho de que la Unión Europea tiene otra política [...] varias veces trató de normalizar las relaciones. Eso me imagino que no ha sido del gusto total de Estados Unidos. [...] A nivel económico [...] la Unión Europea, aunque no siempre de manera muy clara, pero sí ha tratado de rechazar y ha combatido —estoy hablando de [...] las negociaciones— ha combatido en palabras la Helms-Burton (Declercq, 2016).

Alzugaray y Allende coinciden, con ligeras diferencias, en apreciar una regularidad en la política de la UE hacia Cuba: la defensa de sus intereses económicos, de su presencia local y de su expansión, como forma de garantizar una influencia política a pesar de las enormes presiones de Estados Unidos; así como en ver las relaciones entre los dos actores trasatlánticos como un vínculo de cooperación/competencia, no de subordinación. De hecho, Alzugaray expresa de modo categórico que «la Posición Común y la posición norteamericana eran diferentes sustancialmente en el plano económico» (Alzugaray, 2015). Esto lo reconocen también otros

entrevistados en Europa, entre ellos el ya citado Declercq, por ejemplo, cuando afirma:

> La Unión Europea sigue sus intereses económicos. [...] Yo personalmente creo que sí, hay cosas propias hay algunos valores propios que tienen que ver con nuestra historia, en Europa. Y estoy hablando de diferencias entre Estados Unidos y Europa. Yo creo que el mercado libre en Europa es tratado de otra manera. En Estados Unidos no hay un freno al liberalismo [...] En Europa hay un consenso, aunque cada día menos, pero hay un consenso de que el capitalismo tiene que ser corregido de manera importante, lo que no significa que tenemos que luchar fuertemente en Europa contra el hecho de que están acabando con el modelo. Eso también. Pero los valores yo creo que todavía los tenemos. Y eso no lo tienen los Estados Unidos [...] Entonces, eso creo que es importante. Para mí es algo en lo cual la Unión Europea tiene un poco más de legitimidad (Declercq, 2016).

Por su parte, Fouéré plantea que «en primer lugar hay intereses económicos. Por cierto, [*sic*] the EU has, I think, a lot of influence in the economic developments in Cuba for self interest and there has been quite a continue remarkable investment which could increase, there's no doubt about it, once relations are completely normalized»[6] (Fouéré, 2016).

Existe coincidencia, asimismo, en ver como un interés real de la UE la política sobre democracia y derechos humanos, incluida la pena de muerte, como parte de la concepción política europea, por hipócrita o de doble estándar que pueda parecer. «Hay elementos que son propios de la Unión Europea. Yo sí creo que no es de Estados Unidos, que tienen que ver con políticas de la Unión Europea, no de Estados Unidos. La política respecto a derechos humanos es de la Unión Europea; la política sobre la pena de muerte es de

6 «[...] la UE tiene, creo, mucha influencia en el desarrollo económico en Cuba debido a intereses propios y ha habido una considerable inversión continua, que sin dudas puede aumentar toda vez que las relaciones se normalicen por completo».

la Unión Europea, porque en Estados Unidos hay pena de muerte» (Allende Karam, 2015).

Para concluir, no es que Estados Unidos diga «haz esto» y la UE lo haga. Allende señala: «[...] cuesta mucho decir que hay subordinación de Francia a Estados Unidos. Hay convergencia de intereses de Francia y Estados Unidos. Pero si Francia ha avanzado con nosotros es también porque hay [...] contradicciones [...] entre Francia y Estados Unidos» (Allende Karam, 2015). Debe entenderse, por supuesto, que lo que resulta válido para Francia no necesariamente lo es para la UE, pero el ejemplo es gráfico porque las deficiencias estructurales de la UE en política exterior llevan en muchos casos la perspectiva del análisis a los Estados miembros.

Yo añadiría que si la UE ha avanzado en sus relaciones con Cuba es también porque existen contradicciones entre la UE y Estados Unidos, y un espacio en el que el proyecto europeo defiende determinados intereses que coinciden por lo general con el área económica, aquella en la que ha logrado un mayor nivel de integración entre sus miembros. No de otra forma puede comprenderse el intento de abrir negociaciones para un acuerdo bilateral entre 1995 y 1996 —y otros posteriores que se verán a continuación—, ya que se han producido acercamientos en la medida en que desde la UE se ha percibido la ocurrencia de cambios económicos y políticos en la Isla que puedan favorecer su influencia en estos ámbitos, e incluso en el cultural.

La política de la UE, en definitiva, cuando logra concretarse en un espacio común, obedece más al resultado de la combinación aleatoria de disímiles voluntades políticas a escala nacional e intereses económicos transnacionales que a una malévola, innata y esencial predestinación «anticubana». Resumir a este último etiquetado la política de la UE hacia Cuba sería una afirmación reduccionista, que desconocería no solo las particularidades del actor, sino la multiplicidad de fuerzas que actúan en la conformación de sus proyecciones y la correlación entre ellas.

Otro aspecto es la capacidad de la UE, no solo para tener determinadas políticas propias, sino incluso para influir sobre determinados actores internacionales terceros en ámbitos

específicos; un tema que habla como ningún otro de sus propias fallas estructurales. Basta consultar los análisis periódicos elaborados por el *European Council on Foreing Relations* (*Policy Briefs* y *Scorecards*) acerca de la política exterior de la UE, los cuales dejan traslucir, aún en los escenarios más optimistas, las dificultades existentes (www.ecfr.eu). ¿Qué no pudiera ocurrir en un terreno como el de la política hacia Cuba, de mucho menor interés relativo, cuando existen fallas manifiestas en la que esta se intenta estructurar hacia actores nacionales como Rusia y China, o hacia conflictos regionales como el de Medio Oriente?

También aquí se plantea un criterio que tiene que ver mucho más con lo subjetivo. Muchas de las opiniones que impugnan a la UE no tener una política propia en relación con Cuba o subordinar su propia política a la de Estados Unidos, no solo minimizan la importancia de su naturaleza como actor, sino que sobreestiman la relevancia de la Isla para la agrupación continental o su impacto en la política exterior de esta.

Concuerdo con los criterios que toman en consideración el carácter estratégico de la alianza Estados Unidos-UE, así como su relación de cooperación/competencia, expresión del vínculo bilateral más profundo y extenso existente entre dos actores internacionales en la actualidad.

Algunos autores apuntan que, en particular, el Entendimiento de 1998 ha significado en la práctica el hundimiento de la Ley Helms-Burton en los ámbitos de las propiedades y las visas (Domínguez, 2010). Esta no es, lógicamente, la lectura oficial que se hizo desde Cuba en aquel momento, ni la que se hacía tiempo después. Fidel Castro señalaba en su discurso ante la sesión plenaria de la OMC en Ginebra, el 19 de mayo de 1998, que «cualquier diferencia entre los Estados Unidos y la UE con relación a la Ley Helms-Burton no debe ser resuelta a costa de Cuba. Sería una deshonra impensable para Europa. Los acuerdos anunciados ayer en Londres son confusos, contradictorios y amenazantes para muchos países y nada éticos» (Castro, 1998). Años más tarde, Ricardo Alarcón se refería al mismo instrumento como una transacción que «en la práctica significaba la renuncia europea

a cambio de nada a su oposición a la ley Helms-Burton y su apoyo a la política de subversión que dirige Estados Unidos» (Alarcón de Quesada, 2003). Aun así, los entendimientos parecen haber caído en *standby* al haber sido previstos en sus orígenes como parte del frustrado Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI).

Los entendimientos UE-Estados Unidos no fueron abordados por todos los entrevistados, lo que puede ser una evidencia de esto. Aquellos que tocaron el tema mostraron perspectivas diversas: desde restarles importancia a partir de que los europeos siguieron invirtiendo en Cuba (Alzugaray, 2015), pasando por la preocupación por sus implicaciones en el nuevo escenario de relaciones con Estados Unidos y con la propia UE (Allende Karam, 2015), hasta la percepción de su vigencia en las sanciones impuestas por Estados Unidos a empresas europeas y la no utilización por la UE ni sus países miembros de las leyes antídoto adoptadas frente a la Ley Helms-Burton (Mujica Cantelar, 2015). Otros entrevistados, incluidos la totalidad de los europeos, ni siquiera hacen referencia al tema, lo que indica que de algún modo ha perdido fuelle, aunque los entendimientos sean instrumentos aún vigentes.

En cualquier caso, su resultante fue evitar la guerra comercial entre la UE y Estados Unidos en un terreno en el que priman las consideraciones políticas, a la vez que mantuvieron efectos disuasivos sobre las inversiones europeas en Cuba y evidenciaron la visión sesgada de la UE sobre la Ley Helms-Burton. Su adopción fue para Estados Unidos una operación de ganar-ganar: el *waiver* sobre el Título III era imperativo en clave doméstica, Washington no cumplió sus improbables compromisos con respecto al Título IV y además logró frenar el panel de la UE ante la OMC. El entendimiento también resaltó las fallas estructurales de la UE a nivel interestatal e interinstitucional, manifiestas en la diversidad de posiciones entre los Estados miembros, entre las instituciones de la Unión y entre unos y otras.

Esto se había revelado desde el proceso de adopción por el Consejo del llamado reglamento antídoto frente a la Ley Helms-Burton. Algunos Estados miembros alegaron dificultades

para introducir una legislación nacional correspondiente, o al menos para hacerlo rápidamente; mientras que otros enfatizaron la necesidad de una respuesta común y armonizada para evitar perturbar el funcionamiento del mercado único. El Consejo enfrentó también las reservas de algunos países (Reino Unido, Alemania y Dinamarca) en el proceso negociador de dicho reglamento, mientras el COREPER (ver Anexo V) fue escenario de divergencias en cuanto al procedimiento para restablecer, dado el caso, el panel de arbitraje de la OMC: Bélgica, España, Francia y Portugal, sobre todo, insistieron para su reanudación automática si los compromisos estadounidenses no eran respetados; otros, como Reino Unido y Alemania, defendieron una posición más conciliadora. El PE, que apoyó en general las posiciones de la Comisión, fue reticente e incluso intransigente en lo tocante a la suspensión del panel como resultado del entendimiento UE-Estados Unidos, basado en su no consulta; la necesidad de clarificar su participación en el proceso y de ser informado de las actividades de la Comisión y sus resultados y la reanudación del recurso ante la OMC si Estados Unidos no satisfacía sus compromisos. Este último elemento fue recogido en su resolución del 15 de mayo de 1997 (Agence Europe, 1996d:4; 1997c:7bis; Parlamento Europeo, 1997).

El cierre de las posibilidades de negociación de un acuerdo marco de cooperación con Cuba, reforzado por la Posición Común, significó en la práctica, si no el agotamiento, al menos el aplazamiento indefinido de una vía contractual bilateral de encuadre de las relaciones. Este elemento y el interés por encontrar una solución viable al problema de sus relaciones de cooperación con la UE inclinaron a las autoridades cubanas a solicitar, en enero de 1998, la participación de Cuba, en calidad de observador, en las negociaciones para el acuerdo que debería sustituir a la entonces vigente Convención de Lomé IV (1990-2000). La decisión había sido progresivamente estimulada, tanto desde la UE como desde los países ACP, en particular los del Caribe, aunque el discurso oficial cubano ha conferido siempre la mayor virtud a la insistencia desde las naciones de esta región y, por razones obvias de consideración y afinidad, basó su aceptación de la propuesta en su origen caribeño.

En realidad, el primer planteamiento al respecto, y no el único, provino de la UE, desde la visita de la troika a Cuba en noviembre de 1995. El director de Asuntos Europeos del Ministerio de Asuntos Exteriores de España, Alberto Navarro, sugirió estudiar el tema como una posibilidad, ya que Cuba podría «tener un acuerdo de cooperación y para la próxima revisión de Lomé considerar la adhesión». Navarro se apoyaba en que «los requerimientos políticos para Lomé son menores que para un acuerdo marco de cooperación», texto subrayado en el parte correspondiente de esta visita, como lógica expresión de la preocupación fundamental de las autoridades cubanas en las negociaciones con la UE (MINREX Cuba, 1995c). Llama la atención el comentario de Navarro, por cuanto la cláusula democrática de los Convenios de Lomé era particularmente extensa y detallada en comparación con la de los acuerdos bilaterales con América Latina e incluía, a diferencia de ellos, una cláusula punitiva por su violación (ver Anexo X). Navarro, actual embajador, jefe de la Delegación de la UE en La Habana, insistió en este tema hasta el final de las reuniones sostenidas por la troika en la capital cubana (MINREX Cuba, 1995d).

Después del cierre de 1996 insistieron sobre el particular el ministro de Estado de italiano, Rino Sern, el 26 de junio de 1997, en una entrevista con el presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular, Ricardo Alarcón, en la que se interesó por la posición de Cuba respecto a la Convención de Lomé; el secretario de Estado español, Fernando Villalonga, el 30 de junio del propio año, en declaraciones relativas a que Cuba tenía todas las condiciones para ingresar en Lomé; Michel Rocard, exprimer Ministro de Francia y entonces presidente de la Comisión de Desarrollo del PE, acerca de que Cuba podría integrarse dentro del grupo ACP para evitar su aislamiento y propiciar reformas económicas; y el secretario de Estado español, Ramón de Miguel, sobre la posibilidad del ingreso de Cuba a Lomé como «una aspiración legítima, no tanto de España [...] sino que todos los países desean que Cuba sea algún día miembro y pueda beneficiarse de las ventajas que tiene para el resto de los países del Caribe» (Perera Gómez, 1999b:6-7).

Lo anterior no niega en modo alguno las variadas iniciativas de los países ACP, en particular los caribeños, al respecto, dentro de las que pueden destacarse la invitación del primer ministro de Jamaica, Percival Patterson, al presidente cubano, Fidel Castro, a finales de mayo de 1997, para que participara en una sesión de trabajo dedicada a revisar las relaciones Caribe/Europa post-Lomé IV y sus indagaciones sobre el interés que Cuba podría tener en incorporarse a CARIFORUM; así como la invitación a Cuba a la Cumbre de Jefes de Gobierno ACP en Gabón, en noviembre de 1997. Indica, no obstante, que había también una actitud proactiva, aunque no inocua, de diversos sectores de la UE (Perera Gómez, 1999b).

La adhesión al convenio de Lomé planteaba al gobierno cubano numerosas incertidumbres derivadas del contexto de finales de los años noventa y, por ello mismo, no pocas interrogantes. En 1997 la Comisión Europea había dado a conocer su Libro Verde *Relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en los albores del siglo XXI-Desafíos y opciones para una nueva asociación*, relativamente ambiguo en sus conclusiones sobre el futuro de la cooperación con los ACP, lo que incidía en que las valoraciones cubanas de una adhesión a Lomé en términos de costo/beneficio tendieran siempre a tomar como punto de referencia la entonces vigente Convención de Lomé IV. A partir de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *Orientaciones para la negociación de nuevos acuerdos de cooperación con los países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP)* y, sobre todo, de las directivas de negociación para el nuevo acuerdo adoptadas por la UE, se hizo evidente que los criterios eran otros y que cualquier evaluación de la futura Convención no podía ser realizada, salvo en algunas cuestiones generales, tomando como referencia las precedentes ediciones del Acuerdo UE-ACP. De ello se derivó un nutrido grupo de interrogantes que centraron el trabajo de los grupos *ad hoc* existentes en el país y movilizaron a la comunidad académica.[7]

7 No pocos análisis fueron elaborados en Cuba desde que el tema se planteó como hipótesis. El Centro de Estudios Europeos recibió al menos dos solicitudes en este sentido, provenientes del MINREX, una de las cuales dio lugar a una investigación (Perera Gómez, 1999b).

Estas interrogantes se referían en lo fundamental a las ventajas y desventajas prácticas de una inserción de Cuba en los mecanismos del nuevo convenio post-Lomé, a las ventajas comparativas de un acuerdo marco bilateral al estilo de los firmados con el resto de los países de América Latina, o de un acuerdo multilateral como el de Lomé; a las posibilidades, teóricas y reales, de un eventual acceso de Cuba a dicho convenio al término de la negociación; al procedimiento mismo que se debía seguir y a la incidencia sobre un eventual acceso de Cuba, de elementos externos como la ampliación al Este emprendida por la UE. De manera concomitante, existían reticencias, derivadas de la percepción del sistema Lomé como un modelo de neocolonialismo colectivo y de algunos riesgos políticos, como el del compromiso con una cláusula democrática particularmente constrictiva (ver Anexo X) o el de que la identidad negociadora de Cuba se «disolviera» en un grupo tan grande y heterogéneo como el Grupo ACP. Este debate polarizó la opinión de los medios oficiales cubanos. A mi modo de ver, se manifestaron dos enfoques: el económico —nucleado por el MINCEX, favorable a la adhesión a Lomé— y el político —nucleado por el MINREX, reticente a Lomé y más favorable a la negociación de un acuerdo bilateral—. La opinión tampoco era unánime en la UE: frente a las opiniones que defendían la opción Lomé, el entonces director para América Latina de la Comisión Europea, Anacoreta Correia, insistía en que un acuerdo marco bilateral era mejor para Cuba (MINREX Cuba, 1995:2).

En este punto parecieron confluir la ausencia de posibilidades para un acuerdo marco bilateral con la insistencia del Caribe para impulsar la decisión del gobierno cubano, que presentó la candidatura del país como observador en el proceso negociador del acuerdo sustituto de la Convención de Lomé y obtuvo en junio de 1998 la aprobación de dicho estatus por el Consejo de Ministros de la UE. El texto de esta decisión incorporaba el siguiente párrafo, que resulta muy ilustrativo, en la medida que incorpora elementos claramente condicionantes y de particular sustrato político:

> Esta decisión no prejuzga la decisión sobre la adhesión de Cuba al futuro Convenio ACP, que ha de estar supeditada

> al pleno respeto de todas las disposiciones contenidas en los Convenios actual y futuro [...] en ese sentido [...] la plena cooperación con Cuba, incluida la adhesión de dicho país al futuro Convenio ACP, dependerá de la realización de avances sustanciales en materia de derechos humanos, de gestión de los asuntos públicos y de libertades políticas, de conformidad con las disposiciones de la Posición Común sobre Cuba [...] (Perera Gómez, 2000).

El contexto internacional de finales de los años noventa (ausencia de modelos alternativos, reorientación de prioridades, regionalismo abierto) era favorable para un acuerdo altamente politizado.

El regionalismo abierto, definido como el proceso que busca conciliar la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y la tendencia de liberación comercial, se originó en propuestas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) a inicios de la década de 1990. Se inserta en el movimiento de concreción, proliferación y profundización de dinámicas regionalizadoras, aparentemente de defensa frente al proceso de globalización, pero que en definitiva formaban parte de él y contribuyeron a su avance en lugar de obstaculizarlo. En ello fue central la aplicación de las políticas del llamado Consenso de Washington, en particular la liberalización comercial unilateral, que promovió un modelo de regionalismo caracterizado por bajos niveles de protección frente al exterior, funcional a las reformas neoliberales en marcha, generando «vacíos de política» en varios planos: el desarrollo, el ámbito social y la política ambiental (Comisión Económica para América Latina, 1994; Lerman Alperstein, 1997; Gudynas, 2005; Sanahuja, 2006).

La condición de la UE como donante exclusivo dentro del acuerdo, en una proporción que representaba el mayor volumen de recursos asignados a terceros países a escala global, favorecía su capacidad para imponer condiciones unilaterales a un grupo altamente heterogéneo como los ACP, en su mayoría muy dependientes de la UE como fuente de financiamiento para el desarrollo. La nueva política de la UE buscaba el aprovechamiento más efectivo de los recursos

mediante la satisfacción de objetivos políticos (democracia, derechos humanos, Estado de derecho, buena gobernanza) y económicos (ajuste estructural) concretos; línea en la que se inscribe el incremento del contenido político de la asociación con los ACP a partir del 2000.

El acuerdo resultante incluía una llamada «cláusula de elementos fundamentales» (cláusula democrática) que establecía como principios básicos de la asociación y la cooperación entre las partes «el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluido el respeto a los derechos sociales fundamentales; la democracia basada en el Estado de derecho y una gestión transparente y controlable de los recursos». Su incumplimiento conllevaba la aplicación de la «cláusula de no ejecución» (suspensión de la cooperación). En el caso del *good governance* (buena gestión de los recursos), al no ser un «elemento esencial», no caía bajo el amparo de esta. En su lugar, una nueva cláusula adicionada al texto sancionaba la corrupción como fenómeno general, no solo en los aspectos asociados a la gestión de los fondos de la cooperación.

Por su parte, los países ACP habían perdido importancia relativa para la UE (ver Anexo VI), aun cuando algunos de ellos en particular, o en grupos —el Caribe, por ejemplo—, conservaran determinada significación en el diseño de la cooperación externa comunitaria. Ello condujo también a un incremento de la condicionalidad como forma de establecer límites a la cooperación y se vinculaba igualmente al tema de la regionalización.

Terminada la negociación en febrero de 2000, el gobierno cubano solicitó el 10 de marzo su ingreso en la Convención, el cual debía ser aprobado unánimemente por los quince Estados miembros de la UE, dado que la adhesión de un nuevo país ACP a la Convención requiere del voto unánime de todos sus signatarios y la petición cubana ya había recibido el respaldo unánime del Grupo ACP en su reunión de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en noviembre de 1999 en Santo Domingo.

No obstante, esta solicitud se vio frustrada. Cuba se retiró unilateralmente del proceso de Cotonou en abril del 2000,

como resultado del intento de varios Estados miembros de la UE, encabezados por los gobiernos español y británico, de establecer requisitos extraordinarios para la Isla, como el de convertir una visita de la troika comunitaria a La Habana, cuya misión original era participar en una sesión de diálogo político,[8] en una visita de inspección previa a la decisión sobre una eventual aceptación de Cuba en la Convención de Cotonou. Esta visita de «examen» era ajena a la costumbre y, por tanto, constituía la aplicación de un doble rasero discriminante.

Una exposición detallada del proceso que condujo a la suspensión de la visita de la troika por el gobierno de la Isla, cuya orientación y cumplimiento se encuentran en los documentos (MINREX Cuba, 2000a; 2000b), así como a la retirada de la solicitud cubana de adhesión a la Convención de Cotonou, puede encontrarse en la Conferencia del exviceministro de Relaciones Exteriores Ángel Dalmau, pronunciada en la VIII Conferencia Internacional de Estudios Europeos de La Habana, donde señala:

> Poseemos pruebas sobre la posición de países miembros que dijeron de una manera clara que este no era el momento propicio para que Cuba ingresara en Lomé, pues la Posición Común exige que se produzcan cambios políticos en este país. Finalmente se impuso el criterio de la minoría favorable a que la UE debía tomar la decisión sobre la entrada, o no, de Cuba como miembro pleno de la nueva Convención de Lomé después de la visita de la troika (Dalmau, 2000:123).

Un elemento adicional tomado en consideración fue la alineación de la UE con Estados Unidos en su resolución contra Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU:

8 Desde el segundo semestre de 1999, bajo la presidencia rotativa de Finlandia, la UE y Cuba habían retomado el diálogo político, interrumpido en 1996, con una agenda amplia e inclusiva; proceso que continuó durante la subsiguiente presidencia rotativa de Portugal en el primer semestre de 2000, cuando tuvieron lugar los acontecimientos mencionados.

el proyecto estadounidense fue presentado por la República Checa, candidato a la adhesión a la UE, cuya propuesta de «equilibrarlo» fue desoída, a pesar de lo cual votó a su favor, y decidió la mayoría. «Al poner todo en la balanza [...] nos percatamos de que no era el momento adecuado para que Cuba [...] mantuviera su candidatura en Lomé. No podíamos ingresar a causa de una inspección y, además, con el agravante de lo que había ocurrido en Ginebra» (Dalmau, 2000:123).

No obstante, en una decisión sin precedentes, el Grupo ACP incorporó a Cuba en calidad de Estado miembro número 78 en noviembre del año 2000, como muestra de respaldo político y de apoyo a su ingreso al acuerdo. Esto implicó un ajuste del texto del Convenio de Georgetown,[9] en la medida que la razón de ser original del Grupo ACP es su asociación con la UE.

El interés y la insistencia sostenidos de los países ACP, así como condiciones aparentemente más favorables en el ámbito de la UE (la reanudación del diálogo político,[10] el apoyo expresado por diversos Estados miembros en favor de reanudar la solicitud de adhesión y la positiva posición mantenida entonces por el Comisario europeo de Cooperación, Poul Nielson), junto a una nueva evaluación de las ventajas que representaría para Cuba la adhesión a la Convención de Cotonou, llevaron a las autoridades cubanas a solicitar nuevamente la adhesión al acuerdo el 8 de enero de 2003.

Entre los cálculos de oportunidad estaba aún la ausencia de perspectivas para la negociación de un acuerdo bilateral. En momentos en que ninguna otra opción era previsible, desde los sectores gubernamentales y académicos cubanos se favoreció la adhesión a la Convención de Cotonou, aunque la posición oficial predominante era favorable a un acuerdo de tipo bilateral con la UE, por consideraciones de relevancia política.

9 Carta fundacional del Grupo, firmada en 1975 por veintiún países ACP, la cual establece las relaciones entre sus miembros. Fue revisado en 2003 para ajustarlo a la nueva dimensión del Grupo resultante de la firma del Acuerdo de Cotonou.

10 En el segundo semestre de 2001, la presidencia belga de la UE propició la reanudación del diálogo político con Cuba, el cual, descontinuado por España en el semestre siguiente, fue retomado por Dinamarca entre julio y diciembre de 2002.

Esta posición se impuso a la larga, no solo por los acontecimientos que interrumpieron el proceso en 2003, sino por la propia mutación del precedente mecanismo de Lomé y la regionalización de los países ACP mediante los llamados Economic Partnership Agreements (EPA) que son, en esencia, acuerdos de libre comercio que desvirtúan la naturaleza cooperativa del vínculo UE-ACP. Me cuento entre los que fuimos partidarios decididos de la adhesión a la Convención de Cotonou hasta este punto, basado en las ventajas económicas potenciales de este instrumento y su consideración de que, lejos de debilitarse, la potencialidad política y negociadora de Cuba se vería fortalecida —*per se* y en el diálogo con la UE— desde la tribuna del Grupo ACP. No por gusto un país como la República Sudafricana se incorporó a la Convención, haciendo dejación expresa de acceso a cualquier sistema de ayuda o financiamiento. El ingreso de Cuba a Cotonou habría supuesto además un «compromiso moral» con los países ACP, ya que «el hecho para nosotros de entrar en Cotonou tiene un significado más político que económico, esa es la verdad», según expresó el propio Dalmau (NOTIMEX, 2002).

También incidía la relativa inmediatez de la ampliación de la UE hacia Europa del Este, prevista para el 1 de mayo de 2004, al tener en cuenta la especificidad de las relaciones de Cuba con estos países candidatos y las de ellos con Estados Unidos. La nueva solicitud cubana fue sucedida en marzo por la apertura en La Habana de una Delegación de la Comisión Europea, con la presencia del comisario Poul Nielson.

A pesar de contar con el apoyo en pleno de los setenta y siete Estados ACP y el visto bueno de la Comisión Europea, la segunda solicitud de Cuba se veía amenazada por las posiciones reticentes de Reino Unido, Holanda y Suecia. De hecho, el secretario general del Grupo ACP, Jean-Robert Goulongana, había advertido en público sobre los condicionamientos impuestos a Cuba: «El problema no es Cuba. Es la UE que pone condiciones previas para la adhesión de Cuba a Cotonou, condiciones que no son aceptables para Cuba y que no se le plantean a otros estados ACP» (Agence Europe, 2002). En este contexto tuvieron lugar los acontecimientos de la

llamada «primavera negra», que generó una reacción visiblemente desproporcionada de la UE, la cual dio inicio a una sucesión de condenas y acciones contra Cuba sin precedentes en la historia de esa organización (Consejo de la Unión Europea, 2003a; 2003b; 2003c; Parlamento Europeo, 2003a; 2003b; 2004; 2006).

Además, tuvieron lugar otras iniciativas patrocinadas por el PE, como el Premio Sajárov otorgado a las Damas de Blanco en 2005, la recogida de firmas para enviar una inspección a las cárceles cubanas, las reuniones en el seno del PE con representantes de la oposición. La Declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba del 11 de junio de 2003 (MINREX Cuba, 2003) menciona además una nota de protesta de la Presidencia del 18 de abril de 2003 y una nota de protesta del Consejo del 27 de mayo de 2003; pero no se han encontrado sus referencias concretas en el *Diario Oficial* u otras publicaciones especializadas de la UE, por lo que cabe suponer que hayan sido notas transmitidas directamente

En particular, la decisión adoptada el 30 de abril por la Comisión Europea de posponer indefinidamente la evaluación de la solicitud de adhesión cubana puso fin al proceso. El argumento del ejecutivo comunitario fue el desacuerdo europeo con las condenas impuestas por los tribunales cubanos a los encartados en los procesos de marzo de 2003 y a los secuestradores de la lancha *Baraguá*. Esta decisión, en la práctica, buscaba ejercer presión y dejaba en un limbo la solicitud de Cuba, ya que ni los ACP ni Cuba habían recibido notificación formal sobre la suspensión a la altura del 16 de mayo, fecha en la que, curiosamente, la Isla fue aceptada como observador oficial de las negociaciones de liberalización comercial UE-ACP en un Consejo celebrado en Bruselas en el que no se habló de la situación del país. Según declaró el vocero de Christopher Patten, comisario de Relaciones Exteriores de la UE, «mientras la situación no se mueva, evidentemente la Comisión no tendrá ningún motivo para cambiar su decisión» (Europapress, 2003). Desde Cuba, la respuesta fue la retirada indefinida de la solicitud de adhesión el 19 de mayo, en el convencimiento de que no existían condiciones para mantener la solicitud de ingreso al Convenio de Cotonou.

La decisión de la Comisión Europea fue impulsada por la comisaria española Loyola de Palacio, hermana de la entonces Canciller del gobierno de Aznar. Según informó Europapress, Loyola de Palacio lideró el grupo de comisarios más intransigentes y abogó por la suspensión *sine die* del informe sobre la entrada de la Isla en Cotonou. Resulta interesante que las posiciones no fueron unánimes en el colegio de comisarios europeos: la comisaria de Empleo y Asuntos Sociales, Anna Diamantopoulou, hizo hincapié en que otros países ACP, sobre todo africanos, tienen un pasado y presente peor que el de Cuba, sin que por ello se les vetase su ingreso en el pasado (Europapress, 2003). El colofón de esta secuencia fue la Declaración de la Presidencia del Consejo con la aplicación de sanciones diplomáticas a Cuba, la cual se unió a la Posición Común vigente desde 1996 para conformar el eje de la política de la UE desde 2003 en adelante.

Si en 1996 se había cerrado el camino para un acuerdo de tipo bilateral de la UE con Cuba, en 2003 se añadió el cierre de la vía multilateral. Las relaciones quedaron entrampadas en un callejón sin salida con dos puertas cerradas: la Posición Común, unilateral, inflexible y persistente —aunque progresivamente vulnerable y burlada—; punto de conflicto principal desde 1996 en la agenda bilateral, reforzada por las «sanciones» o «medidas» diplomáticas expuestas en la Declaración del Consejo de 5 de junio de 2003 (Consejo de la Unión Europea, 2003c).[11]

Como parte del duelo retórico bilateral durante el período que transcurrió entre la adopción de la Declaración del Consejo del 5 de junio de 2003 y la eliminación de las disposiciones previstas por ella en 2008, se hizo habitual la referencia a «sanciones» por parte del gobierno cubano y a «medidas» por parte de las autoridades de la UE para referirse a los cuatro puntos que esta decisión del Consejo

11 «De cara a la actual situación en Cuba, la UE ha decidido unánimemente: limitar las visitas gubernamentales de alto nivel; reducir el perfil de la participación de los Estados miembros en eventos culturales; invitar a los disidentes cubanos a las celebraciones por los días nacionales (de los Estados miembros); proceder a la reevaluación de la Posición Común» (ver Anexo IX).

implementó. Si bien es cierto que este documento no hace referencia al término «sanciones», al menos unas Conclusiones del Consejo[12] y varias declaraciones de funcionarios de la UE, así como dos de los europeos entrevistados para este libro, utilizan el término. No puede negarse, además, que las medidas del 5 de junio de 2003 tuvieron un carácter punitivo. Desde este punto de vista, me he permitido utilizar de manera indistinta los términos de medidas diplomáticas y sanciones para hacer referencia a ellas.

En cualquier caso, esta es una cuestión más retórica que sustantiva. El valor relativo de las medidas adoptadas, «ligeras», si se coincide con Buck, se ubicó predominantemente en el terreno de lo simbólico; no solo porque la precariedad de la relación bilateral impedía suspender o hacer demasiado, sino —y sobre todo— porque, sanciones o no, estaban concebidas como disposiciones de represalia.

Así, «limitar las visitas gubernamentales de alto nivel» se refería en el mejor de los casos a una opción futura y no a la realidad, en tanto en los cinco años precedentes ningún jefe de Estado o Gobierno y solo dos cancilleres de países miembros de la UE (Louis Michel, de Bélgica, en 2001; Lydie Polfer, de Luxemburgo, en 2003) habían visitado Cuba (MINREX Cuba, 2003). A la vez, «reducir el perfil de la participación de los Estados miembros en eventos culturales» se presentaba como una disposición incongruente con lo que pretendía responder, mientras «proceder a la reevaluación de la Posición Común» solo significaba un retorno a la periodicidad semestral en la revisión de este instrumento; cuya duodécima evaluación, efectuada el 10 de diciembre de 2002 bajo presidencia danesa, había decidido extender de seis meses a un año el período entre estos ejercicios. Esto último nunca se verificó en la práctica.[13]

12 «El Consejo reafirmó su política hacia Cuba basada en el compromiso constructivo y un diálogo crítico e inclusivo, deplorando la situación de derechos humanos en la Isla sin reintroducir las sanciones políticas suspendidas en 2005» (Consejo de la Unión Europea, 2006).

13 Las distintas evaluaciones de la Posición Común de 1997 a 2005 pueden encontrarse en Consejo de la Unión Europea (2005).

El elemento más sensible de los contenidos en la Declaración del Consejo de 5 de junio de 2003 fue el de «invitar a los disidentes cubanos a las celebraciones por los días nacionales». La UE logró con esta disposición que el tema de los contactos con la llamada disidencia, que había sido sobrellevado hasta el momento, se convirtiera en un punto de conflicto esencial de la estancada agenda bilateral durante los años 2003 a 2008 —e incluso después— en virtud de su elevación al rango de política oficial.

Este tema merece un comentario específico, no solo por su trascendencia para la etapa siguiente, sino por un ejercicio de precisión que lo ubique en su justo lugar dentro de la política seguida por la UE en dirección a Cuba.

Lejos de lo que puede suponerse, la relación con los sectores de la oposición interna por parte de las misiones diplomáticas de los Estados miembros acreditadas en La Habana —y de la Delegación de la UE a partir de 2003— era una práctica existente, como bien reconoce una experimentada funcionaria cubana:

> [...] tomaron la decisión de legitimar o legalizar algo que ya venían haciendo [...] de invitar a esa gente a las recepciones, de tener contactos con ellos, de tener una persona en las embajadas que los atendiera. [...] Eso lo legalizaron en 2003 pero toda la vida lo tuvieron. En la embajada de España los consejeros culturales [...] toda la vida fueron la gente que atendieron grupúsculos [...] ¡desde los noventa! Y a mí me consta que nosotros le llevamos a Felipe González en un viaje de Lage la lista de todo lo que ellos hacían, antes de 2003. Y lo tenían los alemanes [...] (Allende Karam, 2015).

Visitantes y diplomáticos de la UE, así como sus Estados miembros, no habían tenido mayores dificultades para entrevistarse con representantes de la ilegal oposición —y de hecho lo hacían—: durante su visita a Cuba para inaugurar la sede de la Delegación de la UE en La Habana, el comisario Poul Nielson se entrevistó con Oswaldo Payá; mientras la delegación acompañante del comisario Louis Michel se reunió

por separado con miembros de la oposición durante una visita a Cuba en 2005. En ocasiones se intercambiaba sobre ello discretamente con las autoridades gubernamentales, buscando conciliar una imagen necesaria ante la opinión pública europea con las naturales sensibilidades del gobierno cubano sobre el tema. De hecho, en el Parte No. 1 de la visita de la troika de la UE en noviembre de 1995 se reseña, en relación con señalamientos hechos en privado por Yago Pico de Coana, representante de la presidencia española de la UE, a su llegada a La Habana:

> Reiteró lo informado a nuestra Embajadora en España acerca de la necesidad de tener un encuentro con la llamada disidencia si estos lo piden. Tiene la información de que así se ha hecho y tratará de que esto transcurra sin estridencia alguna. Se le reiteró a Yago Pico nuestra opinión al respecto y se le alertó del problema que representaría para ellos cualquier indiscreción, porque debía esperar que esta gente tratará de utilizar este encuentro para legitimizar [*sic*] sus posiciones. Yago insistió en que no podían negarse y que debíamos tener en cuenta que esto tendría un buen impacto en el informe (MINREX Cuba, 1995b).

De hecho, según Yago Pico declaró a Reuter en el Aeropuerto José Martí a su salida de La Habana, se entrevistaron con siete representantes de la sociedad civil, en lo que Alberto Navarro calificó como una reunión breve para cumplir el requisito establecido por los países de la Unión de escuchar a todo el que quisiera hablar con ellos; reunión positiva en la que les dijeron que un acuerdo favorecería al pueblo cubano y algunos participantes señalaron que querían cambios y reformas pero sin desestabilizar al gobierno (MINREX Cuba, 1995d:4).

Las medidas diplomáticas de la UE generaron una airada réplica del gobierno cubano con dos momentos culminantes; el más importante de ellos cuando el presidente Fidel Castro anunció, en una contramedida sin precedentes, la negativa cubana a recibir cooperación oficial de la UE y sus Estados miembros (Fidel Castro, 2003).

La trascendencia de esta decisión debe evaluarse equilibradamente. Si se atiende a datos oficiales, a mediados de los años noventa la Comisión Europea llegó a ser la principal fuente de cooperación internacional de Cuba, en particular cuando al país se le otorgó acceso a los programas de cooperación regional de la UE para América Latina (Tvevad, 2015). En cualquier caso, esta cooperación estaba integrada por volúmenes de donaciones anuales de alrededor de 20 millones de euros, lo que indica su modestia si se tiene en cuenta que en el mismo período la República Dominicana recibía alrededor de 150 millones quinquenales en el marco de la Convención de Lomé. Tvevad apunta que entre 1993 y 2003 la Comisión proporcionó 145 millones de euros en asistencia a Cuba, sobre todo en los campos de la ayuda humanitaria, la seguridad alimentaria, el cofinanciamiento de ONG y la cooperación económica (Tvevad, 2015:20-21). Para un período de diez años y los campos mencionados, los recursos representados por esta cifra fueron francamente modestos.

Aquí parecen mezclarse nuevamente cifras correspondientes a categorías distintas, en particular la ayuda humanitaria, y es posible incluso que alguna parte de la AOD proveniente de los Estados miembros, considerada de modo global dentro de la correspondiente a la UE. No de otra manera puede explicarse la contradicción entre esta cifra y las recogidas en el Cuadro 2.

En cualquier caso, en el propio discurso —ya citado— de Fidel Castro se señalaba que la Comisión Europea había tomado también la decisión, al no existir ya las condiciones que la habían motivado, de suprimir o disminuir al mínimo la ayuda humanitaria —formalmente no condicionada, como se ha explicado antes— que otorgaba a Cuba desde principios de los años noventa, lo que puede apreciarse en el Cuadro 3. Esta situación se evidenciaba asimismo en la cooperación al desarrollo.

El cese de la cooperación oficial, combinado con una retórica inflamada de ambas partes, dio paso a una etapa de estancamiento y desencuentro, en la que la política de la UE hacia Cuba se sumió en el inmovilismo, en parte por su propia dinámica y en parte como un producto de la respuesta de la Isla.

CUADRO 2

Decisiones de financiación de la Comisión Europea (1997-2004)

| *Año* | *Acciones de cooperación* | *Monto (en miles de ECU)* | *Acciones de Ayuda Humanitaria* | *Monto (en miles de ECU)* |
|---|---|---|---|---|
| 1997 | Stand de la UE en la Feria Internacional de La Habana. | 0.376 | Ayuda humanitaria de emergencia. | 8.000 |
| | Apoyo para el desarrollo de vínculos económicos entre pequeñas y medianas empresas europeas y cubanas. | 0.474 | Ayuda humanitaria de emergencia en forma de asistencia médica para tratar la epidemia de fiebre por dengue en la parte sudoccidental de la Isla. | 0.350 |
| 1998 | Stand de la UE en la Feria Internacional de La Habana. | 0.380 | Ayuda humanitaria de emergencia. | 7.000 |
| | Espacio «Europe 98» | 0.800 | Ayuda humanitaria. | 2.000 |
| | Apoyo para reformas económicas. | 0.500 | | |
| | Pabellón de la UE en la Feria Comercial en Santiago de Cuba. | 0.211 | | |
| | Programas de entrenamiento para líderes de negocios (DEADE). | 0.700 | | |
| | Festival de Cine Europeo (CUB/B7-311/97/0510). | 0.136 | | |
| 1999 | Pabellón de la UE en la Feria de Santiago de Cuba. | 0.211 | Financiación de microproyectos humanitarios para el pueblo de Cuba. | 2.000 |
| | Apoyo para el establecimiento de una administración de impuestos (II). | 0.700 | Ayuda humanitaria de emergencia para el pueblo de Cuba. | 7.000 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1999 | Apoyo a la reforma del sistema bancario. | 0.700 | Ayuda humanitaria general para el pueblo de Cuba. | 2.000 |
| 2000 | | | Ayuda humanitaria general para sectores vulnerables de la población. | 2.000 |
| 2001 | Contribución al pluralismo democrático y al pluralismo en la sociedad civil. | 0.500 | | |
| 2002 | Promoción del pluralismo en la sociedad civil mediante el fortalecimiento de las instituciones y ONG. | 0.532 | Ayuda humanitaria para las víctimas de los huracanes Isidore y Lili. | 0.600 |
| | Programa de apoyo para el mejoramiento de la administración financiera del Estado y los procedimientos contables. | 3. 454 | | |
| | Monitoreo creciente con vistas a erradicar la fiebre porcina clásica. | 0.260 | | |
| 2004 | | | Ayuda para las víctimas más vulnerables de los huracanes Charley e Iván. | 1.000 |
| Total | | 9.934 | | 31.95 |

NOTA: La denominación de las acciones obedece a la nomenclatura de la Comisión Europea. Los datos son decisiones de financiación de la Comisión y no se corresponden necesariamente con lo ejecutado en realidad.

FUENTE: Elaborada por el autor a partir de informaciones recopiladas de *Bulletin EU*, julio-agosto de 1997, punto 1.4.71.; diciembre de 1997, punto 1.3.102.; noviembre de 1997, punto 1.4.43.; diciembre de 1997, punto 1.3.110.; enero-febrero de 1998, punto 1.4.145.; mayo de 1998, punto 1.3.112.; junio de 1998, punto 1.4.64.; julio-agosto de 1998, puntos 1.4.71. y 1.4.128.; diciembre de 1998, punto 1.3.131.; marzo de 1999, punto 1.4.47.; abril de 1999, punto 1.4.99.; junio de 1999, punto 1.3.54.; julio-agosto de 1999, punto 1.4.152.; novimbre de 1999, punto 1.5.50.; junio de 2000, punto 1.6.42.; diciembre de 2001, punto 1.2.10.; noviembre de 2002, punto 1.6.48.; diciembre de 2002, puntos 1.6.66. y 1.6.145.; enero-febrero de 2009, punto 1.32.1. (Las cifras han sido aproximadas.)

CUADRO 3
Evolución del financiamiento de la UE a Cuba (1980-2003)

| | *1980-1992 (en miles de ECU)* | *1993 (en miles de ECU)* | *1997 (en miles de ECU)* | *1998 (en miles de ECU)* | *1999 (en miles de ECU)* | *2000 (en miles de ECU)* | *2001 (en miles de ECU)* | *2002 (en miles de ECU)* | *2003 (en miles de ECU)* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Cooperación Comisión Europea | 0.750 | 0.850 | 2.727 | 1.611 | 1.611 | 0.000 | 0.500 | 4.246 | 0.000 |
| Ayuda humanitaria | 63.007 | 13.160 | 8.350 | 9.000 | 11.000 | 2.000 | 0.000 | 0.600 | 0.000 |

FUENTE: Elaborado por el autor sobre la base de datos de OCDE: *OECD Statistics* y la Comisión Europea (citados por Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, 1994:218-219; *Bulletin EU*, julio-agosto de 1997, punto 1.4.71.; octubre de 1997, punto 1.3.102.; noviembre de 1997, punto 1.4.43.; diciembre de 1997, punto 1.3.110.; enero-febrero de 1998, punto 1.4.145.; mayo de 1998, punto 1.3.112.; junio de 1998, punto 1.4.64.; julio-agosto de 1998, puntos 1.4.71. y 1.4.128.; diciembre de 1998, punto 1.3.131.; marzo de 1999, punto 1.4.47.; abril de 1999, punto 1.4.99.; junio de 1999, punto 1.3.54.; julio-agosto de 1999, punto 1.4.152.; noviembre de 1999, punto 1.5.50.; junio de 2000, punto 1.6.42.; diciembre de 2001, punto 1.2.10.; noviembre de 2002, punto 1.6.48.; diciembre de 2002, puntos 1.6.66. y 1.6.145.; enero-febrero de 2009, punto 1.32.1).

## De las sanciones a la reanudación de la cooperación y el diálogo (2003-2008)

Las sanciones de 2003 fueron un error de cálculo en la política de la UE hacia Cuba. Así lo reconocen varias de las fuentes entrevistadas, con las cuales coincido.

Entre las medidas del 5 de junio de 2003, la referida a invitar a los opositores cubanos a las fiestas por los días nacionales era la única de efecto inmediato y la más sensible e intolerable para las autoridades cubanas, a las que planteó la disyuntiva de una respuesta fuerte sin rompimiento de relaciones ni cierre de embajadas (Dalmau, 2015). La represalia diplomática del gobierno cubano, poco conocida en público, resaltó por su originalidad y por el nivel de riesgo que comportó, directamente proporcional a su éxito: negar el acceso de las misiones de los Estados miembros de la UE a todos los niveles del Estado, el gobierno, el Partido y las organizaciones sociales y de masas, salvo para asuntos consulares, lo que les despojó de la razón de ser de su actividad y constituyó una política inédita. En síntesis, se trató de «congelar», como después se hizo común llamarle, la actividad diplomática de los Estados miembros en Cuba. Resulta curioso que ninguno de los europeos entrevistados hizo referencia a este episodio.

Sin embargo, no todos los países miembros acataron las sanciones al pie de la letra. La Embajada del Reino de Bélgica, en particular, buscó fórmulas que le permitieron, sin incumplir de manera radical la normativa europea, hacer visible que su misión era ante el gobierno cubano y era a sus representantes a quienes invitaban a la Fiesta Nacional. Esto tuvo su compensación en que la cooperación con Bélgica no fue suspendida. Lógicamente, situaciones tales dependen mucho no solo de los gobiernos y los jefes de misión correspondientes; sino también, como señala el jefe de la Delegación de la UE y exembajador belga en La Habana (1995-1999), de «una diplomacia nacional que siempre mantuvo bien las relaciones con Cuba, hasta en los momentos más difíciles y [...] el gobierno cubano todavía está muy agradecido de

que Bélgica, hasta en los momentos difíciles siempre dejó la puerta abierta» (Portocarero, 2015).

La llamada «guerra de los canapés», denominación irónica puesta al uso por la prensa extranjera, no solo sorprendió, generando primero incredulidad y luego estupefacción entre los afectados, sino que tuvo efectos directos al poner a los Estados miembros ante la evidencia de que la política acordada en el Consejo a instancias del gobierno recalcitrante del PP español comprometía sus relaciones bilaterales mediante las sanciones sin lograr su objetivo. Ángel Dalmau, a la sazón viceministro de Relaciones Exteriores cubano a cargo del área de Europa, expresa que: «Los embajadores de la Unión Europea [...] pensaban que no íbamos a ser capaces de sostener aquello. Tras uno, dos, tres, cuatro, cinco meses, cuando vieron que era serio, entonces comenzaron a utilizar los días nacionales de embajadas de otras partes del mundo, para en ellas tratar de restablecer algún diálogo con nosotros» (Dalmau, 2015).

En apariencia, la situación podía compararse con una ruptura de relaciones, aunque esta no se produjo en realidad; de hecho, las misiones cubanas en Estados miembros de la UE no vieron particularmente reducido su nivel de acceso, ninguna embajada europea se cerró y ningún Estado miembro de la UE retiró a su embajador. Isabel Allende alega:

> [...] se equivocaron en la jugada, porque nosotros pudimos hacer lo que ellos no podían hacer. Nosotros sí podíamos limitarles las relaciones a ellos. [...] hasta cierto punto. Porque nosotros no podíamos decirle a un artista cubano que no fuera a una recepción. Pero sí, desde el punto de vista oficial sí les podíamos limitar toda una serie de relaciones [...] y no retiraron ningún embajador ¡no retiraron a ningún embajador!
> [...]
> Ellos podían haber limitado la entrada [...] a mí me limitaron mucho la entrada a nivel de gobierno ¡muchísimo! [Isabel Allende se desempeñaba entonces como embajadora de Cuba ante el Reino de España] pero [...] no me la podían limitar a nivel de autonomías, incluso con gente del PP en las autonomías (Allende Karam, 2015).

Dalmau reafirma este criterio y apunta: «Sin embargo, no ocurrió lo mismo en las capitales de esos países. Es decir, las embajadas nuestras [...] pudieron trabajar en los términos más o menos en que una embajada cubana trabaja en Europa» (Dalmau, 2015).

El 31 de enero de 2005, al efectuar la decimoquinta evaluación de la Posición Común, el Consejo decidió la suspensión temporal de todas las medidas adoptadas el 5 de junio de 2003. Una resolución parcial y ambigua, cuya interpretación no literal fue la de que quedaba a discreción de los Estados miembros la decisión de invitar a la llamada disidencia a las fiestas nacionales —de hecho, la única medida no abordada—, a la vez que reforzaba y ampliaba las disposiciones relativas a las relaciones con la oposición: «El Consejo decide que la Unión Europea desarrollará relaciones más intensas con la oposición política pacífica y con sectores más amplios de la sociedad civil cubana a través de un diálogo más intenso y periódico» (Consejo de la Unión Europea, 2005:37). La suspensión de las sanciones, pero no su eliminación, mostraba a las claras que el conflicto de fondo subsistía; sin embargo, esto constituyó un repliegue innegable.

Para comprender adecuadamente este período de la política de la UE hacia Cuba y en particular cómo se llegó a esta decisión, es necesario tener en cuenta, en el contexto global determinado por los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, el comportamiento de algunas variables concomitantes: las relaciones España-Estados Unidos y UE-Estados Unidos, el proceso interno de la UE, su ampliación al Este, los cambios en el contexto regional latinoamericano y los cambios internos en Cuba. Solo a partir de su entrelazamiento es posible vislumbrar cómo un período de estancamiento pudo conducir al desbloqueo de la política de la UE y al relanzamiento de las relaciones.

La proyección unilateral de la administración Bush durante su primer mandato (2001-2004), evidente en numerosas instancias (Tribunal Penal Internacional, Tratado ABM, protocolo de Kyoto, Convención de Armas Biológicas, Minas Antipersonales, intervención en Iraq) y agravada por los ataques terroristas del 11 de septiembre, impuso a la UE una

agenda subordinada a los imperativos de la hegemonía estadounidense, a pesar de algunas disonancias: Alemania, Francia, Bélgica y Luxemburgo se opusieron expresamente a una opción militar en Iraq. En un contexto de hegemonía global estadounidense administrada por el equipo neoconservador de George W. Bush, los ocho años de gobierno del PP en España no solo rompieron el consenso interno y crisparon el entorno de las relaciones bilaterales con Cuba, sino que trasladaron estas condiciones a los vínculos entre la UE y la Isla para dibujar uno de los períodos más difíciles y enrarecidos de su historia.

El 1 de enero de 2002 España había asumido la presidencia semestral de la UE, en agudo contraste con los períodos anteriores (1989 y 1995) en los que ocupó igual responsabilidad bajo gobierno del PSOE. Tras el eslogan: «más Europa», el PP trasladó a la UE una fuerte carga nacional e ideológica, en particular un mayor alineamiento con Estados Unidos. El gobierno español instrumentalizó la efervescencia post-11/9 y los resultados del proceso de paz en Irlanda del Norte en favor de su política interna para proyectarse al escenario de la UE como el abanderado europeo de la lucha contra el terrorismo; mientras el ámbito iberoamericano y el de las relaciones UE-ALC pasó a un segundo plano en las prioridades de Madrid, más allá de los intereses de la promoción empresarial o de su propio discurso contra el terrorismo. Esto fue evidente en la II Cumbre UE-ALC, celebrada en Madrid, intrascendente salvo por su raudal declarativo, en la que, no por gusto, el presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, respondió al discurso inaugural de Aznar: «no queremos que, movidas por el miedo, las grandes potencias sustituyan la agenda de la esperanza —el comercio abierto, una nueva arquitectura financiera, la lucha contra la pobreza y la exclusión social y cultural— obsesionándose únicamente con el tema de la seguridad» (Henrique Cardoso, 2002). También lo había sido en la Cumbre Iberoamericana de Panamá en 2000, donde intentó sin éxito imponer una declaración contra el terrorismo de ETA.

Los daños de «la Aznaridad» (Vázquez Montalbán, 2003) fueron múltiples, tanto para las relaciones entre Madrid y

La Habana, como para las de la UE con Cuba. Su alianza incondicional con Estados Unidos resultó un factor extremadamente adverso que introdujo en este escenario una fuerte carga ideológica. Promovió la Posición Común —que codificó la política hacia Cuba, al estilo de la Ley Helms-Burton con el bloqueo—, las sanciones diplomáticas de 2003 —que endurecieron las condiciones establecidas por la Posición Común— y la suspensión indefinida de la solicitud de adhesión cubana a la Convención de Cotonou, decisiones poco probables con un gobierno de otro corte. El gobierno de Aznar propició también el paso de una política de condicionalidad positiva, de premio a la buena conducta, de «compromiso constructivo condicionado», a una de condicionalidad negativa —punitiva, de sanciones *ex ante*— que dotó a la UE de un instrumento adicional de presión. Además, interrumpió el diálogo político con la UE que había sido reanudado en el semestre anterior al de la presidencia española.

Las estrechas relaciones entre Bush y Aznar no solo eran políticas e ideológicas. A modo de ejemplo, en los últimos cinco años de gobierno del PP, la inversión de empresas de Estados Unidos en España alcanzó 50 000 millones de dólares y generó más de 100 000 empleos. Estos compromisos económicos eran también, en lo particular, con Miami, como en el caso de «la venta de SINTEL, que era una filial de Telefónica, a Más Canosa. Que conste, para hacer honor a la verdad, esa negociación la acaba Aznar, pero se comienza con Felipe. Pero la acaba Aznar. [...] Aznar tenía un compromiso con Más Canosa muy fuerte» (Allende Karam, 2015). Estos vínculos se mantuvieron aun después del cambio de gobierno en Madrid en 2004, en particular alrededor de temas relacionados con la «seguridad global». Bush contaba con Aznar también en Iberoamérica donde, como presidente de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), ha querido situar a esta institución y a sí mismo como un referente de la comunidad hispana en Estados Unidos, y nunca ha ocultado que su firme alianza con Bush tenía también el objetivo de implantar con solidez la cultura española en la primera potencia del mundo. Por su parte, Aznar y Václav Havel, el expresidente checo, conformaron la avanzada en Europa del

Committee on the Present Danger, un tanque pensante de gran influencia en la política exterior estadounidense bajo la Administración de George W. Bush y al que los dos antiguos mandatarios se unieron para «la lucha global contra el terrorismo». El peso político de ambos en los países del Este incorporados a la UE trascendió los años que Bush necesitaba para afianzar ante Bruselas su política «antiterrorista» y los mantuvo estrechamente unidos en otros terrenos: ambos integraron, junto a Lech Wałesa, el International Committee for Democracy in Cuba.[14]

Al retornar al gobierno español en 2004, el PSOE se desmarcó de la política de su predecesor. En el plano interno hubo intentos fallidos de reconstruir el consenso que se había roto durante el segundo mandato del PP (Roy, 2004b). En el escenario europeo, España se realineó con los líderes de la integración regional (Alemania y Francia) y retomó un vínculo que había sido supeditado a la alianza con Estados Unidos, lo que provocó reacciones airadas de la oposición conservadora española, que comenzó inmediatamente a ejercer la intensa presión que caracterizó su ejercicio. El nuevo ejecutivo abandonó la alianza incondicional con Washington, núcleo vital de la proyección exterior del PP, lo que generó no pocas contradicciones hispano-estadounidenses. Los desencuentros se manifestaron en algunas «señales»; así, mientras en Washington George W. Bush se reunía con Tony Blair y recibía en privado a Aznar, sin devolver a Zapatero la felicitación por su victoria, el gobierno español demoraba en nombrar a su embajador en Estados Unidos. Asimismo en la retórica, con la reclamación del ministro de Defensa español, José Bono, ante el Congreso y el Senado, de «un mayor equilibrio en las relaciones militares con Estados Unidos» y

14 Sobre el Committee on the Present Danger, puede consultarse el sitio web http://www.committeeonthepresentdanger.org/index.php?option=com_cpdfront&Itemid=90. Para el caso del International Committe for Democracy in Cuba, véase http://www.icdcprague.org/; aunque en este último caso la información más reciente disponible es de 2008, por lo que parece haber sido descontinuado. Ambos sitios fueron visitados por última vez el 29 de noviembre de 2015.

su aseveración de que «esas relaciones vamos a equilibrarlas, consiguiendo lo que el PP no consiguió cuando gobernaba». Por si fuera poco, también en algunos hechos de cierto calado, en particular el anuncio de la retirada de las tropas españolas destacadas en Iraq y la venta de doce aviones de combate a Venezuela, que desafió de manera abierta la oposición de Washington, expresada en público por el Embajador de la Casa Blanca en la capital española (Martínez, 2005).

No obstante, el gobierno de Zapatero aplicó paralelamente una política de «mano tendida» a Washington en aras de reparar el vínculo bilateral con Estados Unidos, perturbado por la retirada de las tropas españolas de Iraq: España aportó en la Conferencia de Donantes 300 millones de dólares, a la par que se comprometió a aportar 400 000 euros al fondo fiduciario dispuesto por la Alianza Atlántica para la misión de entrenamiento de Fuerzas de Seguridad iraquíes en Bagdad y a formar a unos cuarenta funcionarios iraquíes entre jueces, abogados y miembros de la policía judicial en el marco de la misión de formación de la UE. Asimismo, asumió el equipo de reconstrucción provincial de la ciudad afgana de Qala-i-naw en el marco de la expansión de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF, por sus siglas en inglés). El ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, confiado en que Bush adoptaría en su segundo mandato (2005-2008) una actitud más «multilateral», propuso lanzar «una nueva agenda transatlántica» (Moratinos, 2004) y planteó a la vez el interés en dialogar con Estados Unidos en todas las áreas donde España podía ejercer cierta capacidad de influencia, como Latinoamérica, sobre la base de que «España tiene un enorme prestigio en todo el continente americano. Es un actor al que se debe respetar y se tiene que escuchar, como nosotros también queremos escuchar y respetar a Estados Unidos» (Embajada de Cuba ante el Reino de España, 2004).

El PSOE también introdujo cambios en la política hacia Cuba que partían de la ineficacia de las sanciones de 2003 y la necesidad de mantener el diálogo con las autoridades de la Isla, consideraciones que comenzó a trasladar progresivamente a la UE. Frente a la disconformidad de Washington ante el cambio de política hacia Cuba —durante su visita

a España, la secretaria de Estado Condoleeza Rice expresó la oposición de Estados Unidos al compromiso español con la Isla— las autoridades de Madrid defendieron el derecho de conducir su propia política exterior.

En el contexto analizado anteriormente se inserta la estrategia que el gobierno del PSOE comenzó a estimular en la política de la UE hacia Cuba. Como en un *iceberg*, la parte visible —promover una revisión de las sanciones diplomáticas de 2003— no era en modo alguno la más sustancial, aun cuando constituía una rectificación del rumbo de la proyección de la UE forzada por el PP. De hecho, no se cuestionaba el mantenimiento de las condiciones impuestas a Cuba para merecer un acuerdo de cooperación, núcleo central de la Posición Común —o la «plena cooperación», de acuerdo con sus términos—, sino algunos perfiles de las medidas adicionales adoptadas en 2003 (Roy, 2004b). En esencia, la «nueva política española» hacia Cuba en el marco de la UE buscaba el mantenimiento de una relación más fluida con las autoridades cubanas a través de un «diálogo crítico» y darle capacidad de interlocución a los embajadores europeos; pero no a cambio de abandonar a la oposición, sino de desarrollar una relación basada en contactos más políticos y continuados, incluidas invitaciones para que sus dirigentes viajaran a Europa, y no en convites a cócteles y recepciones de carácter más social. Defendía que las sanciones tenían un impacto limitado e impedían a la UE lograr los objetivos de fondo de su Posición Común. Así lo concretaba el embajador español, Carlos Alonso Zaldívar, en una entrevista al corresponsal del diario *El País* en La Habana, Mauricio Vicent:

> España quiere crear nuevas condiciones en las relaciones puesto que considera que la actual congelación de los embajadores y la invitación de la disidencia interna a las embajadas se han revelado insuficientes: España ha hablado siempre con los cubanos que disienten de sus autoridades, sigue hablando con ellos y no dejará de hacerlo. Así pues, de abandono nada. Lo único que se ha abandonado es una política de invitaciones a las fiestas nacionales que ha sido contraproducente (Vicent, 2005).

La propuesta española se amparaba en la magnitud de los elementos históricos, culturales, económicos y de todo tipo presentes en la relación. El propio Zaldívar planteaba al respecto:

> Todavía hoy el 70 % de los cubanos tienen o tuvieron un abuelo español. En Cuba hay 30 000 españoles, otros 20 000 esperan el reconocimiento de la nacionalidad. En el Consulado se inscriben diariamente diez matrimonios entre españoles y cubanas o viceversa. Cuba es el tercer mercado de exportación de España en Latinoamérica. En Cuba invierten y trabajan Repsol, las cadenas hoteleras españolas, Altadis, Aguas de Barcelona, el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, Caja Madrid y un centenar de medianas y pequeñas empresas. La Sociedad General de Autores y Editores gestiona los derechos de muchos creadores cubanos. Buena parte de los escritores cubanos publican en editoriales españolas. La coproducción de películas es intensa. En todas estas actividades la contraparte cubana son organismos estatales; es fácil comprender que el tono de las relaciones entre los Gobiernos les afecta. ¿Puede un Gobierno de España, sea el que sea, desentenderse de esto? Me parece que no (Vicent, 2005).

La propuesta española fue acompañada por un grupo importante de Estados miembros, fundamentalmente de la UE-15, a pesar de algunas reticencias significativas, como las de Alemania, y catalizada por la respuesta cubana a las sanciones de 2003.

Varios altos funcionarios hicieron declaraciones públicas favorables. Georg Boomgarden, a la sazón embajador de Alemania en España, aseveró: «Tenemos la impresión de que Europa se está autobloqueando en este sentido. No seremos más papistas que el Papa ni debemos tener peores relaciones con Cuba que Estados Unidos» (Europapress, 2004a). El comisario de Desarrollo de la UE, Louis Michel, declaró que «la actitud de la Unión Europea en la cuestión de los derechos humanos y en lo referente a la liberación de los opositores encarcelados no ha cambiado; sin embargo, la Unión no le pone condiciones a Cuba con la esperanza de que es el

diálogo y no las sanciones el que traerá mejoras en esa esfera» (MTV, 2005). Incluso en Europa del Este se percataron de la ineficacia de una política punitiva: el Canciller polaco, Wlodzimierz Cimoszewic, declaró que en algunos casos «conviene ser muy «cautelosos» con las sanciones porque a veces solo sirven para empeorar la situación de la población» (Europapress, 2004b).

El gobierno español, sin embargo, no pudo lograr por el momento más que la suspensión temporal de las sanciones a la que se ha hecho ya referencia, no solo por las complejidades de su relación con el PP en el escenario doméstico, sino porque el tradicional peso específico de España en las políticas comunitarias relativas a América Latina y Cuba había sufrido una importante reducción de su margen de maniobra e influencia como consecuencia de la ampliación de la UE hacia el Este. Dalmau constata que «con la incorporación de países como Polonia, Chequia y el resto [...] nos percatamos de que [...] estos otros países [...] modificaban el comportamiento [...] del resto [...] y de pronto España podía pensar algo pero venía el embajador de la República Checa y le paraba aquello; o el húngaro. Y nunca a favor de Cuba» (Dalmau, 2015).

Mujica ofrece una apreciación muy interesante acerca de la reducción del protagonismo español, que inserta en una pérdida general del peso de las antiguas potencias coloniales en el diseño de las políticas de la Unión como resultado de la ampliación al Este:

> La ampliación de la Unión Europea [...] introdujo obviamente nuevos intereses, nuevas consideraciones en la elaboración de la política exterior europea [...] al mismo tiempo la dinámica de los procesos internos de la Unión Europea para la toma de decisiones y el análisis de los problemas, el trabajo de los órganos de la Unión Europea, todo eso ha sufrido cambios como consecuencia de la ampliación. E incluso estos cotos privados [...] de las antiguas potencias coloniales, yo creo que han dejado de tener el peso que tenían con anterioridad en la toma de decisiones, porque se han introducido en el debate intereses mucho más diversos (Mujica Cantelar, 2015).

Coincido plenamente con esta afirmación. El gran contraste de la ampliación de 2004-2007 con las anteriores radicó antes que todo en el número de países incorporados, lo que tuvo consecuencias inmediatas para los procesos internos de la integración europea. No puede obviarse que los nuevos Estados miembros dispusieron desde un inicio de poder real dentro de la UE, gracias al papel de lo intergubernamental en política exterior y al número de votos que acumularon, de acuerdo con la redistribución efectuada por el Consejo Europeo de Niza (diciembre de 2000) que asignó a Polonia, por ejemplo, la misma cantidad que a España, lo que generó no pocos conflictos. Los miembros de la UE-15 vieron reducirse sus cuotas de poder relativas en el proceso de toma de decisiones. Aunque resultaba casi imposible predecir las probables alianzas y no era evidente que las naciones incorporadas tuvieran puntos de vista comunes sobre todas las cuestiones, había cuando menos nuevos intereses para incorporar a la agenda comunitaria.

> Obviamente, cuantos más socios entran en la Unión, la Unión más se diversifica. Es muy difícil ya de entrada que se mantengan una serie de prioridades en el tiempo [...] las auténticas necesidades y los desafíos que se planteaban para todos los países de la Europa del Este, hizo que de alguna manera otras prioridades hacia otras zonas quedasen mucho más relegadas. Eso es un hecho que ya nadie discute (Rodas, 2016).

También llegó a un punto culminante el proceso paulatino de redistribución de las cargas coloniales y postcoloniales iniciado con la integración entre sucesivas oleadas de nuevos miembros que, por diversas razones, no habían tomado parte en el reparto territorial del mundo (Perera Gómez, 2003; 2014). Sin embargo, vistos globalmente, los nuevos miembros tenían algunos importantes elementos en común, como sus percepciones acerca de la seguridad y la proyección atlantista, y un terreno compartido en la naturaleza de los procesos políticos y económicos por los que atravesaban, el anticomunismo, y determinado discurso sobre la democracia y los derechos humanos.

La ampliación redimensionó los vínculos de la UE con Estados Unidos, lo que estaba en relación directa con las percepciones de los nuevos miembros acerca de las dificultades de la Unión para garantizar su seguridad frente a Rusia y con su desplazamiento pendular hacia un capitalismo liberal mucho más semejante al estadounidense, en virtud del rechazo visceral al orden anterior. Así, con la adhesión de los Países de Europa Central y Oriental (PECO) se incorpora a la UE «una serie de países que tienen como característica básica de su política exterior la de tener una relación privilegiada y como prioridad primera, el refuerzo de su relación con los Estados Unidos. Esto se inscribe en el contexto de sus relaciones con la antigua Unión Soviética y después Rusia» (Fernández Fernández, 2016), a la vez que «con la ampliación de la Unión Europea la presencia de Estados Unidos se ha hecho más evidente en la Unión Europea» (Allende Karam, 2015). Esto último se reflejó tanto en la proyección global de la UE como en el surgimiento de contradicciones en su interior, la más evidente de las cuales se puso de manifiesto en las posiciones asumidas ante la invasión de Iraq por Estados Unidos en 2003. Las diversas gradaciones del atlantismo ya apreciables entre los miembros de la UE-15 adoptaron una configuración diferente y pusieron frente a frente a las que Donald Rumsfeld calificara como la «vieja Europa» (occidental) y la Europa «nueva», del Este, que emergía de las cenizas de la bipolaridad

Por supuesto, no todos los países que se adhirieron a la UE entre 2004 y 2007 tenían el mismo grado de proyección y compromiso con respecto a Estados Unidos. «La posición de la República Checa», por ejemplo, «era muy cercana a Washington», como reconoce Buck, quien cita como evidencia el hecho de que «en los Wikileaks se lee a qué grado se ligó a Washington, incluso traicionando obligaciones de confidencialidad de discusiones internas en el Consejo» (Buck, 2016).

Tampoco los nuevos Estados miembros eran igualmente activos. De hecho, no intervinieron en la política hacia Cuba con el mismo grado de energía y, en la práctica:

> [...] había matices, con cambios de gobierno en países como Eslovaquia, que podían llevar a una actitud más o

> menos constructiva; los países como Rumanía o Bulgaria que tenían posiciones más moderadas. [...] una serie de países liderados [...] por la República Checa y por Polonia [...] adoptaron una posición tremendamente agresiva hacia la normalización de Cuba, [...] la República Checa y Polonia sí que jugaron un papel significativo para ralentizar el proceso de normalización (Niño Pérez, 2016).

La República Checa, por ejemplo, proponía colaborar sin restricciones con la disidencia, la ayuda financiera a ONG «independientes» y concentrar las agendas bilaterales en el respeto a los derechos humanos en la Isla, mediante la reducción de los contactos con Cuba exclusivamente al diálogo entre los ministerios de Exteriores. Una apreciación que Buck reafirma al señalar que «Polonia también era muy opuesta a cualquier compromiso con Cuba, aunque de vez en cuando era, como Hungría, menos activa que Praga» (Buck, 2016).

A pesar de lo anterior, y de ser una opinión no expresada con igual grado de rotundidad por ningún otro entrevistado, vale la pena prestar atención a que, en mayor o menor medida, «todos los excomunistas, exsoviéticos, han tenido un papel importante a la hora de definir cómo querían que fuera su relación con Cuba» (Yusef, 2016); de hecho, la posición de la Unión en la mayor parte de los casos se hizo más dura y más intransigente cuando de negociar con Cuba se trataba. En efecto, tanto en Europa como en la Isla la gran mayoría de los entrevistados percibe un impacto indudable de la ampliación experimentada por la UE entre 2004 y 2007 sobre la política hacia Cuba, que ven como fundamentalmente negativo (Buck, 2016; Fernández Fernández, 2016; Niño Pérez, 2016; Declercq, 2016; Allende Karam, 2015; Jáuregui Atondo, 2016). Fouéré lo refleja cuando expresa: «there are some countries who are in the EU, and particularly some of those who joined in 2004, who were very reluctant to see the EU developing relations with Cuba. They have quite a restrictive approach»[15] (Fouéré, 2016).

15 «Hay algunos países dentro de la UE, particularmente algunos de los que se unieron en 2004, muy reacios a ver el desarrollo de

Un anticomunismo visceral, concomitante con la percepción de Cuba como un remanente del antiguo régimen —«los países del Este son países con una, digamos, raíz anticomunista muy grande, y Cuba y Rusia para ellos son un poco lo mismo» (Jáuregui Atondo, 2016)— parece constituir la causa más inmediata del papel desempeñado por las élites políticas recicladas de los nuevos sistemas políticos de Europa del Este.

> Los países que integraron la Unión Europea tenían obviamente un sentimiento histórico muy fuerte sobre el cambio en su país y eso es casi cierto que influyó mucho en la génesis de la Posición Común en el 96. Obviamente, la ampliación de la Unión Europea hacia el Este influyó en el estado de espíritu de la Unión porque esos Estados miembros entraron en una fase postcomunista y era una realidad de Estados miembros nuevos; temas internacionales, derechos humanos obviamente, con altos y bajos (Portocarero, 2015).

Esta percepción no puede ser soslayada, como parte de las motivaciones que permearon la política de la UE hacia Cuba a partir de la ampliación, e incluso desde antes, cuando los candidatos a ingresar al proyecto integracionista alineaban su política con la del bloque. De hecho, el impacto se manifestó en que «el consenso sobre las evaluaciones de la Posición Común y la decisión de las «medidas» de 2003, su suspensión y finalmente su levantamiento, eran más y más complicadas» (Buck 2016), y en que «algunas personas y algunos regímenes después de la caída del Muro [...] se dieron a la tarea de trabajar para [...] evitar— que hubiera relaciones buenas, que se construya una relación normal con Cuba» (Declercq, 2016).

Algunos de los nuevos Estados miembros, en particular la República Checa, Polonia, Hungría y eventualmente Eslovaquia, trataron de preservar y endurecer el consenso construido y legado por el gobierno de José María Aznar. No

---

las relaciones de la UE con Cuba. Tienen un acercamiento muy restrictivo».

solo el anticomunismo, vinculado con el conservadurismo reinante en el escenario de la UE, influyó en la política hacia Cuba; sino que, desaparecido el socialismo en los nuevos miembros de Europa del Este, Cuba perdió relevancia en sus agendas exteriores, lo que reforzó el carácter relativo del interés por la Isla en el seno de la UE. Por si fuera poco, los nuevos miembros de la Unión no contaban con experiencia relevante en el terreno de la cooperación. Todo ello dio como resultado unas relaciones que se hicieron más difíciles, más lentas y más complicadas.

La reducción del margen de maniobra español para imponer una determinada línea política en relación con Cuba se conjugó con un comportamiento dual y hasta cierto punto incoherente del gobierno de Madrid. Esto se reflejaba, por una parte, en que España se mantenía anclada en la Posición Común, a través de una propuesta basada en reevaluar las medidas adoptadas en junio de 2003, dada su naturaleza contraproducente, pero no la Posición Común misma. Así lo expresaba el embajador Zaldívar: «La Posición Común viene a expresar el deseo de Europa de que Cuba tenga una situación más abierta en términos de libertades públicas, de derechos humanos, que no haya prisioneros políticos, habla de mejorar las condiciones de vida de los cubanos. El Gobierno español está trabajando en todo esto» (Vicent, 2005).

A la vez, se reflejaba en la duplicidad del discurso y de los interlocutores: «Lo que España quiere es ayudar a aliviar sufrimientos y hablar con el Estado y con toda la sociedad cubana. Hacer que eso sea normal. Confío en que el Gobierno acepte que hablemos con la oposición y que la oposición entienda que hablemos con el Gobierno» (Vicent, 2005). Sería innumerable la cantidad de ejemplos a citar en relación con esta afirmación. La víspera de la Cumbre Iberoamericana de San José, Costa Rica, el presidente Zapatero declaró que España exigía cambios drásticos al régimen cubano, mientras Javier San Domingo fue enviado a Florida para dar explicaciones a los representantes del exilio en Miami acerca del cambio de la política española (Vicent, 2005).

Por último, se reflejó también en el intento no declarado, pero visible, de construir un consenso con el PP. En el Parla-

mento, ambos partidos acordaron una enmienda transaccional en la que se pedía al Gobierno «intensificar las gestiones ante el gobierno cubano para la liberación de todos los presos de conciencia y promover la democratización de la isla». Javier Moraga, secretario de Relaciones Internacionales del PP, hizo declaraciones en apoyo a Trinidad Jiménez, significativas en un contexto en que la oposición aprovechaba cualquier tema para atacar y descalificar la política del gobierno del PSOE hacia Cuba (Europapress, 2004c).

A pesar de que la política española difícilmente podía haber tenido éxito de otra forma, el giro le granjeó no pocas críticas y enemistades al gobierno de Madrid entre los nuevos miembros de la UE, algunos de los cuales —como se ha dicho— defendían el endurecimiento de la política hacia Cuba.

La política española fue objeto, además, de un marcado descontento de Estados Unidos, de los sectores conservadores de la emigración cubana en Miami y de la oposición interna. En 2004, el embajador Zaldívar invitó a última hora y con reticencias, según el PP, a los representantes de la llamada disidencia a la celebración del 12 de octubre. En ese acto anunció que se avecinaban cambios en las medidas referentes a las invitaciones a las fiestas nacionales. Algunos líderes de la oposición, visiblemente irritados, se retiraron desde antes, sin contar las numerosas declaraciones públicas de todo tipo que realizaron con posterioridad. La organización opositora Cambio Cubano emitió una declaración al respecto. Mientras, la oposición fue contraria en su gran mayoría a la decisión de la UE y acusó a España de traición; la contrariedad de la organización Human Rights Watch; y la amonestación del expresidente checo Václav Havel, por citar algunos casos.

Uno de los más fuertes desacuerdos con el cambio de la política española vino del PE y, dentro de él, del mayoritario Grupo PPE (ver Anexo V). Su presidente, Hans-Gert Pöttering, expresó que la propuesta de levantar las sanciones significaría que Cuba tuviera la última palabra en cuanto a quién pueden invitar las misiones europeas a sus embajadas y delegaciones en La Habana, y recordó la resolución del PE de 17 de noviembre de 2004, que establecía como condiciones

indispensables para una modificación de la Posición Común la liberación de todos los presos políticos, la autorización a Oswaldo Payá a salir de la Isla y el hecho de que se produzcan en Cuba avances significativos en cuanto a la promoción de la democracia y al respeto de los derechos humanos y las libertades básicas fundamentales (Pöttering, 2005; PE, 2004b). Esta resolución fue aprobada por 376 votos a favor, 281 en contra y 26 abstenciones, con respaldo de los grupos PPE, LIB y UEN, en favor de las sanciones, mientras PSE, GUE/NGL y otros proponían suavizarlas (para los grupos políticos, ver el Anexo V). Paralelamente, el Partido Popular Europeo (PPE)[16] inició una recogida de firmas en el PE y en los veinticinco parlamentos nacionales de la UE con similares fines. La iniciativa se produjo un día después de la visita a la Eurocámara del ministro cubano de Relaciones Exteriores de Cuba, Felipe Pérez Roque.

Por último, es importante mencionar también el desacuerdo del gobierno de Cuba con lo que se consideraba una política de medias tintas, que dejaba intactas las bases de la estrategia de la UE, cuyas prioridades seguían estando alejadas de los intereses cubanos.

De este modo, tanto por las frágiles e inconsistentes concepciones que inspiraban su «nueva política», como por las intensas presiones que recibía de muy diversas procedencias, al gobierno español le resultaba difícil liderar cambios profundos en el consenso legado por Aznar a las relaciones de la UE con Cuba. En consecuencia, el gobierno del PSOE trató de buscar la aquiescencia del resto de los Estados miembros sobre una base de mínimos; pero sin romper consensos que se habían ido imponiendo en la UE, como la votación unánime a favor de la resolución sobre Cuba presentada

16 Es necesario diferenciar el Grupo PPE del Parlamento Europeo del PPE (Partido Popular Europeo): organización transnacional conservadora que agrupa a escala continental fuerzas políticas de corte predominantemente demócrata-cristiano y afines. El Grupo PPE del PE está compuesto por los representantes de los partidos de esta tendencia electos a escala de los Estados miembros en las elecciones europeas.

anualmente por Estados Unidos en la Comisión de Derechos Humanos, que se mantuvo como una constante junto a la Posición Común.

Tampoco ayudó mucho a un cambio rápido en la situación la manipulación partidista de la política hacia Cuba; un tema en el que, durante los ocho años de gobierno del PP, la oposición socialista mantuvo una actitud de no intromisión, a pesar de los incidentes que habían tenido como protagonista central al presidente Aznar. Era, en cierta manera, la réplica de la actitud mostrada por el PP durante las anteriores administraciones del PSOE de 1982 a 1996, cuando el gobierno socialista también debió enfrentar una crisis con La Habana. Este consenso básico se rompió durante el segundo mandato del PP (Roy, 2004b) y siguió evidenciándose en la intensa presión de la oposición conservadora española sobre el gobierno del PSOE, aprovechando cualquier tema para atacar y descalificar la política que Zapatero y Moratinos defendían respecto a Cuba.

Cabría estar de acuerdo con esta opinión que, además de confirmar la importancia del tema Cuba para la política doméstica española, evidenciaba su trascendencia a «las pugnas ideológicas internas de los partidos políticos europeos, que buscaban dirimir sus diferencias en el escenario cubano» (Serrano, 2004). Sin embargo, en realidad estos partidos, a pesar de su ideología diferente, tendían a coincidir cada vez más en el tema Cuba, un terreno que la UE utiliza en función de tratar de mostrar una imagen coherente. Ello pudo apreciarse en la reacción común frente al «descongelamiento» por parte de Cuba de las relaciones con las embajadas de los Estados miembros de la UE acreditadas en La Habana: en Madrid, el comunicado del Ministerio de Exteriores señaló que su objetivo es la normalización de la interlocución entre las autoridades cubanas y todas las embajadas de la UE, no con embajadas concretas; mientras otros diplomáticos europeos pidieron el restablecimiento de los contactos oficiales con todas las representaciones.

Este proceso discurrió en el marco de una etapa que combinó una fuerte introspección eurocentrista, debida a la amplitud y las complejidades de la agenda doméstica de la UE,

con los deseos y la necesidad de recomponer la alianza transatlántica después de la ruptura por la agresión a Iraq. El surgimiento físico del euro en 2002, la ampliación más compleja de la historia de la integración entre 2004 y 2007, el frustrado proyecto de Constitución Europea y los esfuerzos por eliminar las tensiones con Estados Unidos después de la reelección de George W. Bush y por activar el papel de la UE en las relaciones internacionales dominaron la actividad de la organización en esta etapa, desplazando de las prioridades cualquier otro tema. El unilateralismo de Bush puso en evidencia hasta el final del período la incapacidad europea para actuar de manera coordinada —a sus problemas estructurales se sumó la división rumsfeldiana entre «vieja» y «nueva» Europa— e independiente —en el sentido de no ver condicionada su agenda y sus alternativas en las relaciones internacionales—. Europa reaccionaba a la política exterior estadounidense en vez de crear la suya propia.

La política del gobierno del PSOE en estos años, correspondientes íntegramente con su primer mandato y con el segundo período de Bush, tuvo poco margen de maniobra. No obstante, contribuyó en alguna medida a desbrozar el camino para avances ulteriores, al servir de base y ofrecer una oportunidad para la construcción y propuesta de fórmulas menos rígidas que las incluidas en las sanciones de 2003, a las que se había llegado mediante un procedimiento carente de una discusión de alto nivel, o cuando menos seria. Era espinosa en términos prácticos para la política del PSOE, más allá de sus convicciones ideológicas, la escalada en la promoción y el apoyo a la oposición interna que había estado en la base de la crisis de 2003 y la convirtió en un pulso político, en busca de demostrar la existencia de una situación de inestabilidad social en Cuba y de llamar la atención sobre la ocurrencia de disturbios. Esta era riesgosa en materia de seguridad para la Isla en el contexto de las llamadas «revoluciones de color» en Georgia, Ucrania y Azerbaiján y de las estrategias de subversión desde la sociedad civil europea, promovidas y financiadas por la United States Agency for Internacional Development (USAID) y otras organizaciones con sede en Estados Unidos vinculadas a los sectores del

exilio cubano en la Florida, situación difícil de contrarrestar por el panorama político dominante en Europa.

En 2005, el diario *El País* publicó un artículo firmado por varios autores con posiciones influyentes en la Asamblea Parlamentaria de la OTAN y el PE, en el que se proponía una estrategia basada en cuatro puntos: diálogo reforzado con la oposición, incluida la del exilio, y apoyo directo a esta («respaldo concreto, fomento de la confianza, fortalecimiento del diálogo y el contacto»); diálogo limitado y crítico con las autoridades cubanas («ofrecer cooperación cuando sea posible y expresar críticas si es necesario»); influencia sobre la sociedad cubana («devolver a nuestros diplomáticos la capacidad de ejercer una influencia en la sociedad cubana»); oposición a las sanciones económicas, por su ineficacia («oposición al embargo»).

La propuesta estaba firmada, desde la Asamblea Parlamentaria de la OTAN (AP-OTAN), por Markus Meckel, jefe de la delegación alemana; Rafael Estrella, jefe de la delegación española; y los vicepresidentes de la AP-OTAN Josef Banas, jefe de la delegación eslovaca, y Bert Koenders, portavoz de política exterior del Partido Socialdemócrata holandés (PvdA); así como desde el PE por Elmar Brok, MEP alemán (PPE) y presidente del Comité de Asuntos Exteriores; y Enrique Barón Crespo, jefe de la delegación española en el Grupo PSE.

Un instrumento de presión particular fueron los informes de la Comisión para la Asistencia a una Cuba Libre (los llamados planes Bush I y II, de 6 de mayo de 2004 y 10 de julio de 2006, respectivamente). En 2007, la presidencia alemana del Consejo proyectó una «Estrategia a mediano plazo para la democracia en Cuba» (Policy Paper on EU Medium Term Strategy Towards Democracy in Cuba) con algunas concomitancias, no por circunstanciales menos curiosas (Lamrani, 2006). Este documento, que establecía categóricamente «No se planteará ninguna normalización de las relaciones políticas entre la Unión Europea y Cuba hasta que no se den cambios reales y verdaderos en la isla», añadía:

> La Unión Europea debe acrecentar su influencia con la oposición pacífica y sectores independientes de la sociedad

> civil en su conjunto en Cuba y en el exterior, con un énfasis particular en los planes para la futura transición. La Unión Europea debe movilizar todo su peso (político y financiero) para alentar a los disidentes a elaborar juntos una plataforma política operacional común, incluyendo a todas las personalidades, grupos, iniciativas y programas en su conjunto. Como primera etapa, los grupos de oposición deben abstenerse de declaraciones y comportamientos polarizados. Luego deben ponerse de acuerdo en un consenso mínimo sobre los procedimientos y actuaciones con el fin de acrecentar su impacto común y prepararse para una verdadera democracia pluralista (Lamrani, 2006).

Este documento no llegó a ver la luz oficialmente. En el artículo citado de Salim Lamrani se refiere: «Documento entregado al autor por una fuente confidencial». Tuve acceso al documento, también de manera confidencial, durante mi misión en la Embajada de Cuba en Bruselas. Además, pude también corroborar la autoría alemana en una entrevista con un alto funcionario de la DG E, América Latina, en la Secretaría General del Consejo, quien, a pesar de evidencias como las mencionadas, negó que el *Policy Paper* estuviera inspirado en los precedentes planes Bush o que la UE persiguiera en Cuba objetivos similares.

A pesar de todo, se había abierto una brecha en el consenso aznarista dentro del Consejo, que terminó por desembocar en el levantamiento de las sanciones de 2003. No había unanimidad para revocarlas, pero había oposición expresa de algunos Estados miembros, coincidentes o no con aquellos que, en La Habana, habían comenzado a aplicar fórmulas diversas para sortear la invitación a representantes de los grupos opositores a sus respectivas fiestas nacionales. Tal comportamiento, además, se reforzaba en el tiempo: en 2007, el Ministro Moratinos visitó La Habana sin sostener encuentros con la oposición y restableció la cooperación entre España y Cuba, además de acordar la celebración de un diálogo político bilateral. Con este acto se rompía la lógica misma de las sanciones, la que había llevado al gobierno cubano a cancelar unilateralmente la cooperación oficial con la UE y

sus Estados miembros y se superaba el *impasse* mediante el refuerzo de la «bilateralización».

Esta política de «bilateralización», reconocida de manera oficial como tal, es la que ha estado dirigida a fortalecer las relaciones de Cuba con los Estados miembros de la UE a nivel individual y se ha aplicado, como refiere Elio Rodríguez, «durante muchos años, ante la falta de perspectiva de avanzar con la Unión Europea» (Rodríguez Perdomo, 2015). Ha sido una alternativa, a la vez que ha desempeñado un papel como estrategia, con ganancias concretas. Aun así, no se ve igual desde la perspectiva de todos los entrevistados. Isabel Allende la entiende como «expresión de que la UE no constituye una prioridad para Cuba» (Allende Karam, 2015). Noel Carrillo, por su parte, confirma el criterio de Elio Rodríguez: «Cuando falló, quizás, la vía de comunicación con la Unión Europea como bloque, se continuó desarrollando las relaciones bilaterales» (Carrillo Alfonso, 2015). Curiosamente, mientras varios de los funcionarios cubanos entrevistados ven los avances en la bilateralización como un catalizador del proceso actual de negociaciones con la UE, el embajador Hermann Portocarero lo aprecia como un elemento de freno: «de los veintiocho Estados miembros, veintiuno tienen varios tipos de acuerdos bilaterales y eso ha frenado un poco el desarrollo de la relación con el conjunto de la Unión Europea» (Portocarero, 2015).

Creo que más allá del énfasis personal de cada entrevistado hay un poco de cada opinión en la llamada política de «bilateralización». Existe, desde mi punto de vista, un elemento que es a la vez contextual, conceptual y de estrategia: la política exterior de Cuba posterior a 1959 ha estado orientada a la ampliación y no a la ruptura de las diplomacias. Los vínculos con los países europeos forman parte de esta dinámica. Ahora bien, frente al fenómeno UE, estos han adquirido dimensiones diversas y concomitantes: contrapeso a las dificultades para un nexo fluido con la Unión y vía para estimular su normalización; evidencia de que la relación con la UE no es prioritaria —*per se*, pero sobre todo frente al vínculo con sus Estados miembros— y modo de hacer visible la contradicción entre el funcionamiento de la diplomacia

y la cooperación bilaterales a nivel estatal y sus dificultades o ausencia a escala supranacional. La bilateralización ha coadyuvado al desbloqueo de las negociaciones con la UE, como en el momento actual, por una suerte de efecto acumulativo —aunque también ha frenado por momentos las relaciones con la UE, por una especie de inercia en la percepción de que si todo está bien, o al menos normal, en las relaciones con los Estados miembros, no hace falta ir más allá.

A mediados de 2008 era evidente que una parte de los Estados miembros estaba privilegiando en la práctica sus propias relaciones bilaterales con Cuba, a contrapelo de la Posición Común y de las sanciones de 2003, que se habían revertido en contra de los intereses de no pocos de ellos como resultado de la política de «congelamiento» aplicada por el gobierno cubano. Esto era claramente perceptible en la UE, «pues durante décadas [...] ciertos países individualmente considerados, tenían relaciones —y algunos de ellos bastante estrechas, incluido el mío, España— con Cuba en el plano bilateral, pero era imposible avanzar en el plano multilateral» (Fernández Fernández, 2016); lo cual, dicho de modo más sintético, significaba que «los acuerdos de cooperación bilaterales se movían pero el global no» (Yusef, 2016).

A pesar de la erosión de su protagonismo, la intensa actividad negociadora del ejecutivo español, y en especial de su Canciller, habían contribuido, junto a otros factores a los que se hace referencia en el epígrafe siguiente, a construir en el Consejo un consenso que desembocó, el 23 de junio de 2008, en la decisión relativa al «levantamiento de las ya suspendidas medidas de 2003 como medio para facilitar el proceso de diálogo político» (Consejo de la Unión Europea, 2008). La cooperación entre la Comisión y Cuba se reactivó el 24 de octubre a raíz de la firma de una declaración común que fijó el marco general de la futura cooperación en ámbitos de interés compartido.

# La política hacia Cuba. Del cambio al acuerdo (2008-2016)

La supresión en julio de 2008 de las medidas diplomáticas adoptadas por la UE en 2003 constituyó un punto de giro, en la medida que apartó el principal obstáculo para el reinicio del diálogo político bilateral y para que pudiera retomarse la cooperación con la Comisión Europea. Si bien estas sanciones se habían suspendido en enero de 2005, en la práctica seguían vigentes y eran aplicadas discrecionalmente por algunos Estados miembros.

La propia letra de las Conclusiones del Consejo en que fueron suspendidas las restricciones relativas a las visitas de alto nivel y la reducción del nivel de participación en los acontecimientos culturales dejaba establecido a continuación que «El Consejo decide que las medidas antes citadas se reexaminen antes de julio de 2005, a la luz de la evolución hacia el pluralismo democrático y el respeto de los derechos humanos en Cuba» (Consejo de la Unión Europea, 2005).

En consecuencia, la política del gobierno cubano anteponía la supresión de las sanciones a la derogación de la Posición Común, bajo el argumento de que no era posible sentarse a negociar con la UE salvo en igualdad de condiciones, algo que las sanciones impedían y que ni la UE ni sus Estados miembros hubieran aceptado a la inversa. El carácter de las sanciones, adoptadas en una coyuntura específica,

facilitaba su eliminación, a diferencia de la Posición Común, una plataforma concebida para el largo plazo.

La decisión del Consejo de eliminar las sanciones tuvo, además de un efecto de desbloqueo y movilizador, el valor simbólico añadido de producirse antes del fin de la era Bush, a pesar de ingentes presiones estadounidenses. Parte de ellas se vieron ejemplificadas a través de los encuentros sostenidos por Kirsten Madison, subsecretaria de Estado para Centroamérica y Cuba de la administración Bush, y Caleb McCarry, nombrado por la Casa Blanca «Coordinador para la Transición en Cuba», en las Cancillerías de varios Estados miembros; así como del giro de 180 grados en la posición alemana en el Consejo, luego de la visita de despedida de George W. Bush a Alemania. De hecho, ante el retraso producido por el cambio de postura alemana, la decisión sobre el levantamiento de las sanciones debió ser adoptada por un Consejo de Ministros de Agricultura, puesto que no había ningún otro Consejo de Relaciones Exteriores programado antes de finalizar el semestre (Consejo de la Unión Europea, 2008).

Aun así, el desgaste de la Administración estadounidense, su descrédito entre la mayoría de los aliados europeos y la perspectiva de un cambio en la Casa Blanca fueron decisivos. La Administración Obama satisfizo determinadas expectativas en cuanto a una doble propuesta de cambio: en la relación con los aliados y con Cuba, y se comportó menos intrusiva en lo tocante a las decisiones de la UE sobre Cuba y moderada en el plano declarativo. Ello permitió a la UE disponer de un ambiente y un margen de maniobra más confortables en su proyección hacia la Isla, que se hizo efectivo a lo largo de 2009, al menos por tres factores: una mejoría perceptible en la relación Washington-Bruselas, un discurso menos crispado y agresivo hacia Cuba que el de Bush, y el cumplimiento de las mínimas promesas electorales respecto a la Isla. La nueva Administración no cuestionó la decisión europea de eliminar las sanciones a Cuba, a la vez que en 2009, por primera vez en tres años, no apareció ninguna mención particularizada al país en la Declaración de la Cumbre Trasatlántica, un tema de especial sensibilidad para el gobierno cubano.

## Del desbloqueo a la apertura de negociaciones (2008-2014)

Desde 2008, la política de la UE se estructuró en tres ejes. El primero: un diálogo político bilateral «sobre bases recíprocas, con carácter incondicional y no discriminatorio», establecido mediante canje de notas con la presidencia francesa del Consejo (julio-diciembre de 2008). El segundo: cooperación con la Comisión Europea, retomada mediante la firma de una Declaración Conjunta durante una visita a La Habana, en octubre de 2008, del Comisario europeo para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria, Louis Michel. El tercero: mantenimiento del acceso, nunca interrumpido, al SGP, como fórmula de cooperación comercial. En particular, la reanudación de la cooperación con la Comisión movilizó con relativa rapidez unos 40 millones de euros de las líneas temáticas del presupuesto comunitario para proyectos en áreas específicas de interés prioritario (seguridad alimentaria, prevención y mitigación de desastres, y patrimonio).

Este proceso estuvo acompañado por la visita a Cuba de varias misiones técnicas de la Comisión, así como por cuatro de comisarios europeos, la mayor proporción en la historia de las relaciones entre la Isla y la UE: Louis Michel, en octubre de 2008 y marzo de 2009; la comisaria de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, en julio de 2009; y el comisario para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria, Karel De Gucht, en octubre de 2009. En marzo de ese año, la Comisión Europea organizó en La Habana un evento sobre cooperación con Cuba, al que asistieron más de veinte funcionarios del ejecutivo comunitario, la mayor presencia simultánea de oficiales de esta institución en Cuba desde que se establecieron las relaciones.

La asignatura pendiente seguía siendo la Posición Común. Aun cuando irrespetada por la mayoría de los Estados miembros, para los que se había convertido en una especie de camisa de fuerza, era invocada con asiduidad por las autoridades de la UE en su discurso sobre Cuba; mientras el gobierno cubano, a pesar de ser consciente de su ineficacia, mantenía como prioridad la batalla por su eliminación o su

sustitución por un instrumento de carácter bilateral. Isabel Allende opina que en ocasiones le hemos dado más importancia a la Posición Común de la que en realidad tiene y que nos hemos dejado llevar mucho por la retórica de la UE; pero que en la práctica la Posición Común no tuvo una incidencia en el desarrollo de la relación bilateral de Cuba con ningún país europeo (Allende Karam, 2015). Coincido decididamente con esta opinión, aunque creo necesario aclarar que esto, que fue válido para la gran mayoría de los Estados miembros por separado, no lo fue para la UE.

La existencia de la Posición Común fue, sin lugar a dudas, uno de los factores que impidieron la institucionalización de una relación bilateral entre la UE y Cuba desde la adopción de ese instrumento. Puede considerarse que, más que una causa en sí misma, era la expresión de más de un motivo, lo que se aprecia en las opiniones de gran parte de los entrevistados. Algunos ven la Posición Común como un obstáculo en sí mismo (Buck, 2016; Yusef, 2016; Dalmau, 2015; Fouéré, 2016; Jáuregui Atondo, 2016); otros, como reflejo de situaciones diversas: el desfase entre la política de la UE y la bilateralización progresiva de las relaciones de Cuba con los Estados miembros (Portocarero, 2015), una estrategia frente a la política cubana (Rodas, 2016), la influencia de Estados Unidos y el peso de lo ideológico (Declercq, 2016; Fernández Fernández, 2016; Mujica Cantelar, 2015; Neuser, 2016; Carrillo Alfonso, 2015) o la falta de voluntad política de la UE, expresada en la utilización de los pretextos de derechos humanos y la democracia y a través de su vinculación en política exterior con Estados Unidos (Rodríguez Perdomo, 2015); la política de ambos actores y, en el caso de la UE, su intrusismo (Alzugaray, 2015).

Esta aparente disparidad de opiniones, derivada de la reacción espontánea e inmediata de cada entrevistado al cuestionario, tiene a mi modo de ver la virtud de mostrar desde diferentes perspectivas los elementos de análisis que he tratado de resaltar hasta aquí: el peso de los factores estructurales, referidos a la naturaleza de la UE; el de los aspectos de carácter estratégico, entre los cuales la interacción con Estados Unidos y la presencia de condicionantes ideológicas,

así como los efectos generados por la política cubana. De haber tenido la oportunidad de sentar a los entrevistados a la misma vez alrededor de una mesa para una tormenta de ideas, seguramente los acentos de cada uno de ellos hubieran pasado a formar parte de un consenso. Y lo cierto es que, factor o manifestación de causas más profundas, como creo que lo fue, la Posición Común fue, durante gran parte de su validez, un impedimento para que la UE tomara iniciativas de apertura con Cuba y un obstáculo para que el país actuara en la misma dirección. De hecho, al abordar los factores o elementos que propiciaron una apertura de negociaciones para la normalización de las relaciones entre la UE y Cuba a partir de 2014, los entrevistados tuvieron en cuenta tres fundamentales, aunque casi sin excepción apuntaron el desfase (Yusef, 2016; Rodríguez Perdomo, 2015), la menor relevancia (Portocarero, 2015), la necesidad de adaptarse a nuevas circunstancias (Rodas, 2016), el fracaso (Mujica Cantelar, 2015; Jáuregui Atondo, 2016) o la ineficacia (Alzugaray, 2015; Fouéré, 2016; Nupnau, 2016; Neuser, 2016; Carrillo Alfonso, 2015) de la Posición Común.

En cualquier caso, a la altura de 2008 parte de los Veintisiete, encabezados por España, reconocía su inutilidad como instrumento para lograr los objetivos que llevaron a su adopción; pero, aunque crecía el número de los países favorables a su «actualización», la unanimidad vigente en la toma de decisiones de la PESC mantuvo durante un tiempo relativamente prolongado al Consejo en un callejón sin salida.

El tradicional peso específico del gobierno español en los temas relativos a Cuba, a pesar de verse reducido como consecuencia de la ampliación, había sido decisivo en la derogación de las sanciones diplomáticas de 2003. En un ambiente más favorable debido al cambio de Administración en la Casa Blanca y al legitimarse para un segundo mandato, el gobierno del PSOE y en particular la actividad personal del ministro de Relaciones Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, desempeñaron también un papel decisivo en los acontecimientos posteriores que se enfocaron en dar pasos conducentes a la eliminación de la Posición Común. Además del

apoyo mayoritario de los Estados miembros de la UE, sobre todo del acompañamiento activo de Francia, Bélgica, Italia y Luxemburgo, por mencionar algunos destacados; el gobierno español tuvo a su favor algunos importantes elementos de contexto.

El principal de ellos, ampliamente resaltado en numerosas entrevistas, se refiere al panorama interno cubano, donde el cambio en la presidencia de los Consejos de Estado y de Ministros a partir de 2006 no supuso una modificación de la naturaleza del sistema político del país y, en apariencia, tampoco de la política de Cuba hacia la UE; aunque sí se reflejó en la reestructuración interna de toda una serie de espacios económicos, políticos y sociales, emprendida por Raúl Castro desde su acceso formal a la presidencia en 2008. De hecho, si un grupo de entrevistados citó en primer lugar el desfase, la irrelevancia, la inadaptación, el fracaso o la ineficacia de la Posición Común como factor contribuyente al desbloqueo de la política de la UE hacia Cuba; otro grupo no menos importante se refirió de manera privilegiada al proceso de transformaciones internas en la Isla, aunque es un elemento al que todos sin excepción confirieron trascendencia. De manera general, el hecho de que el gobierno cubano ha movido su economía en dirección hacia el mercado resulta atractivo, tanto desde el punto de vista práctico como teórico, mientras existe una percepción de que en Cuba se están produciendo cambios, a la par que una esperanza de que sean en determinada dirección.

Esto resulta particularmente significativo en opiniones ofrecidas por entrevistados cubanos, en particular por dos exviceministros de Relaciones Exteriores que estuvieron involucrados sobre todo en momentos críticos de los vínculos con la UE y conocieron de cerca la trascendencia de las percepciones recíprocas en el vínculo bilateral. Así, Isabel Allende piensa que:

> [...] el elemento más influyente ha sido la actualización del modelo económico [...] En la medida en que nosotros hemos abierto o ellos han tenido la esperanza de una mayor apertura económica, fíjate, económica, ha habido más avance. En la medida en que nosotros hemos ido constriñendo o tomando determinadas medidas en esta

> apertura económica —y lo hubo en los noventa, si no, ¿nosotros no abrimos las inmobiliarias y después cerramos las inmobiliarias? [...]— a los europeos les causa inseguridad [...] (Allende Karam, 2015).

E insiste en que esto es así «en la medida en que ellos vean que hay una apertura y hay una serie de determinaciones tomadas por nosotros que les permite a ellos tener una presencia, tener una presencia económica y, por tanto, a la larga, tener una influencia política, porque así lo ven ellos» (Allende Karam, 2015).

Dalmau coincide con estas apreciaciones:

> Yo diría que el primero, en mi opinión, tiene que ver de manera absoluta con los cambios internos, con la proyección novedosa, novedosa hablando en términos comparativos ¿no?, de los nuevos Lineamientos Económicos, la apertura al sector privado, llamado cuentapropismo, ha habido eso que ellos llaman reformas y nosotros lo llamamos de otra manera, pero no importa, se han estado produciendo cambios a lo interno de Cuba, que tienen que ver esencialmente con lo económico, pero ellos piensan que pueden derivar en transformaciones, en modificaciones políticas (Dalmau, 2015).

Alzugaray, quien pertenece al grupo de los que ponen en primer lugar la constatación por la UE de la ineficacia de una política vía Posición Común, hace referencia también al «"nuevo pragmatismo" que se pone en vigor como parte de una actualización de la política exterior cubana, una verdadera actualización que mantiene una concepción antihegemónica» (Alzugaray, 2015), pero imbuida de un sentido práctico. Una de sus manifestaciones es la comprensión de que la vía para eliminar la Posición Común no era la simple derogación, sino la creación de un instrumento jurídico que la sustituyera. Esta opinión acerca de una adecuación pragmática de la política exterior cubana en determinados ámbitos y, en particular, de cara a la UE, parece verse confirmada desde allí cuando Buck apunta, como uno de los principales elementos que favorecieron el «deshielo»: «el pragmatismo

de Raúl al reanudar contactos y readmitir la cooperación» (Buck, 2016).

Este es un tema sobre el que he llamado la atención en ocasiones anteriores, cuando en debates o informes se insistía en la eliminación de la Posición Común por parte de la UE, fuera como objetivo de la actividad diplomática o como visión de escenario. Más allá de su validez como requerimiento del discurso político, la probabilidad de que la UE derogara la Posición Común tendió siempre a cero por más de una razón. En primer lugar, por la necesidad de la unanimidad: sin un cambio fundamental en Cuba, siempre habría al menos una voz en el concierto de los Estados miembros de la UE que estuviera en favor de su mantenimiento; algo que Buck confirma desde otra perspectiva cuando se refiere a las «crecientes dificultades en el Consejo para llegar a un consenso en la habitual evaluación anual de la Posición Común, debido a una creciente inflexibilidad de ciertos Estados miembros muy cerca de las posiciones radicales de Estados Unidos» (Buck, 2016). En segundo lugar, porque derogar la Posición Común sin un sustituto disponible sería para la UE como quedarse sin política, lo cual hubiera sido, en términos comparativos y salvando las distancias, casi lo mismo que para Estados Unidos eliminar el bloqueo. Esto parece verse confirmado en la interpretación global que hace Portocarero del proceso cuando afirma que a estas alturas:

> [...] tenía menos sentido mantener solo una posición dogmática, mientras existía una diplomacia pragmática de los Estados miembros. Entonces, la idea fue la convergencia entre los grandes principios de la Posición Común y la diplomacia pragmática de los Estados miembros. Eso es la idea principal: que no solo haya por un lado un conjunto de principios abstractos y por el otro lado cooperación normal al nivel de los Estados miembros pero que haya convergencia entre los principios y la práctica (Portocarero, 2015).

También es necesario destacar como elemento nuevo del contexto bilateral que desde el último trimestre de 2008 se

inició una relación institucional fluida entre la UE y Cuba, que comenzó a circular sobre todo por canales de intercambio diplomáticos y se despojó un tanto del tono confrontacional y la retórica inflamada que había caracterizado el discurso público en momentos anteriores. La última declaración fuerte y expresamente antagónica del MINREX sobre el proceso de normalización de las relaciones bilaterales se produjo en 2007 (MINREX Cuba, 2007). Solo en 2012 se dio otra, a mi entender por entero coyuntural, a nombre del Director a.i. del área de Europa de la Cancillería (MINREX Cuba, 2012), motivada por declaraciones de Catherine Ashton al diario *O Estado de São Paulo*: «Saludé la liberación de prisioneros políticos, así como el anuncio de reformas económicas. Pero el reciente brote de arrestos temporales de manifestantes pacíficos es blanco de preocupación para la UE. Los cubanos necesitan avanzar hacia el respeto total de los derechos civiles y políticos de la población, incluyendo la libertad de expresión» (Ashton, 2012). La última Reflexión de Fidel Castro con este carácter, que comienza con la frase: «La desprestigiada forma de suspender las sanciones a Cuba que acaba de adoptar la Unión Europea el 19 de junio» (Castro, 2008), referida a las Conclusiones del Consejo de esa fecha, se produjo el 20 de junio de 2008.

El resto de las declaraciones oficiales cubanas en este período se refirió en particular a dificultades en las relaciones bilaterales con España —un tema que, como ya se ha dicho antes, influye muchísimo sobre la política de la UE hacia Cuba pero no se ve influido por esta en proporción siquiera considerable— y a la campaña de prensa desatada alrededor de la muerte de dos detenidos, respectivamente en 2011 y 2012. Esto tuvo que ver no solo con una actitud más pragmática del gobierno cubano, sino también, por supuesto, con que los actos y pronunciamientos públicos de las instituciones de la UE bajaron de tono y se hicieron menos frecuentes: desde 2010, el Consejo suspendió la revisión anual de la Posición Común y el PE no emitió ninguna resolución referida en especial a Cuba (ver Anexo IX). El diálogo político bilateral, más allá de sus proverbiales limitaciones, se convirtió en uno de los mecanismos que encauzaron el debate.

Desde 2008 también se hizo más evidente y definitiva la reinserción de Cuba en la dinámica regional de América Latina y el Caribe, probablemente la región del mundo donde el país ha avanzado más, también con una política pragmática, favorecida por las profundas modificaciones sobrevenidas en el panorama político del área, que transformó en particular la naturaleza del vínculo con Estados Unidos desde los años precedentes. Así, la admisión de Cuba en el Grupo de Río, que reconoció su importancia como parte del concierto regional de naciones, subsanó una injustificada exclusión y abrió el camino para que fuera miembro fundador de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y uno de sus primeros presidentes *pro-tempore.* De hecho, no parece casual que «las primeras señales públicas que se lanzaron desde Bruselas sobre el consenso final de la Unión Europea para el inicio de una negociación con Cuba, se hicieran y coincidieran con la celebración en La Habana de la Cumbre de la CELAC, un momento en el que Cuba tenía la presidencia de la CELAC, una cumbre con gran participación de jefes de Estado y de Gobierno en La Habana» (Rodríguez Perdomo, 2015; Mujica Cantelar, 2015). Aunque Cuba se mantuvo al margen del sistema interamericano, desde la XIX Asamblea General de la OEA en San Pedro Sula (Honduras) y la VI Cumbre de las Américas en Cartagena de Indias (Colombia), los países latinoamericanos hicieron un punto central el tema de su inclusión en el mecanismo y pusieron de manifiesto que para una mayoría de la región debía superarse esta excepción, a fin de permitir asimismo la admisión de la Isla en aquellos ámbitos, como la OEA y la Cumbre de las Américas, de los que Estados Unidos había logrado mantenerla ausente.

En la XIX Asamblea General de la OEA, los cancilleres de los países miembros acordaron dejar sin efecto la decisión de excluir a Cuba del llamado Sistema Regional, adoptada por la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Punta del Este, Uruguay, en enero de 1962, con vistas a permitir el reingreso de la Isla a la organización hemisférica. El gobierno cubano ha expresado reiteradamente que no está interesado en retornar a la OEA.

En la VI Cumbre de las Américas, los países latinoamericanos hicieron un punto central del tema de la inclusión de Cuba en el mecanismo.

Este proceso había estado acompañado por lo que, tanto en los medios europeos como latinoamericanos, se percibía como «el comportamiento constructivo de Cuba en la preparación de las cumbres ALC-UE desde la cumbre de Madrid en 2002» (Buck, 2016) y su contribución al consenso regional.

Por lo que toca a Estados Unidos, sus diferentes Administraciones habían apoyado hasta entonces la Posición Común. No puede olvidarse que este documento fue adoptado en momentos en que William Clinton presidía la Casa Blanca y que se insertaba en el contexto diseñado por la adopción de la Ley Helms-Burton. Aun cuando Administraciones y contextos eran diferentes, la de Obama no había rechazado la Posición Común ni se pronunciaba en favor de los esfuerzos públicamente declarados del gobierno de España por promover y lograr su eliminación, aunque tampoco la había defendido de manera abierta. El único pronunciamiento oficial de la Administración de Obama al respecto había estado en las declaraciones del secretario de Estado adjunto para el Hemisferio Occidental, Arturo Valenzuela, quien afirmó en febrero de 2010: «En este momento, a nuestro juicio, el cambio de la Posición Común no lo vemos necesariamente positivo, pero depende mucho de cómo se plantee al buscar cómo cambiarla. Subrayó que una variación de la postura de la UE debía dejar muy claro que lo que se requiere es una expectativa de apertura democrática en Cuba» (EFE, 2010).

Sin embargo, no es posible negar que, aunque prudente, había una nueva apertura por parte de la Administración de Obama, unida a algunos cambios importantes en el personal del Departamento de Estado. Esta ligera flexibilización de la postura estadounidense, que se vio luego coronada por el acuerdo para el restablecimiento de relaciones diplomáticas de 2014, parecía mostrar que había llegado una época en la cual se imponía intentar mirar al futuro con mayor claridad y cooperar también con más pragmatismo. De algún modo, «el hecho de que Obama hiciera declaraciones y mostrara intenciones de flexibilizar las relaciones y de ir a lo mejor a

por una relación menos confrontacional, le dio a la Unión Europea una señal [en el sentido de que] [...], Estados Unidos ya no tiene la estrategia de confrontación, ¿por qué nosotros la tendríamos?» (Declercq, 2016).

En el contexto antes analizado tuvieron lugar otros dos acontecimientos que favorecieron el desbloqueo de la política de la UE. El primero de ellos fue la reanudación progresiva de la cooperación bilateral suspendida unilateralmente por el gobierno cubano en julio de 2003 con diferentes Estados miembros. A la nunca interrumpida cooperación con Bélgica y Luxemburgo se añadió, en 2007, la recuperación de la colaboración con España. Luego se incorporaron a la lista Austria, Chipre, Italia, Portugal, Reino Unido, Francia, Holanda, hasta completar un listado en el que están presentes hoy más de la mitad de los Estados miembros. El otro acontecimiento con un impacto positivo sobre el entramado bilateral fue la liberación de los detenidos durante los acontecimientos de marzo de 2003, cuyas condenas motivaron la adopción de las medidas diplomáticas. De hecho, Buck le confiere el segundo lugar en significación a la «reducción y liberalización de presos políticos», al apuntar que «era muy importante, diría aún decisiva para la normalización» (Buck, 2016). Este proceso contó con la mediación personal del canciller español Moratinos y del cardenal cubano Jaime Ortega.

Catherine Ashton, Alta Representante de la Unión para las Relaciones Exteriores y la Política de Seguridad y vicepresidenta de la Comisión Europea, hizo entonces la siguiente declaración:

> Doy la bienvenida al anuncio de que 52 prisioneros políticos cubanos serán liberados y espero por la rápida implementación de esta decisión. La UE ha estado siguiendo con gran interés el diálogo entre la Iglesia Católica en Cuba y el gobierno cubano y espera que este diálogo conduzca a la liberación de todos los presos políticos. Quiero también reconocer los esfuerzos del ministro español de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, al respecto. La UE está lista para trabajar estrechamente con las autoridades cubanas y la Iglesia Católica para apoyar este proceso (European Union, 2010).

Es innegable que este proceso aprovechó también la coyuntura de que España ocupaba nuevamente la presidencia semestral rotativa del Consejo, aunque no es menos cierto que en condiciones diferentes a las anteriores ocasiones. De hecho, Javier Solana había sido el último español en ocupar un alto cargo en las estructuras de la UE relacionado de algún modo con la política hacia Cuba, lo que hacía la situación bastante diferente a la prevaleciente en 1995-1996, aunque esto puede haber tenido la virtud de «desespañolizar» un tanto el entorno, despojándole un poco de pasión en función de mayor racionalidad.

El 1 de diciembre de 2009 había entrado en vigor el Tratado de Lisboa, el cual introdujo una reforma institucional largo tiempo acariciada dentro de la UE, a la vez que planteó más interrogantes que respuestas. ¿Se abrían posibilidades para una política exterior verdaderamente común de la UE o, dicho de otra forma, lograría la UE fortalecer su soberanía supranacional en política exterior?

El modo en que el Tratado de Lisboa rediseñó la dinámica interinstitucional de la UE ha tenido relevancia para su capacidad de redefinir la proyección hacia Cuba, de manera que favorezca una normalización de las relaciones bilaterales. El Alto Representante de la UE para las Relaciones Exteriores y la Política de Seguridad, un cargo limitadamente funcional desde el Tratado de Ámsterdam bajo el título de Alto Representante para la PESC, adquirió relevancia en Lisboa, con lo cual se convirtió, de una representación más o menos simbólica, en la especie de ministro de Relaciones Exteriores con el que se quiso dotar a la UE en el fallido proyecto de Constitución Europea de 2006 y que resurgió en 2009 con su denominación actual. Desde 2010 preside el Consejo de Relaciones Exteriores de la UE, que dejó de ser atributo de las presidencias semestrales. Con ello, el papel de la personalidad en el cargo se superpuso al de los Estados miembros y sus ejecutivos, lo cual planteaba un riesgo que oscilaba entre las malas relaciones que sin tales atributos había tenido el gobierno cubano con Javier Solana —quien se desempeñó como «Mr. PESC» bajo las condiciones del Tratado de Ámsterdam y a quien se le dispensó el título de «criminal de

guerra» por su actuación como secretario general de la OTAN durante el conflicto de la antigua Yugoslavia— y la incertidumbre que gravitaba alrededor de lady Catherine Ashton, una figura poco conocida que se erigió en el primer Alto Representante nombrado bajo las condiciones del Tratado de Lisboa.

Este momento fue en realidad complicado, no solo para la UE:

> Nosotros le dijimos «criminal de guerra» a Solana. [...] Solana está actuando sobre la base también de una política de Estado y una política de la Unión Europea [...] el tema de Yugoslavia fue un factor de política exterior de Cuba que influyó mucho en la Unión Europea porque influyó con la OTAN [...] Pero Solana no desempeñó un papel bueno en esto, porque Solana ya estaba muy ofendido con nosotros (Allende Karam, 2015).

Portocarero confirma que en verdad «un momento muy duro fue —y yo lo vi personalmente— la intervención de la OTAN en Kosovo, que por parte cubana fue considerada como una traición a los principios» (Portocarero, 2015).

La introducción del cargo de Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad por el Tratado de Lisboa modificó la conformación de la troika de la UE, al ser esta figura, a la vez, *ex oficio*, vicepresidente de la Comisión Europea y responsable de las Relaciones Exteriores, con lo cual se superó una contradicción interinstitucional de larga data entre el Consejo y la Comisión,[1] que se hizo particularmente evidente durante la coexistencia anterior, más competitiva que cooperativa y llena de duplicaciones y celos, de dos figuras fuertes a cargo de las relaciones exteriores en el Consejo (Javier Solana) y en la Comisión (Benita Ferrero-Waldner). También se le asignó dirigir un servicio diplomático de la UE (el SEAE) nutrido con funcionarios provenientes del Consejo, la Comisión y los Estados miembros, pero in-

1 Un ejemplo era Afganistán, donde la Comisión, el representante especial de Javier Solana, la Oficina de Ayuda Humanitaria y la Misión de Policía trabajaban por separado.

dependientes de ellos. Al margen de sus lógicas limitaciones, relacionadas entre otros aspectos con la novedad de la nueva estructura, estos elementos otorgaron estabilidad y coherencia al proceso de la política exterior europea, con una interlocución más definida y menos fragmentada. La evolución antes analizada no subsanó, sin embargo, la dicotomía presente en que los asuntos de Cuba mantuvieran jurisdicción repartida entre el Alto Representante y el SEAE, por una parte, y la Dirección General de Desarrollo (DG DEV) de la Comisión Europea, por otra, en atención a su condición de miembro del Grupo ACP.

A pesar de los elementos favorables mencionados hasta aquí, la intención declarada de la presidencia española del Consejo, en particular del canciller Moratinos, de promover en el semestre la sustitución de la Posición Común por un marco bilateral de relaciones debió enfrentar oposiciones muy diversas, sobre todo la de algunos gobiernos de los Estados miembros como los de Suecia, Reino Unido, Holanda, República Checa y Alemania. Varios medios, entre ellos *El Nuevo Herald* y *Casa América*, reprodujeron el siguiente cable de EFE: «El ministro español [Moratinos] defendió su propuesta cuando viajó a La Habana el pasado mes de octubre, pero ya entonces reconoció que sería difícil cualquier cambio por las reticencias de países como Suecia, Holanda, el Reino Unido, la República Checa o Alemania» (EFE, 2010b). El corresponsal de *La Jornada*, de México, comentaba el 20 de octubre de 2009 desde La Habana, en ocasión de la visita de Moratinos, que «algunos países europeos, como Suecia, República Checa, Holanda y Alemania, se niegan a eliminar la posición común sin que Cuba tome alguna decisión significativa en materia de derechos humanos, como una liberación de opositores presos» (*La Jornada*, 2009). Sin embargo, en octubre de 2010, cuando ya había comenzado esta liberación, la directora de América Latina de la Cancillería sueca, Elizabeth Eklund, dijo a nombre de la Presidencia del Consejo estar «sorprendida» por los planes y manifestó su rechazo a la propuesta: «semejante cambio requerirá el apoyo de los Veintisiete, y nosotros no apoyaremos el cambio» (*El Mundo*, 2009).

Para una relación en especial vulnerable a la coyuntura, los escollos fueron por momentos aparentemente insalvables.

Numerosos adversarios hicieron lo posible por conducir el diálogo al fracaso: dentro de la UE, además de los gobiernos de determinados Estados miembros, parte de las fuerzas políticas a escala nacional y en el PE u otras instituciones; fuera de ella, determinados elementos del *establishment* y de los sectores más conservadores del exilio en Estados Unidos, junto a la frágil, dividida e incongruente oposición en Cuba.

Las prácticas podían ser trilladas, en particular las referidas a actos de provocación para generar reacciones cubanas alrededor de las cuales estructurar una plataforma mediática más o menos convincente. Este es el caso de los viajes a Cuba de políticos nacionales o de la UE en calidad de turistas con el verdadero propósito de entrevistarse y desarrollar actividades con la oposición. Ya habían ocurrido antes: en 2004, Jorge Moragas, diputado del PP; en 2005, el senador checo Karel Schwarzenberg, el parlamentario alemán Arnold Vaatz, los eurodiputados polacos Boguslav Sonik y Jacek Protasiewicz, el diputado de Convergencia i Unió (CiO) en el Congreso Jordi Xuclá Llorens y las exsenadoras del PP Isabel San Baldomero y Rosa López Garnica, dentro de un numeroso grupo de personas, incluidos periodistas, fotógrafos y traductores, quienes viajaron ilegalmente con tarjetas de turistas para asistir al llamado Primer Congreso Demócrata Cubano. En enero de 2010, recién asumida la presidencia del Consejo por España, el eurodiputado español José Luis Yáñez-Barnuevo García fue expulsado de la Isla por motivos similares, a pesar de que el embajador de Cuba en Bruselas le había desaconsejado viajar a entrevistarse con la oposición.

Este tema de los encuentros de cualquier tipo con la oposición seguía siendo controvertido y un punto de discordia entre las partes, incluso después de derogadas las medidas de 2003. Buck señala «las tentativas, a veces «robustas», cubanas de hacer imposibles los contactos entre visitantes europeos y la oposición cubana como uno de los obstáculos más influyentes para un marco contractual, debido a la vigilancia de la sociedad civil europea» y cita como «un elemento humillante que cuando la representante de Obama, Bilsa [...] visitó Cuba, un mayor pragmatismo cubano aceptó tales contactos» (Buck, 2016).

Pero las prácticas podían ser también novedosas, incluidos determinados procedimientos institucionales o de la propia transacción diplomática, mediante propuestas *a priori* inaceptables. El riesgo implícito se reforzaba porque el entramado UE-Cuba continuaba siendo sensible de modo particular a la acción de la política estadounidense. Aunque desde la llegada de Obama la Casa Blanca comenzó a moverse frente a este tema en una cuerda un tanto «permisiva» de cara a la UE, no constituía de ninguna manera una garantía de su imparcialidad.

Entre los elementos de nuevo tipo, la muerte del prisionero Orlando Zapata a inicios de 2010 como resultado de una huelga de hambre desató una campaña política que complicó coyunturalmente la modificación de la política europea y que desde febrero hasta abril involucró en particular a los medios oficiales y de difusión españoles, así como a la propia UE. El Consejo suspendió la reunión de diálogo político prevista para el 6 de abril en Madrid, el PE adoptó una Resolución el 11 de marzo de 2010[2] y el PPE emitió una resolución fuertemente condenatoria el 25 de marzo de 2010. El alud propagandístico desatado desde Madrid y Miami tuvo como centro a los medios españoles, en especial la agencia EFE y los diarios *El País*, *ABC* y *El Mundo*.

Entre la larga serie de artículos publicados por *El País* destaca un conjunto amplio de reportajes y artículos de opinión sobre el tema, que alcanza desde el 18 de febrero hasta el 1 de abril (*El País*, 2010a); varias decenas de materiales publicados con referencias a Zapata, en particular «Zapata el irreductible», donde se intenta demostrar su membresía activa en la disidencia desde 2002 y que su primera condena fue por expresar en el Parque Central «que la cosa estaba mala» (Hernández Busto, 2010); y «¿Zapata? ¿Qué Zapata...?», basado en declaraciones de cabecillas de la oposición que intentaban dar la imagen de que la disidencia estaba creciendo aceleradamente dentro de la población cubana (Vicent, 2010); un editorial del 13 de marzo que hablaba de las contradic-

2 Resolución del PE de 11 de marzo de 2010 sobre los prisioneros de conciencia en Cuba.

ciones de los socialistas españoles sobre la política que debía seguir con la Isla y otro titulado «Cuba, cuenta atrás» (*El País*, 2010b). *ABC*, por su parte, publicó «La imposible normalidad con Cuba» (ABC, 2010), dirigido no solo a criticar la política doméstica del PSOE, sino también su política hacia Cuba en la UE. Entre las diversas acciones puestas en práctica cabe mencionar la concesión de la nacionalidad a Martha Beatriz Roque, la propuesta de emigración a Fariñas para viajar a España, la propuesta de moción del PP ante el Senado español para exigir al gobierno desistir de su objetivo de eliminar la Posición Común de la UE.[3]

Los tres blancos fundamentales de esta campaña fueron el gobierno de Cuba, los intentos de eliminar o sustituir la Posición Común y la gestión del PSOE; mientras sus grandes beneficiarios eran todos aquellos sectores que, en cualquiera de los vértices del triángulo, se oponían al diálogo entre la UE y Cuba. La derecha española, una de las más activas por razones obvias, incluso tomó a Obama como ejemplo de que ninguna transformación debía hacerse. El diario *ABC,* en un editorial publicado en su edición digital el 2 de abril, señalaba:

> España debe estar agradecida por esa posición inconfundible de Washington en lo que nos afecta más directamente y ha de extraer las consecuencias de lo que significa que Cuba siga en la lista de los países que apoyan el terrorismo. [...] la administración Obama no ha tenido ningún plan para allanar el camino de las relaciones con Cuba más allá de los intentos de resolver problemas migratorios que se conocen.

Las contradicciones de los socialistas españoles sobre la política que se debía seguir con Cuba se hacían evidentes, más allá de las conveniencias o habilidades políticas, en la discordancia entre el discurso y la práctica, motivada en particular por el escenario doméstico. La postura pública del gobierno español, en particular de cara a la UE, combinaba el

3 Una amplia cronología sobre este particular puede consultarse en Cubarte (2010).

no haber incluido la sustitución de la Posición Común entre las prioridades de su presidencia semestral con un posicionamiento decidido frente al tema de Orlando Zapata y los miembros de la oposición detenidos. Así, José Luis Rodríguez Zapatero declaró ante los presidentes de las comisiones parlamentarias de Asuntos Exteriores de los países miembros de la UE: «Podemos suponer el sufrimiento de los presos políticos cubanos y debemos exigir al régimen cubano que devuelva la libertad a los presos de conciencia y respete los derechos humanos» (Europapress, 2010). El canciller Moratinos, la figura más coherente y decidida del gabinete español en la defensa del diálogo con Cuba y la eliminación de la Posición Común, apoyó, sin embargo, ante la Comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado, el 8 de abril, el diálogo crítico con el Gobierno cubano y con todos los sectores de la sociedad cubana, incluidos los de la oposición; así como aseguró que su política hacia Cuba era similar a la que practicaba la Administración de Obama y la mayoría de los países latinoamericanos, además de que el gobierno estaba dispuesto a pactar una proposición no de ley que lamentara el fallecimiento de Orlando Zapata. Más allá de las presiones domésticas, las palabras de Moratinos llegaban al día siguiente de que el embajador estadounidense en Madrid, Alan Solomont, manifestara que «sería una vergüenza» que los países democráticos como Estados Unidos o España no apoyaran el papel que desempeñan los disidentes políticos en Cuba ni defendieran ante las autoridades cubanas la importancia del respeto de los Derechos Humanos (Europapress, 2010).

La resultante de toda esta dinámica fue la ausencia de conclusiones sobre Cuba en el Consejo de Asuntos Exteriores del 14 de junio de 2010, que debía pronunciarse sobre el tema, para dar tiempo a que el diálogo iniciado entre la Iglesia Católica y las autoridades cubanas diera nuevos frutos. A estas alturas se había producido la liberación de uno de los miembros del grupo de los 75, el traslado de seis prisioneros a cárceles más cercanas a sus familiares y el permiso a las Damas de Blanco para celebrar manifestaciones. Moratinos recibió el mandato de sus socios comunitarios para continuar el diálogo con La Habana, con vistas a hacer un

nuevo balance en septiembre y permitir que el proceso en desarrollo tuviera éxito (EFE, 2010c).

El 25 de octubre de 2010, el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE sostuvo un intercambio de puntos de vista sobre los acontecimientos económicos y políticos recientes en Cuba, y sobre las opciones para la política de la UE hacia Cuba, como resultado del cual «acordaron revisar la situación y pedir al Alto Representante, en el marco de la Posición Común de la UE sobre Cuba, explorar posibilidades futuras para las relaciones con Cuba e informar al Consejo lo más rápido posible» (Council of the European Union, 2010), lo que evidenció que no existía consenso entre los Estados miembros para eliminar la Posición Común. No obstante, desde julio —fecha del último viaje a La Habana de Moratinos, que coincidió con el anuncio de la Iglesia Católica cubana del compromiso alcanzado con el gobierno de liberar a los 52 detenidos de la «primavera negra» que aún seguían encarcelados—, con el respaldo del gobierno español ya habían sido liberados 47 de ellos, mientras otros 38 habían aceptado trasladarse a España a cambio de su salida de prisión.

Aun habría que superar no pocas dificultades. En España, el 20 de octubre, Moratinos había sido sustituido como canciller por Trinidad Jiménez, en una remodelación del gabinete llevada a cabo por el presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero. La salida de Moratinos no cambió sustancialmente la posición española en el Consejo, pero rebajó el perfil de su militancia. Siguió enfrentando la oposición de una parte de los gobiernos de los Estados miembros de la UE, de las fuerzas conservadoras predominantes dentro del PE, de la oposición interna y emigrada. En Cuba, la dimisión de Carlos Lage (secretario ejecutivo del Consejo de Ministros) y Felipe Pérez Roque (ministro de Relaciones Exteriores)[4] e incluso la salida del cargo de Fernando Remírez de Estenoz (jefe del Departamento de Relaciones Internacionales del PCC), fue otro bache, habida cuenta de las habituales cábalas que se hacen en el exterior con respecto a los miembros de

4 http://www.granma.cu/granmad/2009/03/05/nacional/artic09.html y http://www.granma.cu/granmad/2009/03/05/nacional/artic10.html.

la élite política cubana y su carácter más o menos «aperturista». Frustraciones anteriores habían ocurrido con otros cargos de la Administración Central del Estado que en un momento determinado habían sido considerados promesas futuras de un orden diferente. Motivos de conflicto se dieron también por el otorgamiento al opositor Guillermo Fariñas del premio Sajárov, que previamente había sido conferido a las Damas de Blanco y a Oswaldo Payá, para hacer de los opositores al gobierno cubano unos de los más premiados en la historia de este lauro. Fue evidente «la absurda sucesión de premios Sajárov —[...] Cuba, *per capita*, sin ninguna duda, [...] debió tener un récord en pocos años— lo cual [...] minó un poco la credibilidad del Parlamento Europeo y fue un error estratégico, porque había la percepción de que realmente había una casi persecución con el tema cubano» (Niño Pérez, 2016).

La UE, por su parte, atravesaba una situación en extremo compleja como resultado no solo de la crisis estructural iniciada en 2008, sino de los conflictos en el mundo árabe, la guerra en Libia y los sucesos que centraron la actualidad política durante un buen número de meses sucesivos y que supusieron en más de una ocasión un contratiempo para la toma de decisión, varias veces postergada, sobre la Posición Común. Junto a la falta de consenso interno, el tema Cuba se mantuvo ausente de la agenda del Consejo prácticamente durante dos años, a pesar de que hasta junio de 2011 fueron liberados 130 detenidos. Ashton había sostenido en febrero de 2011 una primera reunión con el canciller cubano, Bruno Rodríguez, como colofón del proceso previo de contactos a nivel de altos funcionarios, a los que seguirían otros encuentros. Rodríguez, quien también se reunió con el comisario europeo de Desarrollo, Andris Piebalgs, reiteró su exigencia de que la UE eliminara la Posición Común.

La eliminación de la Posición Común se había mantenido en el discurso político oficial cubano como punto no negociable desde su origen hasta que, sin perder entidad, fue subordinado al más inmediato de eliminar las sanciones de 2003. Después de 2008, aceptar la negociación de un acuerdo en paralelo a la vigencia de la Posición Común pasó de ser una posibilidad a convertirse en un escenario probable.

Ello no significaba que el gobierno cubano hubiera admitido la Posición Común: los reclamos en su contra —carácter unilateral e injerencista— y su rechazo siguieron siendo idénticos, entre otras razones porque la naturaleza de este documento permaneció inmutable; pero la posición negociadora de las autoridades cubanas cambió y se hizo más flexible y hasta políticamente más sólida frente a la postura sin síntomas de evolución de la UE.

Aceptar la negociación con la Posición Común en vigor era una postura no declarada, pero tácita, que se fue construyendo desde que en 2008 se levantaron efectivamente las sanciones de 2003 por parte de la UE y se restableció de manera oficial la cooperación. Esta postura constituía un indicador de al menos dos cuestiones. La vigencia y efectividad no iban de la mano en el caso de la Posición Común, la cual había demostrado de modo progresivo ser tan inefectiva e inoperante que hasta para las autoridades cubanas parecía haber dejado de tener la trascendencia de antaño, aunque no en cuanto a su valor político. Para el gobierno de la Isla las implicaciones políticas de este instrumento significaban mantener su sustitución como un objetivo de primer orden, aunque fuera cada vez menos invocada como referente. Sin embargo, se añadía cierta comprensión de que, en términos prácticos, la UE no eliminaría la Posición Común a cambio de nada, mientras tampoco estaba en capacidad de hacerlo ni tenía los medios para ello. La Posición Común era una trampa que la UE se tendió a sí misma, o en la que los Estados miembros de la UE se dejaron aprisionar por el gobierno de José María Aznar a contrapelo de sus respectivos intereses nacionales frente a Cuba, muy variables si se toman caso a caso.

De este modo, ya desde 2010 el gobierno cubano, mientras insistía públicamente en la necesidad de eliminar la Posición Común como requisito para una verdadera normalización de las relaciones, tendía a aceptar en privado la posibilidad del inicio de negociaciones para un acuerdo bilateral con la Posición Común vigente. La parte cubana manifestaba preferencia por un acercamiento paulatino a la UE mediante un instrumento simple que recogiera e institucionalizara lo existente —cooperación y diálogo político, sin más ventajas

comerciales que las del SGP—, en el que La Habana estaría dispuesta a negociar el enunciado de una cláusula democrática, considerada de inclusión obligatoria por la UE.

La victoria del PP en los comicios de 2011 pareció significar de modo coyuntural un retroceso en la relación bilateral con España, y, aunque visto desde la distancia el grado de crispación ha sido menor al de la etapa de Aznar, se hizo notar en especial en un contexto que —como se ha dicho antes— fluía por canales predominantemente diplomáticos. El gobierno de Mariano Rajoy introdujo de nuevo la conflictividad en el entorno bilateral y hubiera arriesgado las relaciones con la UE de no ser, entre otros aspectos, por la pérdida de protagonismo que España había experimentado en el Consejo y porque, a pesar de su mayor convergencia con Estados Unidos, la política de Washington marchaba ya en otra dirección.

Las condiciones parecieron hacerse más desfavorables para que la Posición Común dejara de ser el referente de la política de la UE hacia Cuba, con una gestión más enfocada en sus aspectos condicionantes (derechos humanos, democracia, economía de mercado), en particular desde Madrid. Durante su primera comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, el 22 de febrero de 2012, el ministro José Manuel García-Margallo presentó los puntos centrales de la política del gobierno hacia Cuba: diálogo fluido con el pueblo cubano, con las autoridades y con la oposición; ausencia de condiciones para modificar la Posición Común; flexibilidad en su interpretación, graduándola en función de los avances del gobierno de Cuba en el respeto de los derechos humanos y el reconocimiento del pluralismo político; posibilidad de explorar un acuerdo bilateral entre la UE y Cuba, teniendo en cuenta la cuestión de los derechos humanos. «En esta posibilidad, que ya aparece prevista en la propia Posición Común [...] la cuestión de los derechos humanos tendría una clara presencia» (Ayllón, 2011).

Desde las estructuras de la UE parecía evidenciarse cierto cansancio de cara a una política a todas luces contraproducente, lo que terminó por imponer una actitud pragmática, quizás porque España había perdido terreno político: «España queda descolocada si no se pone a tono [...] y no se

ha puesto a tono políticamente. Se está tratando de poner a tono económicamente, pero ya eso no vale. Y perdió terreno político. ¡Rajoy se equivocó!» (Allende Karam, 2015).

De acuerdo con una fuente diplomática, dado que las conclusiones del Consejo del 19 de noviembre de 2012 fueron especialmente ambiguas,[5] los ministros de Exteriores de los Estados miembros pidieron a la Alta Representante Catherine Ashton «un mandato para negociar» un acuerdo de cooperación. En el período transcurrido desde el Consejo de 25 de octubre de 2010, la situación en Cuba había experimentado cambios y el gobierno se había mostrado por primera vez abierto a negociar con la Posición Común en vigor, lo que facilitaba que incluso los países más reacios a un acercamiento consideraran que era posible «actualizar la Posición Común». Según otra fuente diplomática, todos esos países habían anunciado en los debates mantenidos sobre Cuba que, pese a mantener recelos, no bloquearían la iniciativa. Aunque la fuente no especificó los cambios y reformas en Cuba que consideraron los europeos para dar este «paso adelante» y se limitó a decir que lo «importante es que se ha hecho una valoración», varios elementos pueden señalarse.

Trece de los Veintisiete tenían ya acuerdos bilaterales de colaboración con el gobierno cubano, un tema al que varias fuentes entrevistadas confieren una importancia particular de cara al desbloqueo progresivo de la política de la UE. Ellas resaltaron en particular, por una parte, la preservación de vínculos relativamente estables entre los Estados miembros y Cuba frente a la ausencia de una relación institucionalizada con la UE; por otra, el salto resultante de la acumulación de instrumentos contractuales en las relaciones bilaterales de diferentes Estados miembros con Cuba y su contradicción con la ausencia de uno similar de la UE con la Isla, debido a la Posición Común (Navas Morata, 2015; Carrillo Alfonso, 2015). También refieren

5 «El Consejo intercambió puntos de vista sobre las opciones para las relaciones futuras UE-Cuba, siguiendo a una solicitud del Consejo de Relaciones Exteriores de 25 de octubre de 2010 a la Alta Representante para llevar a cabo discusiones sobre este tema».

la diferenciación, insostenibilidad e incoherencia de la proyección de la UE con las proyecciones nacionales (Rodríguez Perdomo, 2015). El propio embajador Portocarero señala:

> los Estados miembros individuales tenían gran interés en normalizar su situación diplomática y jurídica con Cuba por razones prácticas [...] Por eso, cuando logramos por fin tener la posibilidad de negociar, estamos normalizando una situación que era asimétrica: con los estados miembros, relación diplomática, jurídica, de cooperación económica, negociación de las deudas existentes; con la Unión, un cierto frenazo (Portocarero, 2015).

Indiscutiblemente, la acumulación de instrumentos de cooperación bilaterales Estado-Estado con más de la mitad de la membresía de la UE se había convertido en un factor de desestructuración de la Posición Común, en la medida que desconocía su carácter vinculante y ponía en evidencia la distorsión entre las políticas puestas en práctica desde los diferentes niveles de soberanía (el estatal y el supranacional) a pesar de que ambos tenían en la base a los mismos actores.

Poco más de un año después, el Consejo de la UE adoptó directivas de negociación para un diálogo político bilateral y un acuerdo de cooperación con Cuba (Consejo de la Unión Europea, 2014).

## De la apertura de negociaciones al acuerdo (2014-2016)

La decisión del Consejo de la UE del 10 de febrero de 2014, inédita en poco más de un cuarto de siglo de relaciones zigzagueantes, merece hacer un alto en el análisis.

A pesar de algunas opiniones en contrario, este acto implicó el reconocimiento tácito por parte de la UE y sus Estados miembros —en grados diversos, claro está— del fracaso de la política representada por la Posición Común de 1996 y sus consecutivas revisiones, es decir, «un reconocimiento de que la política de sanciones no sirvió de nada» (Gratius, 2014:1).

Que la Posición Común se mantuviera vigente durante el período de negociaciones era lo menos importante, en particular porque la negociación misma de un acuerdo bilateral de cooperación y su eventual concreción entraban en contradicción directa con su letra y su espíritu. Ni la UE ni sus Estados miembros creían ya que la Posición Común conservara algún tipo de alcance práctico. La mantenían como referente, salvaguarda o chivo expiatorio, e incluso porque no podían quitarla, pero su valor real se había deteriorado tanto, incluso como instrumento de presión, que solo una inercia festinada, el sostenido traspaso de responsabilidades del ámbito de las soberanías nacionales al de la soberanía multilateral y la necesaria visibilidad frente a una parte de la opinión pública hacían posible su vigencia. De todas formas, el gobierno cubano decidió aceptar el reto.

Las previsiones no eran muy halagüeñas para una negociación que, en principio y atendiendo a regularidades históricas, se preveía larga, incluso en su escenario más favorable, lo que, en la práctica, había sido anticipado desde la UE (Leffler, 2014). Las perspectivas también incluían un ritmo precondicionado: «Espero también que Cuba haga lo necesario por su parte, especialmente en materia de derechos humanos. El ritmo de nuestras negociaciones será reflejo de esta actuación» (Leffler, 2014). Este tipo de declaraciones, o algunas más lapidarias —como la de la Alta Representante Catherine Ashton al referirse a la decisión del Consejo de abrir negociaciones con Cuba: «Esta decisión no constituye un cambio político respecto al pasado» (Consejo de la Unión Europea, 2014)—, habrían generado con toda probabilidad, en oportunidades anteriores, una reacción pública airada por parte de las autoridades cubanas. Que no haya sido así es también muestra de una posición más pragmática.

La negociación se enfrentaba a otros numerosos riesgos, entre los cuales, por supuesto, estaban los propios términos de la negociación: la letra del acuerdo propuesto por la UE, la relación entre los elementos de encuentro y desencuentro, y las flexibilidades o rigideces respectivas, así como los objetivos de cada parte.

Este último aspecto merece una mención particular por ser el ámbito de divergencias evidentes. El gobierno cubano buscaba la normalización de sus relaciones con la organización europea; no a toda costa y a cualquier precio, pero lograrlo tenía un valor político superpuesto a cualquier otra consideración. La UE buscaba —busca— una transformación en Cuba o, dicho de otro modo, reforzar el proceso de cambios que tiene lugar en la Isla con vistas a lograr los fines propuestos en la Posición Común: «Del mismo modo que queremos apoyar la reforma y la modernización en Cuba, hemos planteado de manera coherente nuestras preocupaciones en materia de derechos humanos que seguirán siendo centrales en esta relación» (Consejo de la Unión Europea, 2014). Solo en este sentido sería posible coincidir con la afirmación de Jesper Tvevad de que «el inicio de la negociación del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación UE-Cuba y el fenómeno de intensificación de contactos, tanto a nivel de la Unión como de los Estados miembros, no representan ningún cambio real en las políticas, sino que se han hecho posibles al cambiar las condiciones que permiten a una política existente ser implementada» (Tvevad, 2015:27). Para la Unión, este objetivo también se superponía —superpone— a cualquier otra consideración.

Tenemos aquí, por tanto, la negociación de un instrumento bilateral de diálogo político y cooperación en el que para una de las partes lo fundamental es el instrumento mismo y, como valor colateral, la cooperación que de él se derive; mientras para la otra, lo importante es el diálogo político —no debe desdeñarse el orden de los factores; la simbología es muy importante en este terreno— y la utilización de la cooperación en función de unos objetivos concretos de influencia sobre la realidad de la contraparte. El propio comunicado de prensa del Consejo lo reconoce:

> Un Acuerdo bilateral fortalecería la relación UE-Cuba y aportaría un marco sólido para un diálogo constructivo y una mejora de la cooperación. Contribuirá a fomentar eficazmente los intereses y valores de la UE en Cuba y a garantizar la continuidad en los objetivos políticos de la UE, en particular el apoyo a las reformas y al proceso de

> modernización en curso, la promoción de los derechos humanos y de las libertades fundamentales así como el refuerzo de la cooperación para el desarrollo (Consejo de la Unión Europea, 2014).

Encontrar el terreno propicio en el que estas dos visiones pudieran confluir era de por sí una tarea difícil.

Por todo lo anterior resultó significativa la rapidez con la que se logró llegar a la firma del acuerdo, en apenas dos años y medio y después de siete rondas de negociaciones; no todas igualmente intensas, por cuanto la primera, por ejemplo, celebrada en La Habana en abril de 2014, se dedicó solo a establecer la hoja de ruta de las conversaciones.

No me ha parecido necesario hacer una evaluación particular de cada una de las rondas de conversaciones. En primer lugar, porque el acuerdo fue finalmente alcanzado. En segunda instancia, porque la información que trascendió al público en cada caso a través de los comunicados oficiales y las conferencias de prensa, cuando las hubo, fue francamente poco relevante en cuanto a sustancia. Por tanto, solo haré referencia puntual a algún que otro aspecto que me ha parecido digno de mención en el contexto de las negociaciones. De todas formas, para el lector interesado en datos más pormenorizados al respecto, con la salvedad realizada antes, recomiendo el trabajo de Jesper Tvevad (2015), así como los comunicados oficiales de las negociaciones y las conferencias de prensa publicadas.

La percepción acerca de la velocidad del proceso no parece haber sido general y alguna opinión considera que «la firma del acuerdo europeo-cubano se produce tras unas largas negociaciones» (Roy, 2016), a pesar de que, en comparación con acuerdos anteriores firmados por la UE con contrapartes en otras regiones (Vietnam, Argelia), la duración de las negociaciones con Cuba superó todas las expectativas. Es cierto que, *a priori*, el acuerdo podía parecer incluso más sencillo por sus características ya que se trataba de institucionalizar lo ya existente; pero lo verdaderamente difícil radicaba más en la superación de los elementos hasta aquí abordados y que habían hecho fluctuante e inacabada durante cinco lustros la relación bilateral.

Está claro que en ello desempeñó un papel de primer orden la predisposición favorable de los actores implicados, debido a cambios propios en Cuba y en Europa, y cambios contextuales (Leffler, 2016) —abordados antes— que permitieron la amplitud del consenso logrado. Es preciso considerar también el papel catalizador de un elemento que no puede ser desconocido.

El 17 de diciembre de 2014, después de más de cinco décadas de enfrentamiento, los gobiernos de Estados Unidos y Cuba anunciaron el propósito de restablecer relaciones diplomáticas y normalizar sus vínculos bilaterales.

El impacto mayúsculo de esta noticia tuvo como efecto inicial y relativamente duradero desplazar de los medios y de la opinión pública todo un espectro de informaciones acerca de la política cotidiana. En el plano internacional, salvo por lo que toca a algunas entrevistas a líderes europeos implicados, el diálogo con la UE se vio trasladado a un discreto segundo plano.

Las razones eran obvias. En términos de cambio, el deshielo en las relaciones Estados Unidos-Cuba era el más trascendente de tres procesos simultáneos vinculados con el futuro de la Isla,[6] tanto por su alcance en términos de superación del *statu quo* y de cierre de un período de enfrentamiento sostenido, como por ser el de mayor impacto potencial desde el corto hasta el largo plazos. También tenían que ver con una relación poco clara entre estas dos dinámicas negociadoras, pero sobre todo con significados históricos, con expresiones de cambio y con gradaciones de intereses que tendían a hacer de ellas procesos diferentes.

6 Estos procesos son, en mi opinión: la reestructuración interna en toda una serie de ámbitos económicos, políticos y sociales de la Cuba de hoy, emprendida por Raúl Castro desde su acceso formal a la Presidencia de los Consejos de Estado y de Ministros; la apertura de un proceso de negociaciones para la normalización de las relaciones con la UE y el anuncio por los presidentes de Estados Unidos y Cuba de su decisión de restablecer las relaciones diplomáticas entre ambos países y un proceso ulterior de normalización de los vínculos bilaterales. A ellos y a sus interrelaciones me refiero en el trabajo «Cuba de moda» (2015).

Sin embargo, algunas semejanzas eran apreciables.

Tanto el consenso de los Estados miembros de la UE como el gobierno de Estados Unidos reconocieron públicamente la ineficacia de aquello que constituía —en el caso de la UE: la Posición Común y constituye aún en el de Estados Unidos: el bloqueo— el núcleo de sus políticas respectivas hacia Cuba. La trascendencia de este elemento es significativa y se refería a aceptar, en un ejercicio autocrítico, la inutilidad y el fracaso que una parte importante de la academia, la política y la sociedad civil ya habían reconocido reiterada e infructuosamente en estas políticas durante mucho tiempo. Por tanto, aunque este reconocimiento no significaba de modo automático dar al traste con ambos instrumentos, constituía un sólido, o al menos importante, punto de partida en cada caso.

Ambos actores, la UE y Estados Unidos, buscaban superar, por tanto, la ineficiencia y la ineficacia de las políticas que habían puesto en práctica hasta entonces en dirección a Cuba, sin que ello significara un abandono de sus objetivos. Este último aspecto fue explícitamente declarado por los representantes respectivos de una y de los otros. A la vez, el gobierno cubano se decidió por un meritorio ejercicio de flexibilidad negociadora que evidenció el ajuste a nuevas realidades y determinaciones: solo años atrás hubiera sido tan impredecible la aceptación de una negociación con la UE mientras estuviera vigente la Posición Común como la formalización de relaciones con Estados Unidos sin resolver al menos una buena parte de numerosos y espinosos temas de la agenda bilateral.

Entre los dos procesos existían igualmente diferencias.

La más importante se refería a la dimensión semántica de una variable que se convirtió en eje del discurso político, mucho más insistente desde La Habana. La «normalización» de las relaciones, presente en cada una de las ecuaciones bilaterales, tenía en cada una de ellas una naturaleza diferente por razones obvias.

¿Qué puede y debe entenderse por normalización en el caso de las relaciones con la UE? Básicamente, el mantenimiento de unas relaciones no discriminatorias con respecto

a las que cada uno de los actores implicados mantiene con cualquier otra parte del mundo, que sin tener que dejar de ser conflictuales, estén referidas a la regla o a lo que tiende a serlo y no sean objeto de un tratamiento de excepción. Esto podría aplicarse por igual a las relaciones Estados Unidos-Cuba como concepto general. Pero a lo que en aquel binomio trasciende de la extrema asimetría entre los actores y la fuerte disparidad ideológica, se suma en el caso de los vínculos de la UE con la Isla la particularidad de asociar a dos actores no normales de las relaciones internacionales: un sujeto híbrido y otro de excepción regional.

Aun así, la UE y Cuba formalizaron sus relaciones en 1988, a pesar de que su evolución ulterior no hubiera sido normal. El gobierno de Estados Unidos, por su parte, rompió relaciones diplomáticas con Cuba en 1961, lo que significaba que el primer paso de esa previsiblemente trabajosa normalización era la formalización de dichas relaciones; con toda seguridad el elemento menos complejo del proceso como la práctica misma demostró.

Más allá de ello, la dicotomía entre los significados de la normalización para estos dos actores y para Cuba se correspondía con la distinción entre la utilización de las relaciones en función de unos objetivos concretos de influencia política o como vía para la eliminación de restricciones impuestas al desarrollo. Desde esta última perspectiva, la relación con la UE pudo ser normalizada en términos prácticos de manera relativamente sencilla: bastó con que un mecanismo bilateral —el proyectado acuerdo de cooperación, aun cuando sea tan simple como para solo institucionalizar lo ya existente— sustituyera a la Posición Común aún en vigor, punto principal de conflicto en la agenda negociadora. No podía ni puede decirse lo mismo de la normalización de relaciones con Estados Unidos, pues aunque el bloqueo fuera susceptible de irse desmontando de modo paulatino por diversas vías, lo que contribuiría a despejar de manera considerable el panorama bilateral, la agenda común es suficientemente amplia y compleja, y está sostenida por décadas de desencuentros y rivalidades suficientes como para impedir soluciones sencillas y a corto plazo.

Estos dos procesos resultaban también independientes en apariencia.

No existen evidencias empíricas de que la prevista recomposición de la relación Estados Unidos-Cuba, anunciada en diciembre de 2014 y fruto de dieciocho meses de discretas negociaciones anteriores, haya podido ser resultado de una influencia de los acontecimientos paralelos del entorno UE-Cuba. La incapacidad de la UE para influir sobre la política estadounidense, en particular la política exterior, no ha dejado de ser una certidumbre y a la vez una resultante de las limitaciones estructurales de este mecanismo de integración regional, cuya naturaleza como actor, lejos de cambiar, ha visto reforzado su carácter híbrido, con una marcada tendencia a la renacionalización.[7] Aunque no es de dominio público aquello que los representantes de Estados Unidos y de la UE hayan podido intercambiar o acordar sobre el tema Cuba en sus foros comunes, si fuera el caso, pero como presumiblemente debe haber sido, tanto el anunciado cambio de rumbo como el conjunto de la política estadounidense hacia la Isla forman parte de una variable independiente.

La influencia del restablecimiento de relaciones entre Estados Unidos y Cuba en el proceso UE-Cuba es vista en muy diversas gradaciones. Curiosamente, no son muchos entre los diplomáticos cubanos entrevistados los que aprecian un vínculo de dependencia entre la corrección de la política de la UE hacia Cuba y los ajustes de la política estadounidense. Rosario Navas señala de manera general que «ha tenido una influencia en la Unión Europea» (Navas Morata, 2015); mientras Noel Carrillo lo ubica en que «la Unión Europea se ha dado cuenta que había estado perdiendo un espacio con Cuba, o más bien tiempo para acercar posiciones» (Carrillo Alfonso, 2015). Este último criterio parece estar en línea con la percepción de una especie de rivalidad entre Estados Unidos y la UE por el mercado cubano, que tendría como base las transformaciones económicas efectuadas en la Isla a partir

7 Ver, del propio autor, «La renacionalización de Europa» [*Temas* (79)].

de la adopción de los Lineamientos, en particular la ampliación del espacio para la iniciativa privada en la economía y un marco más favorable para la inversión extranjera.

Parte de las expectativas y del imaginario desatado desde el 17 de diciembre, y sobre todo el impulsado por los medios, ve las negociaciones con Estados Unidos como un proceso en el que Cuba es solo un «oscuro objeto del deseo», un sujeto pasivo, al que comienzan a concurrir los visitantes estadounidenses —y de otras latitudes— ansiosos de ver la Isla antes de que sea invadida por McDonald's y la publicidad comercial. En esto se utiliza también el contraste con las negociaciones UE-Cuba. Ambas negociaciones serían una especie de pugna por el reparto del botín Cuba. Se hablaba con total libertad de la próxima avalancha de inversiones, comercio y otros elementos, como si el MINCEX y el propio gobierno cubano no tuvieran nada que decir ni estuvieran con toda seguridad delineando una política capaz de canalizar adecuadamente tales recursos y de impedir lo que aquellos turistas temen; lo cual, dicho sea de paso, no parece haberse planteado ni siquiera como hipótesis.

De hecho, las restricciones estadounidenses a las inversiones en Cuba siguen siendo el principal factor limitante para un cambio radical en esta dirección, junto a las limitaciones que aún tiene la política cubana de inversión extranjera. Esto genera una contradicción importante entre las relativamente escasas, aunque importantes, propuestas de inversión de los Estados Unidos y los ámbitos previstos por la cartera oficial de proyectos de inversión en los cuales está interesado el gobierno cubano, con los cuales aquellas no se corresponden. A la vez, «la falta de competencia directa de empresas estadounidenses hace que el mercado cubano ofrezca una ventaja comparativa a las compañías europeas ya instaladas o interesadas en abrir negocios en la isla» (Gratius, 2014).

Entre los entrevistados europeos, la referencia a este aspecto es mucho más difusa y se ciñe a menciones relativas a «apertura» y «flexibilización». Solo Norbert Neuser, MEP (S&D), apunta en primer lugar de manera enfática el cambio introducido por Obama en las relaciones con Cuba desde 2014 como una causa de la modificación en el rumbo de la política de la UE.

El punto de mayor convergencia en los criterios de ambos grupos de encuestados, con el que me resulta posible coincidir totalmente, apunta al contexto favorable construido por la administración Obama:

> Está claro, y los propios europeos por diferentes vías lo hicieron saber, que para el acercamiento a Cuba, e incluso para el inicio de la negociación del acuerdo [...] ellos tenían el visto bueno de Washington, de la Casa Blanca. No ocurría en la época de Bush [...]. Ya con Obama, la Administración norteamericana incluso era favorable a que los europeos entraran en un proceso de negociación con Cuba, como vía de influencia, de acercamiento hacia Cuba [...]. Dejó de haber una oposición norteamericana al acercamiento con Cuba por parte de la Unión Europea (Rodríguez Perdomo, 2015).

De modo complementario, Javier Fernández afirma con énfasis, en contraposición a los criterios que independizan totalmente los pasos de la UE sobre la única base de su precedencia en el calendario:

> [...] la firma de un acuerdo Unión Europea-Cuba no habría sido posible sin la apertura de las relaciones entre la Unión Europea y Estados Unidos. Es así de sencillo. Y la mejor prueba de ello es que no ha sido posible, a pesar de los anteriores intentos de la Unión, desde los años noventa ya, no ha sido posible nunca culminar un acuerdo bilateral. Baste, por ejemplo, cuando el comisario Marín se presentó en La Habana, lo intentó de todos modos y maneras, pero por disímiles circunstancias, no fue posible. Por tanto, yo creo que es absolutamente indispensable para que se haya podido culminar, que se haya diluido ese contexto de enfrentamiento Cuba-Estados Unidos. Cronológicamente no tengo ningún inconveniente en aceptar, pero esto no contradice lo anterior, el hecho de que la Unión ha llevado a cabo numerosos intentos, como Unión, los ha llevado, pero ninguno de ellos ha sido exitoso (Fernández Fernández, 2016).

En la práctica, que las conclusiones de los sucesivos diálogos trasatlánticos desde 2009 no hayan vuelto a hacer a Cuba objeto de mención expresa no es evidencia de que el tema no sea directamente abordado por ambas partes, pues «en los diálogos que tenemos con los norteamericanos hablamos también de la relación con Cuba. Es normal y estamos muy claros que tenemos nosotros otra visión» (Leffler, 2016). Como es de suponer, una parte importante del contenido de esos diálogos no trasciende y no es posible conocer sus detalles a partir de información pública. En cualquier caso, los contactos secretos de Washington con las autoridades cubanas habían comenzado más de seis meses antes de la adopción de la decisión del Consejo. No puedo disponer de evidencias acerca de que los pasos dados por la UE en relación con Cuba hayan sido consultados o al menos informados a sus contrapartes. Tampoco las tengo de lo contrario aunque, conociendo la naturaleza de la alianza entre ellos, me inclino más por la primera opción.

Sin dudas, el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Estados Unidos y el trabajoso proceso de construcción de una relación normal entre Washington y La Habana ejercieron una influencia directa sobre la ecuación UE-Cuba. El contexto de diálogo vigente entre Estados Unidos y la Isla desde el 17 de diciembre de 2014 hasta el fin de la Administración de Obama favoreció a la UE, con independencia de sus resultados concretos; en términos de cálculo de costes y oportunidades atenuó, cuando no suprimió, las expectativas y ansiedades derivadas de la necesidad de considerar la eventual posición estadounidense frente a sus propios pasos en relación con Cuba.

Aunque en términos públicos el proceso negociador con la UE fue pionero y apuntó a poner de relieve la inmovilidad de los lazos Estados Unidos-Cuba, y aunque la normalización del vínculo con este país sea muchísimo más compleja, seguramente más prolongada y susceptible a mayor número de riesgos —como se ha puesto en evidencia—, no pueden olvidarse las disparidades que determinan la posición de Estados Unidos y de la UE en la correlación global de poderes ni el valor estratégico de cada uno de los vértices del

triángulo Estados Unidos-Cuba-UE para los dos restantes. A pesar de los elementos que apuntan a su declive, Estados Unidos sigue siendo el país con la mayor concentración de poder a nivel mundial —la única potencia multidimensional, atendiendo a las dimensiones clave del poder: militar, económica, político-diplomática, tecnológica y cultural—, solo que no puede hacer uso de él de la misma forma que hace veinte años, ni cuenta con la misma capacidad de influencia, legitimidad o independencia. La UE, por el contrario, a la vez que no ofrece dudas acerca de su talla en el ámbito económico, se desempeña con cierta precariedad en el terreno de lo político, lastrada por las identidades respectivas de las viejas naciones europeas que hoy forman parte de la agrupación regional.

El terreno de las influencias se ha extendido también al plano de lo político. El anuncio del 17 de diciembre movilizó sustancialmente al alza los intercambios de visitas de alto nivel como solo lo hacen las buenas noticias sobre los mercados de valores en bolsa. La cantidad de visitas de alto nivel (presidentes, primeros ministros, ministros, directores políticos de cancillería, etc.) recibidas por Cuba desde 2015 ha sido probablemente mayor que las que se efectuaron en un buen número de años anteriores. Y eso ha tenido que ver con lo que uno de los visitantes más notables, el presidente de la República Francesa, François Hollande, primer jefe de Estado galo en visitar Cuba en la historia, dijo como de pasada en su discurso en el Aula Magna de la Universidad de La Habana: «El contexto ha cambiado»; una frase que, no por sencilla, deja de tener una trascendencia mayúscula al tenerse en cuenta el contexto al que hace referencia y la relevancia de su autor.

Muchos de los altos dirigentes europeos que han visitado Cuba desde el 17 de diciembre de 2014 podrían haberse sentido ofendidos antes frente a la mera insinuación en público de que, si estas visitas no se habían producido con anterioridad, era debido a presiones de los Estados Unidos o, al menos, a la desaprobación que ello hubiera supuesto por parte de Washington. Sin embargo, en un evento al que fui invitado en 2015 por el Grupo S&D del PE, mi mención

provocativamente ingenua pero irónica al hecho de que no sabía por qué habían aumentado tanto las visitas a Cuba de altos funcionarios europeos generó una especie de hilaridad cómplice entre los asistentes a la sesión. Así, la sola perspectiva de una relación formal, que no normal, con Estados Unidos, abrió las puertas a intercambios políticos con países que hasta hacía poco tiempo habían mantenido unos vínculos más o menos distantes con Cuba. Por supuesto, esto también aumenta las posibilidades de influencia de la Isla sobre sus contrapartes.

Lo anterior no debe entenderse más que como un importante potencial movilizador que el deshielo cubano-estadounidense generó en el entorno UE-Cuba y que ambos actores supieron aprovechar —aunque diría que sobre todo la UE le sacó partido—. No puede olvidarse que las consideraciones geopolíticas e históricas determinan desbalances en las percepciones estratégicas y las prioridades respectivas de cada uno de los actores implicados. Para Cuba, en particular, el sentido estratégico de la relación con Washington resulta incomparablemente superior al del vínculo con la UE, carente de esta dimensión. Un dato que puede parecer anodino pone en evidencia lo anterior, aun a título formal: como resultado de su última reorganización interna, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba cuenta en la actualidad con una Dirección General de Estados Unidos —también con una Dirección General de América Latina, valga decirlo—; mientras que la Dirección de Europa, que incluye también a Canadá, está subordinada a una Dirección General de Asuntos Bilaterales.

Quizás por todo lo anterior, la secuela del 17 de diciembre de 2014 contribuyó a generar un contexto favorable para la intensificación de las relaciones UE-Cuba. Según Tvevad, «la UE y el gobierno de Estados Unidos compartían ahora el mismo punto de vista: que el compromiso constructivo —y crítico— con Cuba es la mejor opción para promover cambios en el país» (Tvevad, 2015:27), lo cual es más visto en términos de acercamiento de Washington a las políticas de la UE que de una convergencia plena entre ambas posiciones. Leffler reconoce expresamente que «es un hecho que Washington de

cualquier manera se ha acercado a la posición europea, ha hecho un cierto camino hacia una normalización» (Leffler, 2016); al igual señala Alzugaray: «lo que está pasando es que la política norteamericana se está acercando a la europea, o a la canadiense» (Alzugaray, 2015). Isabel Allende, por su parte, estima que «en lo que la Unión Europea y los Estados Unidos no habían coincidido, hasta el momento, no era en la estrategia, sino en la táctica. Hoy coinciden [...] en la táctica, porque lo que está haciendo Obama es exactamente lo mismo que lo que han hecho los europeos en diversas oportunidades: llegar, mejor estar, mejor estar en la presencia, buscar un clima que permita una mayor influencia» (Allende Karam, 2015). En opinión de Tvevad, esto podría crear nuevas oportunidades para el diálogo y la cooperación trasatlántica.

Lo cierto es que la UE dio una calurosa bienvenida al restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Cuba, y que por la parte estadounidense la percepción fue similar acerca de la intensificación de los vínculos UE-Cuba. Roberta Jacobson, secretaria adjunta para el Hemisferio Occidental, se refirió en una audiencia del Comité de Relaciones Exteriores del Senado sobre «Las relaciones Estados Unidos-Cuba-el camino adelante», celebrada el 20 de mayo de 2015, al compromiso paralelo de la UE y observó que la posibilidad entonces existente de trabajar también con la UE tendría un efecto galvanizador sobre las políticas en dirección a Cuba (Tvevad, 2016:26-27).

Otra evidencia del efecto catalizador del deshielo Estados Unidos-Cuba sobre las relaciones de la UE con la Isla fue el ímpetu adquirido por las negociaciones del acuerdo a partir de la primera mitad de 2015 y la recurrente expresión, al final de cada ronda, de la buena disposición a continuar progresando con vistas a concluir el proceso «lo más rápidamente posible». Ello se conjugó con numerosas acciones realizadas en una serie de ámbitos, entre las que pueden mencionarse: las visitas a Cuba de la Alta Representante y vicepresidenta de la Comisión, Federica Mogherini, el 23 y 24 de marzo de 2015, y del ministro cubano de Relaciones Exteriores, Bruno Rodríguez, a Bruselas, el 22 de abril; el encuentro entre Federica Mogherini y el vicepresidente cubano Miguel

Díaz-Canel, en paralelo a la Cumbre UE-CELAC, celebrada en Bruselas el 10 y 11 de junio; y la celebración el 25 de junio del primer Diálogo de Alto Nivel UE-Cuba sobre derechos humanos, en Bruselas.

Los elementos anteriores podrían abogar en favor de la tesis de una rivalidad euro-estadounidense por el mercado cubano, en el que Estados Unidos y la UE estarían compitiendo para obtener las mejores condiciones para sus negocios y sacar ventaja de las supuestas oportunidades de inversión y comercio en Cuba, resultantes de reformas e iniciativas económicas orientadas hacia el mercado, tales como la Zona de Desarrollo Económico Especial del Mariel. Dos años después, la realidad contradice frontalmente estas expectativas, que la actual administración de Donald Trump no parece estar en vías de modificar.

Las negociaciones para el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) fueron concluidas después de siete rondas el 11 de marzo de 2016, coincidiendo con una visita de la Alta Representante durante la cual el acuerdo fue formalmente inicialado, en presencia, además, del Comisario Europeo para el Desarrollo y la Cooperación Internacional. El 12 de diciembre del propio año, Bruno Rodríguez y Federica Mogherini firmaron el acuerdo en Bruselas, dando así cumplimiento a la decisión adoptada por el Consejo de la UE seis días antes. De modo simultáneo, la Posición Común fue derogada.

El consiguiente sabor a triunfo que trascendió del discurso público cubano se convirtió en la expresión de la parte que se consideraba a sí misma vindicada. Los medios se hicieron cargo de trasmitir no sin cierto alcance épico —«otra victoria para Cuba, quien ha mantenido invariables sus principios» (Ramos Ivisate, 2016); «triunfa resistencia del pueblo cubano» (Sojo, 2017)— lo que la sobriedad de los discursos oficiales contuvo.

El ADPC constituye el primer acuerdo bilateral firmado entre la UE y Cuba después de casi treinta años de relaciones formales y se erige en el nuevo marco legal para los vínculos entre los dos actores. El resultado alcanzado es digno de destacar por varias razones.

La más significativa es la superación del pasado, que se expresó en una voluntad política de cooperar activamente;

de incidir en los terrenos comunes más que en las diferencias; de aceptar las diferencias, no como obstáculos, sino como realidades sobre las cuales trabajar en función de ir desgajando terrenos de cooperación, y de rebasar paulatinamente las diferencias que puedan superarse para convertirlas en terrenos comunes; de mantener el diálogo, que es la base de cualquier cooperación ya que, en la medida que haya diálogo, estos procesos tendrán futuro y potencial de influencia recíproca. Que se hayan sopesado más las ventajas económicas que las posibles desventajas políticas de un acuerdo (Gratius, 2014), sin olvidar ni mucho menos estas últimas, significa también que se haya superado el inmovilismo y se hayan desbloqueado los canales de negociación después de años durante los cuales se mantuvieron atascados en sendos callejones sin salida, así como que las retóricas se hayan subordinado a intereses y determinaciones reales y no a la inversa.

A la vez, se demostró cuán inteligente fue la decisión práctica de buscar un acuerdo de bajo perfil, pero sólido, que institucionalizara la relación bilateral y estructurara legalmente lo existente, dejando abierta la puerta a la evolución. De hecho, poner el listón en una altura alcanzable, sin pretender pasar de la nada al todo, se reflejó en la inesperada amplitud del acuerdo, que circunscribe casi todas las áreas posibles de cooperación, y que, en calidad de acuerdo mixto, incluye a los Estados miembros además de a la Comisión Europea. Fue la decisión sobre esta última característica la que introdujo un compás de espera entre la inicialización del acuerdo en marzo de 2016 y su firma en diciembre; elemento este que, amén de las innegables complejidades que introduce en el proceso institucional, da al ADPC un mayor alcance, a la vez que lo hace más holístico.

El Acuerdo, que prevé un diálogo político reforzado, una cooperación bilateral mejorada y el desarrollo de acciones conjuntas en los foros multilaterales, está asentado esencialmente sobre una estructura en tres pilares:

— Diálogo político (Parte II): las disposiciones relevantes cubren un rango de áreas de política que incluyen derechos humanos, armamento pequeño y ligero, desarme

y no proliferación de armamentos de destrucción masiva, terrorismo, delitos graves de alcance internacional (incluida la Corte Penal Internacional), medidas coercitivas unilaterales (como el bloqueo de Estados Unidos), combate a la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas, combate a la discriminación racial, xenofobia e intolerancia relacionada, y desarrollo sostenible.

— Cooperación y diálogo de políticas sectoriales (Parte III): estas disposiciones cubren un amplio rango de áreas para la cooperación futura, incluyendo las cuestiones políticas y legales (gobernanza y derechos humanos, justicia, seguridad ciudadana y migración), sociales, medioambientales, económicas y de desarrollo. Atención particular se ofrece a la integración y cooperación regional (caribeña y latinoamericana).
— Comercio y cooperación comercial (Parte IV): esta parte codifica la base convencional (relativa a la OMC) para el comercio UE-Cuba. Además, incluye disposiciones sobre facilitación comercial y cooperación en áreas tales como barreras técnicas al comercio y estándares, con vistas a mejorar las perspectivas para relaciones económicas más profundas. También incluye una cláusula que prevé el desarrollo futuro de un marco más fuerte para las inversiones.

La Parte V (disposiciones institucionales y finales) establece un marco institucional compuesto por un Consejo Conjunto y un Comité Conjunto. Incluye también una disposición sobre el cumplimiento de obligaciones, que contiene medidas para tomar y el procedimiento de acción que debe seguirse en caso de que una de las partes deje de cumplir sus obligaciones bajo el Acuerdo.

El ADPC se concluye para un período ilimitado y puede ser terminado por notificación seis meses antes (European Commission, 2016).

Este acuerdo rebasó las expectativas iniciales de la etapa negociadora en el sentido de que constituiría en el mejor de los casos un acuerdo simbólico con ganancias económicas limitadas, que aparentemente no introduce grandes avances en las relaciones. Esto, en el peor de los casos, no lo hace

diferente de ninguno de los acuerdos homologables de cualquier generación firmados por la UE con países latinoamericanos, los cuales carecen de protocolo financiero. Pero, asimismo, añade elementos nuevos a los que ya existían en diferentes ámbitos de la relación bilateral. Hermann Portocarero ratifica este elemento, así como el correspondiente a los recursos, cuando señala que «de cierta forma el acuerdo reconfirma y da una base a cosas que ya estamos haciendo en cooperación bilateral; pero ampliamos el alcance del acuerdo incluyendo nuevos temas sin, como tal, decidir sobre los recursos, porque es una discusión que no pertenece al acuerdo, así que seguimos con la cooperación bilateral con los recursos que hay y con las prioridades que se han definido para el período 2012-2020» (Portocarero, 2016).

Otro elemento que Portocarero reconoce como novedoso es el relativo al diálogo político, «que hasta ahora existió pero de manera un poco abstracta [...] con agenda *ad hoc*» (Portocarero, 2016). Y agrega:

> [...] ahora tenemos un acuerdo marco donde se definen también los temas políticos, y eso también es muy amplio. Como siempre, para nosotros, los derechos humanos y la buena gobernanza son un tema central, y eso se reconoce en el acuerdo, lo discutimos ampliamente con las contrapartes cubanas y se aceptó.
> Pero hay otros temas que antes, nunca se habían tocado entre nosotros: desarme, protección del medio ambiente, migración, temas de actualidad a veces muy complicados que ahora sí son parte de una agenda consolidada.
> Así que, para resumir, el acuerdo da un marco legal mucho más amplio, mucho más sólido, y con muchos más detalles para el diálogo político futuro (Portocarero, 2016).

Los elementos anteriores indican que este acuerdo tiene para ambas partes una favorable relación costo/beneficio que se inserta de manera general al ofrecer una mayor seguridad jurídica para los vínculos bilaterales de todo orden, incluidos los empresariales, y garantizar una mayor continuidad de las relaciones de cooperación y diálogo político, a

la vez que integra a Cuba plenamente en la política latinoamericana de la UE.

Aunque como actor la UE tenga escasa o nula influencia sobre la política estadounidense hacia Cuba, la normalización de las relaciones entre Bruselas y La Habana constituye indiscutiblemente una ganancia para la política exterior de la Isla. La eliminación de la Posición Común así como el dejar de ser el único país de América Latina y el Caribe —y uno de los pocos a nivel mundial— carente de una relación contractual con la UE han sido el mayor rédito político a corto plazo. En el largo término, las perspectivas de que puedan ampliarse y mejorarse en el futuro las pistas por las que discurre la cooperación bilateral será siempre contrastante con la persistencia de la política aislacionista de Estados Unidos, y puede hacer una modesta contribución, en particular en el contexto actual, al desarme del bloqueo.

Es interesante poner en paralelo aseveraciones centrales hechas en el acto de firma del ADPC por la Alta Representante y vicepresidenta de la Comisión, Federica Mogherini, y el ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, Bruno Rodríguez. Aun teniendo en cuenta los acentos respectivos, no parece haber perífrasis en la aseveración de que:

> We are truly at a turning point in the relations between the EU and Cuba. Together, we are moving towards a closer and more constructive partnership, one that reflects strong historic, economic and cultural ties that unite Europe and Cuba. Through the new agreement, the EU is ready to support Cuba's process of economic and social modernization, and I am looking forward to further advancing our bilateral relations.[8]

8 «Nos encontramos realmente en un punto de giro en las relaciones entre la UE y Cuba. Juntos, estamos moviéndonos hacia una asociación más cercana y constructiva, que refleja los fuertes lazos históricos, económicos y culturales que unen a Europa y Cuba. A través de este nuevo acuerdo, la EU está preparada para apoyar el proceso de modernización económica y social de Cuba, y espero un próximo avance de nuestras relaciones bilaterales».

Tampoco en el decir que:

> Existen oportunidades y condiciones particularmente favorables, pese a la aplicación extraterritorial del persistente bloqueo estadounidense a Cuba, para que la Unión Europea y los países que la integran tengan un peso mayor en nuestros planes de desarrollo. Los vínculos económicos con Europa continuarán siendo para Cuba, en cualquier caso, una prioridad en la construcción de una economía socialista eficiente y sostenible.
> Como señaló el presidente Raúl Castro Ruz, en febrero del 2016, durante su visita de Estado a la República Francesa, estamos abiertos a la construcción de una nueva etapa en las relaciones entre la Unión Europea y Cuba, sobre bases de respeto y reciprocidad (Rodríguez, 2016).

Estas declaraciones parecen contradecir una historia de relaciones que no dejaba mucho espacio para presuponer giros radicales, pero que ha llegado a un momento de cambio. La firma del acuerdo no es una meta. Tampoco es necesariamente un punto de partida. Resulta un acto de madurez. Constituye sin discusión un punto a favor de la política exterior cubana que no muchos están dispuestos a aceptar. Pero también es un logro de la precaria y poco convincente aún política exterior de la UE, a la par que la superación de uno de sus múltiples desatinos y de una evidente anomalía en sus relaciones con América Latina.

# Conclusiones. ¿Problema resuelto? Entre las enseñanzas del pasado y los riesgos del futuro

Por más que decirlo pueda parecer un tópico manido, la UE y Cuba han vivido una historia compartida que se asemeja a la de esas parejas disparejas que, después de años sin ponerse de acuerdo, se dan cuenta de las ventajas de la vida en común. Han pasado por una etapa de pasión, con mucho discurso, mucha declaración, no siempre de amor, para llegar a una etapa de madurez, más sopesada, más racional, más centrada en sí mismos y en sus posibilidades de hacer algo juntos.

Aunque para algunos resulten difíciles de entender los motivos de su mutua atracción —que los hay, a pesar de que no siempre se hayan puesto por delante—, han superado discusiones y reclamos, peleas y gritos, incomprensiones y castigos, y muchas fotografías desenfocadas en los respectivos álbumes familiares. También han superado la personalidad múltiple de uno de ellos, multiplicada desde que ambos se conocen directamente, y la dificultad para ponerlas de acuerdo; sus problemas para decidirse; su propensión a siempre asegurarse antes de que todo está a su gusto, más aún, de que no causa disgusto a sus amigos. Han logrado, asimismo, encontrar un espacio común con las sensibilidades a veces extraordinarias del otro, con su temperamento fuerte; con su imagen y proyección alternativas, arrinconado

a veces, otras alzado en hombros, en bronca perenne con el guapetón del barrio, luchando por sobrevivir.

Han podido, de hecho, superar muchas más cosas y han logrado firmar un acta matrimonial. Se podría decir que es porque el barrio ha cambiado; sí, pero también los vecinos. Se podría decir que es una relación de conveniencia; ¿y cuál no lo es, aunque sea para satisfacer sentimientos? Y esto es lo verdaderamente importante. Darse cuenta de que, al margen de las diferencias, hay una perspectiva promisoria en la vida en común.

Este símil novelado no es más que una visión un tanto ligera de un vínculo entre dos actores internacionales que ha sido en intensidad inversamente proporcional a su corta vida y cuyas determinantes he buscado discernir a lo largo de este texto.

Así, ha sido imposible soslayar que en los más de veinte años de existencia de la UE, sus Estados miembros no han sido capaces de sobrepasar el nivel de las soberanías nacionales para alcanzar una política exterior verdaderamente común. Heredera de la CPE, la PESC ha continuado sometida a un modelo intergubernamental en el que la toma de decisiones por unanimidad limita, cuando no impide, avances —a veces mínimos— hacia lo supranacional. Resulta difícil para los Estados miembros de la UE poner la esfera de la «alta política» bajo el arbitrio de una autoridad diferente, máxime para los que a lo largo de la historia rigieron los destinos del mundo, controlaron inmensos imperios coloniales o desarrollaron intereses geopolíticos demasiado fuertes como para mezclarse en el crisol de una política común que podría, eventualmente, oponérseles. La forma en que los vínculos postcoloniales de las exmetrópolis europeas condicionan la proyección internacional de la UE —e incluso la manera en que lo hacen las diferentes gradaciones del atlantismo entre los Estados miembros— constituye una evidencia singular. De este modo, intergubernamentalismo, toma de decisiones por unanimidad y sistema de ejes y radios constituyen fronteras para la conformación de una política exterior común de la UE y su proyección internacional en el largo plazo, sin solución de continuidad hasta el presente, ni siquiera por los reajustes funcionales introducidos por el Tratado de Lisboa.

Durante el cuarto de siglo transcurrido entre 1988 y 2014, los límites estructurales de la política exterior de la UE se han traducido en las inconsistencias e incongruencias normativas de su política hacia Cuba.

La aparente regularidad de un *modus operandi soft* en el que ha predominado la condicionalidad política, pautada sobre el paradigma político-económico hegemónico, no ha impedido digresiones entre la práctica y la retórica oficial o su adaptación a circunstancias específicas, en detrimento de —o en contradicción con— aquella (los períodos 1993-1995 y 1998-2000, e incluso 2001-2003, por no hablar del momento iniciado en 2014). La política de la UE también ha transgredido este marco y reforzado sus instrumentos en virtud de circunstancias coyunturales —internas (cambios de gobierno en los Estados miembros, fallas de procedimiento) o externas (incidencia del contexto internacional, presiones de Estados Unidos)—, lo que ha mostrado incoherencias con los referentes normativos para otras áreas y países (la Posición Común) o con el tipo de acción o política que pretende contrarrestar (las sanciones de 2003). La aplicación de estos recursos ha tenido lugar de acuerdo con estándares diferenciados, incongruentes con los aplicados a escala regional o global a otros actores. La mayor evidencia de esta situación es que Cuba haya sido hasta fecha muy reciente el único país de América Latina y el Caribe no vinculado a la UE por un instrumento contractual y uno de los menos de diez existentes a escala mundial.

Queda demostrado en numerosas evidencias que estos elementos se han visto condicionados por las limitaciones estructurales de la proyección internacional de la UE. Una de ellas es el peso de los Estados miembros: el Consejo ha tenido históricamente la última palabra en relación con la política hacia Cuba y, aunque todo no empieza necesariamente en él, termina en él. Como parte de esta lógica, y del lastre que representa la toma de decisiones por unanimidad, sobre todo para modificar el rumbo establecido, la existencia de Estados miembros en desacuerdo con la apertura de negociaciones para un acuerdo marco en 1995-1996 o para el acceso de Cuba a la Convención de Cotonou en 2000 fue determinante.

Lo mismo en cuanto a los plazos: costó cuatro años eliminar las sanciones de 2003, dos más para que el Consejo decidiera abrir un «proceso de reflexión» sobre las relaciones con Cuba y otros cuatro hasta que acordó iniciar negociaciones bilaterales. Este no fue el caso de la Posición Común ni de las sanciones de 2003, instrumentos coercitivos que, aunque reforzaban el carácter de la condicionalidad vigente, no modificaban la «lógica» esencial de la política; ambos se aprobaron de manera expedita, aprovechando consensos forzados por coyunturas específicas e incluso vías irregulares.

También en este ámbito se inserta la trascendencia de España en la política hacia Cuba, que, como relación postcolonial intensa no basada en políticas de Estado, ha sido otra evidencia de los problemas estructurales de la UE. A la política española, a pesar de su protagonismo declinante —que, al parecer, comienza a recuperar—, han tributado los principales reajustes de la proyección de la UE hacia Cuba en un sentido o en otro: la propuesta de abrir negociaciones en 1995 y la Posición Común de 1996; varias propuestas para que el gobierno cubano solicitara la adhesión a la Convención de Cotonou y su suspensión *sine die* en 2003, en paralelo a las sanciones; la suspensión de las sanciones en 2005 y su eliminación en 2008; finalmente, la construcción de un consenso en el Consejo para la sustitución de la Posición Común por un instrumento bilateral. No es posible obviar el papel desempeñado por otros Estados miembros, pero la actuación española ha sido capital.

Los elementos anteriores han sido determinantes en la evolución histórica y los resultados de la política de la UE hacia la Isla, aunque de conjunto con otros factores.

Cuba no es un actor pasivo de las relaciones internacionales. Tampoco es un actor que únicamente reacciona, sino que desarrolla políticas proactivas. De ahí que es imposible suponer que las políticas implementadas por su gobierno no tienen incidencia sobre sus contrapartes internacionales. Incluso las políticas domésticas, lo que adquiere mayor relevancia en el caso de la UE, por cuanto el ámbito de sus discordancias con Cuba se refiere básicamente a este campo. Que las autoridades de la UE estén investidas o no de legiti-

midad para reaccionar de determinada manera a la política cubana o que el gobierno cubano le reconozca o no dicha legitimidad, es harina de otro costal y tiene más que ver con el discurso político que con la realidad de las relaciones internacionales del presente. Así, el derribo de las avionetas de Hermanos al Rescate tuvo un costo para Cuba en la política de la UE, como lo tuvieron los acontecimientos de marzo de 2003, por poner los ejemplos más destacados. Está claro que el gobierno cubano no hace su política pensando en cómo van a reaccionar los europeos; no la subordina a eso, y mucho menos la política interna. Pero eso habla sobre todo de valores estratégicos y prioridades.

Las relaciones, jóvenes aún, entre Cuba y la UE, no han sido prioritarias para ninguno de los dos actores. Al menos tres factores limitan las posibilidades de la Isla de representar un valor estratégico para la UE: su peso económico y las profundas asimetrías existentes; la naturaleza del sistema político y económico, sin atractivo particular sobre la UE como no sea en interés de contribuir a modificarlo; y la situación geopolítica del país.

A la vez, el valor estratégico de la UE, cuyo peso como actor global en lo económico la convierte en socio significativo para Cuba, se ha visto constreñido por razones diversas. Por una parte, ha habido en todas las etapas otros actores que han nucleado las percepciones estratégicas de la Isla, basadas en una perspectiva antihegemónica. La UE ha sido un socio importante, e incluso un sustituto, mientras Cuba ha tenido cerrado el mercado de Estados Unidos, pero no el único ni tampoco el principal. Por otra parte, hay una especie de «cotización a la baja» estratégica de la UE, derivada de su propia evolución: sus reducidos liderazgo internacional e influencia en el ámbito político, que no se corresponden con su grandísimo peso en la economía global; incluso sus dificultades para influir en las propias relaciones bilaterales de sus Estados miembros. Esto último pudiera parecer una paradoja, pero cuenta con evidencias particulares: la Posición Común, a pesar de su carácter vinculante, no tuvo una incidencia definitoria en el desarrollo de la relación bilateral de Cuba con ningún país miembro de la UE.

La UE ha experimentado otras «pérdidas» sensibles a lo largo de su evolución, que han mermado en forma significativa su valor como socio estratégico: reducción del «valor normativo» de su proyección internacional, fundamentalmente por la aplicación de dobles estándares; disminución de su carácter de «potencia civil», de «poder blando»; pérdida de atractivo de su propio modelo, en particular como resultado de la crisis económica; y un nivel de representación política restringido en los foros internacionales.

Tampoco existe en la relación entre Cuba y la UE una fuerte dimensión empática: los temas de derechos humanos, democracia, gobernanza y multilateralismo constituyen terrenos de desavenencia interpretativa, como los de la reestructuración del sistema internacional, la aplicación de nuevas reglas multilaterales, los protocolos medioambientales internacionales y el Tribunal Penal Internacional, por citar algunos. Esto hace mucho más interesante que algunos de ellos puedan ser objeto de evaluación, y eventualmente de acción común, a la luz del nuevo acuerdo bilateral. Carece de una proyección a largo plazo, al ser cuestionada por disputas casuales; así, ha experimentado retrocesos por eventos circunstanciales, no dirigidos a cuestionar el fundamento de la relación ni conectados directamente con ella: la llamada «crisis de las embajadas» en 1990 o el derribo de las avionetas de Hermanos al Rescate en 1996.

También el vínculo bilateral ha sido muy vulnerable al cálculo estratégico que impone Estados Unidos, un factor que reduce la independencia de los actores, por cuanto, tanto para Cuba (el diferendo histórico cubano-estadounidense) como para la UE (la alianza trasatlántica), constituye una condicionante de primer orden, en particular por consideraciones de seguridad. Estados Unidos es un tema prioritario para las agendas exteriores de ambos actores, lo que contrasta con que Cuba es prácticamente un tema de política interna para Estados Unidos, pero se encuentra en el escalón inferior de las prioridades de la UE. Este juego de interrelaciones estratégicas determina que la UE no esté en disposición de arriesgar su alianza con la nación norteña por un asunto de escasa prioridad como Cuba.

Y hay un tema de actitudes: el gobierno cubano ha buscado normalizar sus relaciones con la organización europea; no la ha buscado a toda costa y a cualquier precio, pero lograrlo ha tenido para él un valor político superpuesto a cualquier otra consideración. La UE, por su parte, busca una transformación del ordenamiento político y económico existente en Cuba o, dicho de otro modo, reforzar el proceso de cambios que tiene lugar en la Isla con vistas a lograr los fines propuestos en la fenecida Posición Común. En ella, este objetivo también se superpone a cualquier otra consideración. Ambas perspectivas son suficientemente diferentes como para complejizar de manera extraordinaria su compatibilización.

No obstante, el haber encontrado un acomodo puede tener valor «estratégico» de cara al futuro, en calidad de balance, de equilibrio, frente a lo que pudiera ser una relación demasiado fuerte con Estados Unidos, pero también frente a lo que ya lo es con otras áreas, sobre todo cuando algunos actores de valor estratégico para Cuba no están totalmente consolidados; asimismo, para diversificar el relacionamiento con el mundo y equilibrar las relaciones exteriores, donde Europa siempre será una pieza que contará con un espacio importante. Sin dudas, Cuba puede vivir sin esto —y la UE también, dicho sea de paso—; pero ninguna de las dos tiene por qué hacerlo. En ambos casos, la sustitución de la beligerancia por la negociación, sin que ello niegue la supervivencia de conflictos, tendrá siempre el potencial de influir de manera positiva, y con toda seguridad más decisivamente, sobre el desarrollo de Cuba y su futuro.

¿Está todo resuelto? ¿Cuáles son los riesgos previsibles? Al momento de poner punto final a la redacción de este libro sigo identificando como riesgos posibles los que enuncié a finales de mayo de 2017 en un interesante evento organizado de conjunto por el Instituto Superior de Relaciones Internacionales de La Habana, la Fundación Friedrich Ebert (Alemania), la Fundación Alternativas (España) y la Cátedra Jean Monnet de la Universidad de La Habana, que presido.

Ante todo, el riesgo institucional, que corresponde al sistema de toma de decisiones de la UE, en el caso del PE, y al de los Estados miembros y sus parlamentos nacionales. El

primero de estos escollos fue recientemente salvado cuando la Eurocámara dio su aprobación al ADPC UE-Cuba. La adopción de dos resoluciones, una legislativa y una no legislativa,[1] muestra que en la UE sigue habiendo importantes actores y sectores reacios, o al menos reticentes, a una plena normalización de las relaciones con Cuba, entre ellos los autoproclamados defensores de los derechos humanos y(o) interlocutores de la oposición, tanto en Cuba como fuera de ella, algunas ONG, y una parte significativa del PE. Queda pendiente la ratificación en los veintiocho parlamentos nacionales, dado el carácter «mixto» del acuerdo; un proceso complejo y prolongado que se salva, sin embargo, gracias a la amplitud de sus disposiciones de aplicación provisional, no sujetas a este procedimiento, y que pueden implementarse una vez alcanzada la ratificación del PE.

Hay también un riesgo de inacción, poco probable, por cuanto sería absurdo, pero no imposible. Una vez logrado el éxito en los procedimientos institucionales que permiten su aplicación provisional, no parece haber excusas para que se negocien y pongan en práctica las modalidades concretas de sus disposiciones ejecutables. La firma del acuerdo no es un fin en sí mismo, sino un medio, y, en la medida que su implementación se dilate, el acuerdo pierde trascendencia.

Existe, por su parte, el riesgo de que el ADPC, tal cual ha sido firmado, se convierta en una suerte de *statu quo* en la relación bilateral UE-Cuba, sin evolucionar hacia un nivel superior. Tampoco es un resultado deseable que las cosas queden en el punto al que han llegado. En paralelo a la puesta en práctica del acuerdo y en la medida de sus resultados,

1 Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2017, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión, del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación [(12502/2016-C8-0517/2016-2016/0298(NLE)], P8_TA-PROV(2017)0296 y Resolución no legislativa del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2017, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión, del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por un lado, y la República de Cuba, por otro [(12502/2016-C8-0517/2016-2016/0298(NLE)-2017/2036(INI)], P8_TA-PROV(2017)0297

habría que pensar en un escenario evolutivo para poner las relaciones UE-Cuba en el lugar que les corresponde —no inferior al de las relaciones de la UE con el conjunto de los países que rodean a Cuba, lo cual, por supuesto, requiere también su tiempo y la evolución por ambas partes—. El acuerdo es evolutivo, da una base; ahora depende de la UE y sus Estados miembros, de la parte cubana, de todos los actores involucrados y de cómo va a ser utilizada esa posibilidad.

Por último, un riesgo que no puede soslayarse y que es el del retroceso. Sería en verdad lamentable que el camino se torciera, aunque la historia vivida impone tomarlo en cuenta como posibilidad, por remota que pueda parecer. Los riesgos mencionados antes, referidos a la inacción o la no evolución serían en sí mismos formas del retroceso por significar un estancamiento dentro del período en que más y más rápidamente han avanzado las relaciones entre la UE y Cuba. Este es un momento nuevo, que de manera automática se traduce en una mayor capacidad de maniobra para todas las partes involucradas. No perderlo y mantener su ímpetu es el reto mayor frente a cualquiera de los riesgos mencionados.

Al cierre de la revisión de este volumen se produjo la tercera visita a Cuba de la Alta Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad, Federica Mogherini. Un verdadero récord entre las figuras de similar nivel, su presencia en la Isla ha puesto en evidencia el compromiso de la UE con el proceso del acuerdo bilateral y con la dinamización y ampliación de las relaciones con Cuba, basado en un nuevo enfoque, en momentos en que la administración estadounidense de Donald Trump ha dado pasos firmes en pos de retrotraer el proceso hacia una normalización aún lejana.

Los acontecimientos recientes en la política de la UE hacia Cuba, en los que se inserta el ADPC, muestran que la única solución a relaciones difíciles y a situaciones de crisis es un proceso de diálogo, la existencia de líneas de comunicación y la necesidad de una mayor comprensión de los intereses de la otra parte. Solo en este caso es posible, incluso en las situaciones más difíciles, encontrar un terreno común.

# Bibliografía


ABC (2010a): Editorial «La imposible normalidad con Cuba», Madrid. Disponible en http://www.abc.es/20100401/opinion-editorial/imposible-normalidad-cuba-20100401.html.

_____ 2010b): Editorial, Madrid. Disponible en http://www.abc.es/20100402/opinion-editorial/cuba-terrorismo-20100402.html.

AFP (1994), 29 de abril, La Habana.

Agence Europe (1988): *Europe Bulletin*, (4863), 30 de septiembre, Brussels.

_____ (1989): *Europe Bulletin*, (5007), 2-3 de mayo, Brussels.

_____ (1996a): *Europe Bulletin*, 16 de abril, Brussels.

_____ (1996b): *Europe Bulletin*, (6722), 6-7 de mayo, Brussels.

_____ (1996c): *Europe Bulletin*, (6723) 8 de mayo, Brussels.

_____ (1996d): *Europe Bulletin*, (6802) 2-3 de septiembre, Brussels.

_____ (1997a): *Europe Bulletin*, (6916) 17-18 de febrero, Brussels.

_____ (1997b): *Europe Bulletin*, (6954) 14-15 de abril, Brussels.

_____ (1997c): *Europe Bulletin*, (6956) 17 de abril, Brussels.

_____ (2002): *Europe Bulletin*, No. 7567 (23/09/2002), Brussels.

Alarcón de Quesada, Ricardo (2003): «Entrevista exclusiva a Ricardo Alarcón». *Rebelión*, 6 de diciembre, en: http://www.rebelion.org/.

Allende Karam, Isabel (1994): «La perspectiva cubana». Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (ed.): *Cuba. Apertura económica y relaciones con Europa*, IRELA, Madrid.

_____ (2008) «Las relaciones Cuba-UE a 50 años del triunfo de la Revolución Cubana». Ponencia presentada en la XVI Conferencia de Estudios Europeos, La Habana, 25-28 de noviembre. (Material impreso facilitado por la autora.)

_____ (2015): Entrevista realizada por el autor. Instituto Superior de Relaciones Internacionales, La Habana, 5 de agosto.

Almaguer Gloria Teresita (2009): «Las relaciones Unión Europea-Cuba: ¿sí a la normalización? Las variables y la constante». *Revista de Estudios Europeos* (81), Centro de Estudios Europeos, La Habana.

Alonso, Aurelio (1992): «La economía cubana: los desafíos de un ajuste sin desocialización». *Cuadernos de Nuestra América*, (19), La Habana.

Alzugaray, Carlos (2009): «Cuba cincuenta años después: continuidad y cambio político». *Temas* (60), octubre-diciembre, La Habana.

_____ (2015): Entrevista realizada por el autor en la residencia del entrevistado, La Habana, 22 y 28 de julio.

Anacoreta Correia, José M. (1995): «Conferencia magistral ofrecida por el Sr. José M. Anacoreta Correia, Director para América Latina en la Comisión Europea». *Revista de Estudios Europeos* (36), octubre-diciembre, Centro de Estudios Europeos, La Habana.

Aróstegui, Julio (1999): «Historia del presente, historia de las generaciones vivas», *Calendura* (2), C.E.U., Elche.

Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba (1995): *Ley de la Inversión Extranjera en Cuba (Ley 77)*. Disponible en http://www.cubagob.cu/rel_ext/cpi/ley.html. Consultado el 29 de noviembre de 2015.

Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba. Comisiones de Asuntos Constitucionales y Jurídicos y de Asuntos Económicos (2014): «Dictamen de las Comisiones de Asuntos Constitucionales y Jurídicos y de Asuntos Económicos al Proyecto de Ley de la Inversión Extranjera». *Trabajadores,* 30 de marzo, La Habana. Disponible en http://www.trabajadores.cu/temas/decreto-ley-50/. Consultado el 29 de noviembre de 2015.

Ashton, Catherine (2012): http://www.noticias.terra.com/america-latina/brasil/ue-preocupada-por-brote-de-arrestos-temporales-en-cuba-ashton,3de5ed2878845310VgnVCM4000009bf154d0RCRD.html.

Ayllón, Luis (2011): «La nueva política exterior (III). Los cambios de rumbo», *ABC.es,* 25 de noviembre, Madrid. Disponible en http://abcblogs.abc.es/luis-ayllon/public/post/la-nueva-politica-exterior-iii-los-cambios-de-rumbo-10612.asp/. Consultado el 12 de diciembre de 2015.

Bayo, Francesc (2004): «Las tensiones entre Cuba y Europa con Estados Unidos de trasfondo». *Nueva Sociedad* (190), Caracas.

Betz, Joachim (1995): «Democracia y desarrollo. ¿Lleva la democratización al crecimiento económico?». *D+C* (4), Frankfurt.

Borchardt, Klaus-Dieter (2011): *El ABC del Derecho de la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

Breda Simões, João (2005): «La institucionalización en el proceso de integración europea». Trabajo presentado al VI Congreso de Ciencia Política y de la Administración: Gobernar en Europa, Gobernar Europa. Grupo de Trabajo 18. Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en http://www.ciudadpolitica.com. Consultado el 20 de enero de 2011.

Carnegie Endowment for International Peace, The (2001): «Democratic Conditionality for Development Assistance?». Roundtable on democracy promotion at the Carnegie Endowment, Washington DC.

Carrillo Alfonso, Pedro Noel (2015): Entrevista realizada por el autor. Departamento Internacional del CC-PCC, La Habana, 24 de agosto.

Carrillo Ramírez, Leyla (2010): *La Unión Europea y los derechos humanos*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

Castilla Cangas, Octavio (1994): «Los mecanismos y sectores de la cooperación empresarial. Situación actual y perspectivas futuras». Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas (ed.): *Cuba. Apertura económica y relaciones con Europa*, IRELA, Madrid.

Castro, Fidel (1989): «Discurso pronunciado por el Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros de Cuba, Fidel Castro Ruz, el 26 de julio de 1989, en la Plaza Mayor General Ignacio Agramonte, de Camagüey». *Granma,* 28 de julio, La Habana.

_____ (1998): «Discurso pronunciado por el Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros de Cuba, Fidel Castro Ruz el 19 de mayo de 1998 ante la sesión plenaria de la OMC en Ginebra». Disponible en http://cuba.cu/gobierno/discursos/. Consultado el 29 de noviembre de 2015.

_____ (2003): «Discurso pronunciado por el Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz, Presidente de la República de Cuba, en el acto por el aniversario 50 del asalto a los cuarteles Moncada y Carlos Manuel de Céspedes, efectuado en Santiago de Cuba, el 26 de julio de 2003». Disponible en http://cuba.cu/gobierno/discursos/2003/esp/f260703e.html.

_____ (2008): «Estados Unidos, Europa y los derechos humanos». Disponible en http://www.cuba.cu/gobierno/reflexiones/2008/esp/f200608e.html.

«Castro Speech Database-LANIC». Disponible en http://lanic.utexas.edu/la/cb/cuba/castro.html. Consultado el 16 de diciembre de 2015.

Cembrero, Ignacio (1996): «Los Quince renuncian a ofrecer a Cuba un Acuerdo de Cooperación». *El País*, 7 de mayo, Madrid.

Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana (2012): *La inversión extranjera y de la Unión Europea en Cuba*. Disponible en http://www.eeas.europa.eu/delegations/

cuba/documents/press_corner/estudio_de_inversion_extranjera_en.pdf. Consultado el 16 de diciembre de 2015.
Centro de Estudios Europeos (1994): *Las organizaciones no gubernamentales en Cuba*, Editorial Cultura Popular, La Habana.
Closa, Carlos (1994): «E pur si muove: teorías sobre la integración europea». *Revista de Estudios Políticos* (85), Buenos Aires.
Colectivo de autores (1995): *L'élargissement de l'Union Européenne: enjeux et implications politico-institutionnelles*, Fondation Paul-Henri Spaak/Institut d'Etudes Européennes de l'ULB/Institut d'Etudes Européennes de l'UCL, Bruxelles.
_____ (1997): *Historia de Europa (1945-1995)*, Ediciones Korona, Budapest.
Comisión Económica para América Latina (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.
Comisión de las Comunidades Europeas (1987): *Etapas de Europa. Cronología de la Comunidad Europea*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
_____ (1988-1993): *Boletín de las Comunidades Europeas,* Oficina de Publicaciones Oficiales, Luxemburgo.
_____ (1988): *Boletín de las Comunidades Europeas* (7), Oficina de Publicaciones Oficiales, Luxemburgo.
_____ (1991) *La Comunidad Europea y sus vecinos del Este,* Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
_____ (1992): *La política de cooperación de la Comunidad Europea en el horizonte del año 2000*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
_____ (1994): *Informe sobre la Ayuda Humanitaria 1993*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
_____ (1995): »Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Relaciones entre la Unión Europea y Cuba», (95), 306 final, Bruselas.
Comisión Europea (1993-1995): *Boletín de la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones Oficiales, Luxemburgo.
_____ (1995): *Boletín de la Unión Europea* (12), Oficina de Publicaciones Oficiales, Luxemburgo.
_____ (1996): *Boletín de la Unión Europea* (9), Oficina de Publicaciones Oficiales, Luxemburgo.
_____ (2012) «Directivas del mercado interior adoptadas a 01.10.2012, clasificadas por fecha límite de transposición». Disponible en http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/relateddocs/list-dir/im-directives_es.pdf. Consultado el 23/2/2015.

Commission of the European Communities (1985): «Completing the Internal Market: White Paper from the7 Commission to the European Council», 310, junio. Disponible en http://ec.europa.eu/white-papers/pdf/com85-310-internal-market-annex_en.pdf. Consultado el 29 de noviembre de 2015.

Comunidades Europeas (1987)*: Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Tratados por los que se revisan dichos Tratados. Acta Única Europea. Vol. I,* Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Puede verse también en http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties-founding.html/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_es.pdf. Consultado el 30 de enero de 2015.

_____ (1988): «Acta Única Europea». *Revista de Estudios Europeos* (6), Centro de Estudios Europeos, La Habana.

Consejo de la Unión Europea (1996a): «Declaración de la Unión Europea sobre la destrucción de dos aviones civiles por las autoridades cubanas». *Bulletin EU* (1-2), 26 de febrero, Bruselas. Puede verse también en http://ec.europa.eu/archives/bulletin/en/9601/p104007.html.

_____ (1996b): «Posición Común de 2 de diciembre de 1996 definida por el Consejo en virtud del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea, sobre Cuba (96/697/PESC)». *Diario Oficial* (L 322), 12 de diciembre.

_____ (2003a) «Declaración de la Presidencia a nombre de la Unión Europea, en relación con el arresto de miembros de la oposición en Cuba». *Bulletin EU* (3), Bruselas. Puede verse también en http://ec.europa.eu/archives/bulletin/en/0303/p106013.html.

_____ (2003b) «Conclusiones del Consejo sobre Cuba». *Bulletin EU* (4), 14 de abril, Bruselas. Puede verse también en http://ec.europa.eu/archives/bulletin/en/0304/p106096.html.

_____ (2003c) «Declaración de la Presidencia, a nombre de la Unión Europea, sobre Cuba». *Bulletin EU* (6), 5 de junio, Bruselas. Puede verse también en http://ec.europa.eu/archives/bulletin/en/0306/p106025.html.

_____ (2005): «Conclusiones del Consejo de la Unión Europea en torno a las Evaluaciones Semestrales de la Posición Común sobre Cuba (junio de 1997-enero de 2005)». Disponible en http://www.miscelaneasdecuba.net/web/article.asp?artID=1455. Consultado el 26 de febrero de 2006.

_____ (2006) «Conclusiones del Consejo sobre Cuba». *Bulletin EU* (6), 12 de junio, Bruselas. Puede verse también en http://ec.europa.eu/archives/bulletin/en/0606/p133036.html.

_____ (2008) «Comunicado de Prensa, Sesión No. 2881 del Consejo Agricultura y Pesca», 23-24 de junio, Luxemburgo. Disponible en http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/.
_____(2012): «Conclusiones del Consejo sobre Cuba, 19 de noviembre de 2012». Disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/133604.pdf.
_____ (2014): «El Consejo adopta directrices de negociación para un diálogo político bilateral y un Acuerdo de Cooperación con Cuba». Disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140948.pdf. Consultado el 11 de febrero de 2014.
Consejo de la Unión Europea/Comisión de las Comunidades Europeas (1992): *Tratado de la Unión Europea,* Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Puede verse también en http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties-founding.html/treaty_on_european_union_es.pdf. Consultado el 30 de enero de 2015.
Council of the European Union (2010): «3041st Council meeting, Foreign Affairs, Press Release», Luxembourg, 25 de octubre de 2010. Disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/117367.pdf.
*Cubainfo Newsletter* (1992): 4(12), 27 de octubre de 1992, Washington DC.
_____ (1993): 5(6), 30 de abril de 1993, Washington DC.
CUBARTE (2010): *Boletín Especial CUBARTE*, 1(1), 2 de abril de 2010, La Habana.
Cuesta, Josefina (1993): *Historia del presente,* Eudema, Madrid.
Dallanegra Pedraza, Luis (1998): «El orden mundial del siglo xxi. Una teoría sobre el poder y el orden mundial desde una perspectiva realista-sistémica-estructural». Disponible en http://luisdallanegra.bravehost.com/Libropdf/OrMuSXXI.pdf.
Dalmau, Ángel (2000): «Cuba y la Unión Europea». Conferencia Magistral en la VIII Conferencia Internacional de Estudios Europeos. *Revista de Estudios Europeos* XV(55/56), CEE, La Habana.
_____ (2015): Entrevista realizada por el autor. Centro de Investigaciones de Política Internacional, La Habana, 18 de agosto.
D'Almeida, Fabrice (1998): *Brève histoire du XXeme. siècle*, Casterman, Paris.
«Declaraciones del Ministerio de Relaciones Exteriores». Disponible en http://www.cubaminrex.cu/declaraciones/. Consultado por última vez el 16 de diciembre de 2015.
Declercq, Xavier (2016). Entrevista realizada por el autor. Bar La porteuse d'eau, Bruselas, 9 de septiembre.

D'Estéfano Pisani, Miguel A. (2000): *Dos siglos de diferendo entre Cuba y Estados Unidos*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
Díaz Barrado, Mario Pedro (1999): «Historia del tiempo presente: sobreinformación y memoria». *Calendura* (2), C.E.U., Elche.
Díaz Lezcano, Evleio (2008): *Breve historia de Europa (1914-2001)*, Editorial Universitaria Félix Varela, La Habana.
Domínguez Jorge (2010): «Intervención en Taller de Autores», asupiciado por la revista *Temas,* 11 de febrero de 2010, La Habana.
EFE (2010a): «EE.UU. rechaza un cambio de la UE hacia Cuba, como pedía Moratinos», 2 de febrero de 2010, Washington.
_____ (2010b): «España desiste de cambiar Posición Común de la UE con Cuba», 16 de marzo, Madrid. Puede consultarse también en http://iberoamericaenruta.wordpress.com/2010/03/16/espana-desiste-de-cambiar-posicion-comun-de-la-ue-con-cuba/.
_____ (2010c): «Los ministros de la UE no adoptan conclusiones sobre Cuba para dar tiempo al diálogo», 14 de junio, Luxemburgo.
*El Mundo* (2009):«La Presidencia española plantea cambiar la relación entre la Unión y Cuba». *El Mundo,* 15 de octubre de 2009, Madrid. Puede verse también en http://www.elmundo.es/elmundo/2009/10/15/union_europea/1255611136.html. Consultado el 10 de noviembre de 2009.
*El País* (2010a): «Credenciales cubanas». Disponible en http://elpais.com/diario/2010/02/25/opinion/1267052401_850215.html.
_____ (2010b): «Cuba, cuenta atrás». Disponible en http://elpais.com/diario/2010/04/01/opinion/1270072802_850215.html.
Embajada de Cuba ante el Reino de España (2004): «Resumen de la prensa española», 10 de noviembre.
Eeuwen, Daniel van (comp.) (2002): *L'Amérique latine et l'Europe à l'heure de la mondialisation. Dimensions des relations internationales*, Khartala-CREALC/IEP, Paris/Aix-en-Provence.
Europapress (2003): 30 de abril de 2003, Bruselas
_____ (2004a): 9 de noviembre de 2004, Bruselas.
_____ (2004b): 11 de noviembre de 2004, Bruselas.
_____ (2004c): 24 de noviembre de 2004, Bruselas.
_____ (2010): 8 de abril de 2010, Madrid.
European Commission (1996-2009): *Bulletin of the European Union*. Disponible en http://ec.europa.eu/archives/bulletin/en/.
_____ (2016a): «Joint Proposal for a Council Decision on the conclusion, on behalf of the European Union, of the Political Dialogue and Cooperation Agreement between the European

Union and his Member States, of the one part, and the Republic of Cuba, of the other». JOIN/2016/043final-2016/0298 (NLE). Anexo I. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0043&rid=2.

_____ (2016b): «Political Dialogue and Cooperation Agreement between the European Union and its Member States, of one part, and the Republic of Cuba, of the other part». *Diario Oficial* L 3371/2016, LI337/3, 13 de diciembre, Brussels.

European Council (1996): «Conclusions of June 21-22 European Council, Florence. Presidency Conclusions». *Business Briefing*, European Union Press Release, 23 de junio, Brussels.

European Union (2010): «Statement by HR Catherine Ashton on the announcement of the liberation of 52 political prisoners in Cuba». A130/10, 8 de julio, Brussels.

Fernández, Alina (1994): «Actualidad y perspectivas de las relaciones de Cuba con la Unión Europea». *Revista de Estudios Europeos* VIII(32), Centro de Estudios Europeos, La Habana.

Fernández de Landa Montoya, María José (1996): *El control interinstitucional en la Unión Europea,* Ararteko, Vitoria.

Fernández Fernández, José Javier (2016): Entrevista realizada por el autor. Parlamento Europeo, 12 de septiembre.

Fernández Pasarín, Ana Mar (2006): «El neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europea». *Quaderns de Treball* (46), abril, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona,.

Figueroa, Dilcia (1995): *El Parlamento Europeo y América Latina: relaciones institucionales y principales puntos de vista,* Parlamento Europeo, Dirección General de Estudios, Luxemburgo.

Florentino, Francisco (1997): «Cuba y Alemania en los noventa. ¿Hacia nuevas aperturas?». *Revista de Estudios Europeos* XI(41), Centro de Estudios Europeos, La Habana.

Folguera, Pilar (1994): *Cómo se hace historia oral*, Eudema Historia, Madrid.

Fondation Robert Schuman (2011): «Declaración del 9 de mayo de 1950 pronunciada por Robert Schuman». *Cuestiones sobre Europa* (204), 10 de mayo de 2011. Puede verse también en http://www.robert-schuman.eu/es/doc/questions-d-europe/qe-204-es.pdf. Consultado el 9 de diciembre de 2014.

Forner, Salvador (ed.) (2007): *La construcción de Europa. De las «guerras civiles» a la «unificación»*, Biblioteca Nueva, S. L. e Instituto Alicantino de Cultura Juan Gil-Albert, Madrid.

Forster, Anthony and William Wallace (2000): «Common Foreign and Security Policy. From Shadow to Substance?». Helen Wallace y

William Wallace (eds.): *Policy-Making in the European Union,* Oxford University Press, New York.
Freres, Christian (2005): *An Overview of the Linkages between Spain's Regions and Cuba,* Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL), Ottawa.
Fouéré, Erwan (2016): Entrevista realizada por el autor. Centre for European Policy Studies, Bruselas, 13 de septiembre.
Gasteyger, Curt (2006): *Europe: From Division to Unification. A documented overview 1945-2006*, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn.
Goldstein, Mendel (1994): «La perspectiva europea«. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (ed.): *Cuba. Apertura económica y relaciones con Europa*, IRELA, Madrid.
González Gómez, Roberto (1990): *Teoría de las Relaciones Políticas Internacionales*, Pueblo y Educación, La Habana.
González Maicas, Zoila (1978): *La Comunidad Económica Europea,* Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
_____ (1993): «Retos y dificultades del comercio de Cuba con el mercado europeo». *Revista de Estudios Europeos* VII(27-28), Centro de Estudios Europeos, La Habana.
González Medina, René (2014): «La ofensiva del capital. La influencia de la gran empresa transnacional en la ampliación hacia el este de la Unión Europea». Tesis de licenciatura en Historia, Universidad de La Habana, (inédito).
Grabendorff, Wolf (1994): «El perfil de las relaciones entre la Unión Europea y Cuba». Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (ed.): *Cuba. Apertura económica y relaciones con Europa*, IRELA, Madrid.
Gratius, Susane (2005): *¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE. UU. hacia Cuba*, FRIDE, octubre, Madrid.
_____ 2009a): «Cuba, Estados Unidos y Europa: perspectivas de cambio». *Política Exterior* (130), julio/agosto, Madrid.
_____ (2009b): «¿Otra ocasión perdida para América Latina?». Disponible en http://eurolatin.fride.org/%C2%BFotra-ocasion-perdida-con-america-latina-392.html. Consultado el 29 de enero de 2010.
_____ (2010a): «Cuba y Europa más allá de la Posición Común». *Policy Brief* (48), FRIDE, Madrid.
_____ (2010b): «El cansino debate europeo sobre Cuba». *Foreign Policy* en español, México DF.
_____ (2010c): «La política de la Unión Europea en el triángulo Cuba-Estados Unidos-España». *Temas* (62-63), abril-septiembre, La Habana.
_____: «¿Transición de Castro a Castro?: ensayando el futuro». Disponible en http://www.fride.org. Consultado el 28 de enero de 2010.

_____ (2014): «¿Borrón y cuenta nueva? La negociación Cuba-UE». *Catalejo. El blog de Temas*, 11 de junio de 2014.
_____ (2014): «UE-Cuba: el inicio de un diálogo anunciado«. Entrevista realizada por Mirra Banchón para Deutsche Welle», 7 de febrero. Http://www.dw.de/ue-cuba-el-inicio-de-undi%C3%A1logo-anunciado/a-17416570.
Griffith, Abigail (2010): *The European Union and Cuba: The Common Position*. Council on Hemispheric Affairs, Washington DC.
Gudynas, Eduardo (2005): «El "regionalismo abierto" de la CEPAL: insuficiente y confuso». *Observatorio Hemisférico,* 28 de septiembre. Puede verse también en http://www.ircamericas.org/esp/amesp/838. Consultado el 14 de noviembre de 2011.
Guinar, Martín (2006): «Integración económica (un análisis teórico de la integración)». Disponible en www.caei.com.ar. Consultado el 9 de abril de 2010.
Henrique Cardoso, Fernando (2002): «Discurso de Fernando Cardoso, presidente de Brasil, en la Cumbre de Madrid». Disponible en http://www.americaeconomica.com/numeros3/161/reportajes/cardoso161.html. Consultado el 29 de noviembre de 2015.
Hernández Busto, Ernesto (2010): «Zapata el irreductible». Disponible en http://elpais.com/diario/2010/02/26/opinion/1267138810_850215.html.
Hernández Plá, Susana (2017): «Apuntes sobre los estudios de la integración europea en Cuba». *Horizontes y Raíces* 5(1), Universidad de La Habana/Facultad de Filosofía, Historia y Sociología, La Habana. Puede verse también en http://www.ojs.uh.cu/HorizontesYRaices. Consultado el 30 de junio de 2017.
Hobsbawm, Eric (1998): *Historia del siglo xx*, Ed. Crítica, Buenos Aires.
Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas (1992): *El Mercado Único Europeo y su impacto en América Latina,* IRELA, Madrid.
_____ (1994): *Cuba. Apertura económica y relaciones con Europa*, IRELA, Madrid.
_____ (1996a): *Cuba y la Unión Europea: las dificultades del diálogo*, IRELA, Madrid.
_____ (1996b): *La posición común de la UE sobre Cuba. Debate interno, reacciones y repercusiones,* IRELA, Madrid.
Jáuregui Atondo, Ramón (2016): Entrevista realizada por el autor. Parlamento Europeo, Bruselas, 5 de septiembre.
Judt, Tony (2006): *Posguerra. Una historia de Europa desde 1945,* Taurus historia, Madrid.
_____ (2013): *¿Una gran ilusión? Un ensayo sobre Europa*, Taurus minor, Madrid.
Kerpel, Alex de (2002): «Las relaciones entre Cuba y la Unión Europea. ¿Desencuentro en las periferias?». Maria Cristina Rosas

(coord.): *Otra vez Cuba... desencuentros y política exterior*, Universidad Nacional Autónoma de México/Quimera, México DF.
Klepal, Jakub (2006): *Posición Común de la UE hacía Cuba. Alternativas y Recomendaciones,* Policy Paper, Association for International Affairs, People in Need, Pontis Foundation, Praga.
Kolodziej, Edward (1974): *French International Policy under de Gaulle and Pompidou: The Politics of Grandeur,* Cornell University Press, Ithaca.
Krauthammer, Charles (1990): «The unipolar moment». *Foreign Affairs* 70(1), New York.
*La Jornada* (2009): México DF. Puede verse también en http://www.jornada.unam.mx/2009/10/20/. Consultado el 10 de noviembre de 2009.
Lamrani, Salim (2006): «La Unión Europea en el fondo del abismo». Disponible en http://www.rebelion.org/noticia.php?id=51776. Consultado el 29 de noviembre de 2015.
Leffler, Christian (2014): «Declaraciones del Director general para las Américas del Servicio Europeo de Acción Exterior en: "La UE anticipa resultados más lentos en las negociaciones con Cuba para un nuevo acuerdo"». Disponible en http://noticias.lainformacion.com/politica/relaciones-internacionales/la-ue-anticipa-resultados-mas-lentos-en-las-negociaciones-con-cuba-para-un-nuevo-acuerdo_Z6xx7YxD-7vyAAvMHop6UB7/. Consultado el 21 de marzo de 2014.
_____ (2016): Entrevista realizada por el autor. Servicio Europeo de Acción Exterior, Bruselas, 8 de septiembre.
Lenin, Vladimir Ilich (1961a): «La consigna de los Estados Unidos de Europa». *Obras Escogidas* en 3 t., Editorial Progreso, Moscú, t. I.
_____ (1961b): «Sobre la consigna de los Estados Unidos de Europa». *Obras Escogidas* en 3 ts, Editorial Progreso, Moscú, t. I.
Lerman Alperstein, Aida (1997): «El regionalismo abierto: MERCOSUR». *Política y Cultura*, UAM-Xochimilco, México DF.
Llano, Eduardo del (1976): *El imperialismo, capitalismo monopolista*, Editorial Orbe, La Habana.
Loynaz, Verónica (1987): «La Integración Económica Euroccidental. Balance y Perspectivas». *Revista de Estudios Europeos* (4), Centro de Estudios Europeos, La Habana.
Manners, Ian (2011): «European Communion: Political Theory of European Union», Paper prepared for the Biennial Conference of the US European Union European Studies Association (EUSA), Boston.
_____ y Richard G. Whitman (eds.) (2000): *The Foreign Policies of European Union Member States,* Manchester University Press, Manchester/New York.
Martínez, José Luis (2005): «La reconciliación transatlántica». *La República*, Montevideo.

Martínez Cordovés, Ada (2015): Entrevista realizada por el autor. Asamblea Nacional del Poder Popular, La Habana, 24 de septiembre.
Martínez Martínez, Osvaldo (1994): «Los retos del presente a la economía cubana». Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (ed.): *Cuba. Apertura económica y relaciones con Europa*, IRELA, Madrid.
Martínez Salsamendi, Carlos (1994): «Posibilidades para la reinserción de Cuba en la economía internacional y el papel de Europa». Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas (ed.): *Cuba. Apertura económica y relaciones con Europa*, IRELA, Madrid.
Martinho, Isabel (2015): Entrevista realizada por el autor. Servicio Europeo de Acción Exterior, Bruselas, 5 de junio.
MINCEX Cuba (1995) «Oficina del Ministro del Comercio Exterior, Documento OM-2949 de 26 de septiembre de 1995», Carpeta Unión Europea 1993-1995, Archivo Central del MINREX, La Habana.
MINREX Cuba (1993-2003): «Fondos documentales públicos», Carpetas Unión Europea, Archivo Central, La Habana.
_____ (1994) «Oficina del Ministro, Documento RS 1902 de 28 de abril de 1994», Carpeta Unión Europea 1993-1995, Archivo Central, La Habana.
_____ (1995a): «Oficina del Ministro, Documento RS 5377 de 4 de octubre de 1995», Carpeta Unión Europea 1993-95, Archivo Central, La Habana.
_____ (1995b): «Oficina del Ministro, Parte No. 1 sobre la visita de la troika, s/ref., 7 de noviembre de 1995», Carpeta Unión Europea 1993-1995, Archivo Central, La Habana.
_____ (1995c): «Oficina del Ministro, Troika de la UE. Parte No. 3», s/ref, 8 de noviembre de 1995», Carpeta Unión Europea 1993-1995, Archivo Central, La Habana.
_____ (1995d): «Oficina del Ministro, Partes Nos. 1 al 8 sobre la visita de la troika, s/ref., 7 de noviembre de 1995 al 10 de noviembre de 1995», Carpeta Unión Europea 1993-1995, Archivo Central, La Habana.
_____ (1995e): «Carta del ministro de Relaciones Exteriores, Roberto Robaina, a Felipe Pérez Roque, sobre acuerdo del Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995», R/S 6616, 16 de diciembre, Carpeta Unión Europea 1995, Archivo Central, La Habana.
_____ (1996a): «Carta de la Directora a.i. de Asuntos Multilaterales del MINREX, a Mary Flores, Viceministra, sobre el borrador presentado por España al Consejo de la UE. Documento RS/2336 de 19 de noviembre de 1996, Ref.: Proyecto de acciones para Cuba de España ante la Unión Europea», Carpeta Unión Europea 1996, Archivo Central, La Habana.

_____ (1996b): «Declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores». *Granma Internacional,* 4 de diciembre, La Habana.
_____ (1996c): «Documento dirigido por Abelardo Moreno, Director DAM, a Isabel Allende, Viceministra, Documento RS/2405 de 4 de diciembre de 1996», Carpeta Unión Europea 1996, Archivo Central, La Habana.
_____ (1996d): «Documento elaborado por la Dirección Jurídica, Documento RS 27/4257 de 21 de noviembre de 1996», Carpeta Unión Europea 1996, Archivo Central, La Habana.
_____ (1997a): «Oficina del Ministro, Documento R/S 1907 de 17 de abril de 1997, dirigido por Jorge Bolaños, Ministro a.i., a Felipe Pérez Roque, en el Consejo de Estado», Carpeta Unión Europea 1997, Archivo Central, La Habana.
_____ (1997b): ««*Understanding Between the United States and the European Union (Libertad Act)*», Anexo a nota de Fernando Remírez de Estenoz, Jefe de la Sección de Intereses de Cuba en Washington, a Roberto Robaina, Ministro, de 24 de abril de 1997», Carpeta Unión Europea 1997, Archivo Central, La Habana.
_____ (1997c): «Documento R/S 5920, Carta del Ministro de Relaciones Exteriores, Roberto Robaina, a Carlos Lage, sobre entrevista de la Viceministra Isabel Allende con Francesc Granell, Director de la Comisión Europea», Carpeta Unión Europea 1997, Archivo Central, La Habana.
_____ (1998): «Entendimiento con respecto a las disciplinas para el fortalecimiento de la protección de las inversiones, de 18 de mayo de 1998 (copia facsimilar)», Carpeta Unión Europea 1998, Archivo Central, La Habana.
_____ (2000a): «Despacho del Ministro, Documento OM-333 de 20 de abril de 2000, de Rogelio Sierra, Jefe de Despacho, a Ángel Dalmau, Viceministro», Carpeta Unión Europea 2000, Archivo Central, La Habana.
_____ (2000b): «Viceministro de Relaciones Exteriores, Documento RS-387 de 20.4.2000, de Ángel Dalmau, Viceministro, a Felipe Pérez Roque, Ministro», Carpeta Unión Europea 2000, Archivo Central, La Habana.
_____ (2003): «La Unión Europea no tiene autoridad moral para condenar a Cuba». Disponible en http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cuba/jiribilla/D/2003/n109_06/paraimprimir/109_41_imp.html. Consultado el 5/4/2010.
_____ (2007): «Declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre las conclusiones del Consejo de Relaciones Exteriores de la Unión Europea sobre Cuba». *Granma*, 22 de junio de 2007, La Habana.

_____ (2012): «Declaración del Director interino de Europa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, Elio Rodríguez Perdomo, en relación con recientes declaraciones sobre Cuba realizadas por la Alta Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE», 6 de diciembre. Disponible en http://www.cubaminrex.cu/.

Mora Secade, Lázaro (2001): «La dimensión política de la cooperación entre las ONG europeas y cubanas». *Revista de Estudios Europeos,* XVII(57), Centro de Estudios Europeos, La Habana.

_____ (2005): «Las relaciones de la UE con Cuba y Estados Unidos». *Revista de Estudios Europeos,* XX(65), Centro de Estudios Europeos, La Habana.

Moratinos, Miguel Ángel (2004): «Nueva oportunidad». *Foreign Policy en Español*, Madrid.

Moussis, Nicholas (2001): *Access to European Union Laws, Economics, Policies*, European Study Service, Rixensart.

MTV (2005): Noticiero MTV, 27 de marzo, Bruselas.

Mujica Cantelar, René Juan (2015): Entrevista realizada por el autor. Residencia del entrevistado, La Habana, 8 de julio.

Navas Morata, Rosario (2015): Entrevista realizada por el autor. Ministerio de Relaciones Exteriores, La Habana, 6 de mayo.

Neuser, Norbert (2016): Entrevista realizada por el autor. Parlamento Europeo, Bruselas, 6 de septiembre.

Niese, Steffen (2012): *La política alemana hacia Cuba a partir de 1990. Balance y perspectivas*, PapyRossa Verlag, Köln.

Niño Pérez, Javier (2016): Entrevista realizada por el autor. Servicio Europeo de Acción Exterior, Bruselas, 14 de septiembre.

NOTIMEX (2002): (4.10.2002), Bruselas.

Nupnau, Ben (2016): Entrevista realizada por el autor. Servicio Europeo de Acción Exterior, Bruselas, 15 de septiembre.

Nyen, Frédérique van (2006-2007): «Le développement comme processus politique à Cuba. Mémoire en vue de l'obtention du titre de Licenciée en science politique de l'ULB, orientation Relations Internationales», Université Libre de Bruxelles, Faculté de sciences sociales, politiques et économiques, (inédito).

Ochman, Marta (2004): *El Occidente dividido: las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Europa,* Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México.

O'Neill, Michael (1996): *The Politics of European Integration, A reader,* Routledge, London and New York.

Parlamento Europeo (1988): Resolución sobre las relaciones de la CE con los estados no europeos miembros del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) (13.10.1988). Instituto de Relaciones

Europeo-latinoamericanas (ed.): *Cuba. Apertura económica y relaciones con Europa*, Madrid, 1994.

_____ (1995): «Documentos de sesión. PE 214.311/def. 01.12.95. A4-0312/95». Documento facsimilar.

_____ (1996): «Resolución sobre Cuba». European Commission: *Bulletin EU* (3), 1996. Puede verse también en http://ec.europa.eu/archives/bulletin/en/9603/p104083.html.

_____ (1997): «Resolución sobre la suspensión del procedimiento de solución de los litigios en la OMC sobre la Ley Helms-Burton», 15 de mayo. European Commission: *Bulletin EU (*5). Puede verse también en http://ec.europa.eu/archives/bulletin/en/9705/.

_____ (2003a): «Resolución sobre los derechos humanos en Cuba», *Bulletin EU* (4), 10 de abril. Puede verse también en http://ec.europa.eu/archives/bulletin/en/0304/p102001.html.

_____ (2003b): «Resolución sobre las relaciones UE-Cuba». *Bulletin EU* (9), 4 de septiembre. Puede verse también en http://ec.europa.eu/archives/bulletin/en/0309/p102005.html.

_____ (2003c): «Acta. Resultado de la votación nominal-Anexo 2», 10 de abril. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bPV%2b20030410%2bRES-RCV%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES.

_____ (2004): «Resolución sobre Cuba». *Bulletin EU* (4), 22 de abril. Puede verse también en http://ec.europa.eu/archives/bulletin/en/0404/p102008.html.

_____ (2004b): «Resolución sobre Cuba». *Bulletin EU* (11), 17 de noviembre. Puede verse también en http://ec.europa.eu/archives/bulletin/en/0411/p102003.html.

_____ (2006): «Resolución sobre la política de la Unión Europea hacia el gobierno cubano». *Bulletin EU* (1-2), 2 de febrero. Puede verse también en http://ec.europa.eu/archives/bulletin/en/0601/p104015.html.

_____ (2007): «Acta. Resultado de la votación nominal-Anexo 2», 21 de junio. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bPV%2b20070621%2bRES-RCV%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES.

_____ (2009): «Acta. Resultado de la votación nominal-Anexo 2», 7 de mayo. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bPV%2b20090507%2bRES-VOT%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fES.

Partido Comunista de Cuba. Buró Político (1996): «Informe del Buró Político al V Pleno del Comité Central del PCC». *Granma,* 24 de marzo, La Habana.

Peiro, Luis y María Aldave (1996): «Fidel-Aznar. Sigue la partida. ¿Y los cubanos qué?». *Cambio 16,* 9 de diciembre, Madrid.
Pellón, Raynier (2009): «El papel de España en la UE y su impacto para las relaciones con Cuba». *Revista de Estudios Europeos* (83), Centro de Estudios Europeos, La Habana.
Perera Gómez, Eduardo (1986): «El espíritu de Lomé y la cooperación con el Tercer Mundo». *Eurocomentarios*, Centro de Estudios de Europa Occidental, La Habana.
_____ (1989a): *Alcance y limitaciones de una acción concertada. La política africana de la Comunidad Económica Europea,* Centro de Estudios Europeos, La Habana.
_____ (1989b): «Cuba en la política exterior de Francia». *Revista de Estudios Europeos* (12), Centro de Estudios Europeos, La Habana.
_____ (1992a): «Maastricht y los nuevos caminos de Europa». *Revista de Estudios Europeos* VI(21-22), Centro de Estudios Europeos, La Habana.
_____ (1992b): «Cuba-Europa: encuentro y desencuentros». *Revista de Estudios Europeos* VI(23), Centro de Estudios Europeos, La Habana.
_____ (1993): «El nuevo orden europeo y las perspectivas de las relaciones comunitarias con América Latina». *Revista de Estudios Europeos,* VII(27-28), Centro de Estudios Europeos, La Habana.
_____ (1994): «La Unión Europea y Cuba: hacia un mayor realismo en las relaciones». Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (ed.): *Cuba. Apertura Económica y relaciones con Europa,* Madrid.
_____ (1995a): «Presencia de España en Cuba». *Boletín de Información Comercial Española* (2471), Madrid.
_____ (1995b): «Bringing Cuba In From the Cold». *European Brief,* 3(1), London.
_____ (1995c): «Cuba en la estrategia reciente de la Unión Europea». *Revista de Estudios Europeos* IX(36), Centro de Estudios Europeos, La Habana.
_____ (1996): «Cooperation Relations Between the European Union and Cuba. Achievements, Difficulties and Prospects». *Transitions* XXXVII(2), Bruxelles.
_____ (1997): «Cuba y la Unión Europea: los factores del estancamiento». *Investigaciones,* Centro de Estudios Europeos, La Habana.
_____ (1998): «Las resoluciones del Parlamento Europeo sobre América Latina. Una aproximación analítica». *Revista de Estudios Europeos* XI(45-46), Centro de Estudios Europeos, La Habana.

_____ (1999a): «Proyección de la Unión Europea en el diferendo contra Estados el Unidos por la Ley Helms-Burton». *Aportes* (10), Puebla, México.
_____ (1999b): «Cuba y la Unión Europea: entre el bilateralismo y el multilateralismo». Trabajo de investigación anual, Centro de Estudios Europeos, La Habana, (inédito).
_____ (2000): «Condicionalidad y condicionamientos previos en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea». *Revista de Estudios Europeos* XII (53-54), Centro de Estudios Europeos, La Habana.
_____ (2001a): «Disputas comerciales vigentes entre la Unión Europea y Estados Unidos en el seno de la Organización Mundial de Comercio». Trabajo de investigación, Centro de Estudios Europeos, La Habana, (inédito).
_____ (2001b): «Relaciones UE-Cuba: constataciones e incertidumbres». *Revista de Estudios Europeos* XIX(59), Centro de Estudios Europeos, La Habana.
_____ (2003): «Implicaciones para terceros de la ampliación europea». *Revista de Estudios Europeos* XX(64), Centro de Estudios Europeos, La Habana.
_____ (2006): «El triángulo UE-Estados Unidos-Cuba: tendencias y opciones». *Revista de Estudios Europeos* (72), Centro de Estudios Europeos, La Habana.
_____ (2010): «La Unión Europea y su papel en las relaciones Estados Unidos-Cuba». *Temas* (62-63), La Habana.
_____ (2012): «The European Union and Its Role in U.S.-Cuban Relations». *Debating U.S.-Cuban Relations. Shall We Play Ball?*, Routledge, New York-London.
_____ (2014): «A Unión Europea e Cuba. Certezas e incertezas do camiño á normalidade». *Tempo Exterior*, XIV(I), xanéiro-xulio, Santiago de Compostela.
_____ (2015): «Cuba de Moda». *Perspectivas* (2), julio, FESCUBA, Santo Domingo.
_____ (2016): *Evolución histórica de la política de la Unión Europea hacia Cuba (1988-2014)*. Tesis de doctorado en Ciencias Históricas, Universidad de La Habana, (inédita).
Pérez Milián, Dunia (2008): *La saga europea de la política de los Estados Unidos hacia Cuba*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
Pomian, Kzysztof (1996): «La historia de las estructuras». Colectivo de autores: *La Historia y el oficio de historiador,* Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
Portal de la Unión Europea: http://europa.eu/. Consultado por última vez el 29 de enero de 2018.

Portocarero, Hermann (2015): Entrevista realizada por el autor. Delegación de la Unión Europea, La Habana, 28 de agosto.
_____ (2016): Entrevista realizada por el autor. *Catalejo. El blog de Temas*.
Pöttering Hans-Gert (2005): «Cuba and Castro. No appeasement possible», European Parliament, Brussels.
Puerta Rodríguez, Hilda (2002): «El Acuerdo de Cotonú y el posible ingreso de Cuba». *Revista de Estudios Europeos* XX(60), Centro de Estudios Europeos, La Habana.
«¿Quién gobierna Europa?». Disponible en http://www.taringa.net/posts/info/1385442/Quien-gobierna-Europa.html. Consultado el 18 de mayo de 2013.
Ramos, Danay *et al.* (2017): «Europa: ¿Una realidad contemporánea o una noción ancestral?». *Horizontes y Raíces*, 5(1), Universidad de La Habana/Facultad de Filosofía, Historia y Sociología, La Habana. Puede verse también en http://www.ojs.uh.cu/HorizontesYRaices. Consultado el 30 de junio de 2017.
«Reflexiones del Comandante en Jefe (2007-2015)». Disponible en http://www.cuba.cu/gobierno/reflexiones/reflexiones.html. Consultado por última vez el 29 de noviembre de 2015.
Renard, Thomas (2011): «The Treachery of Strategies: A Call for True EU Strategic Partnerships». *Egmont Paper*s (45), Egmont-Royal Institute for International Relations, Academia Press, Brussels.
Rodas, Alberto (2016): Entrevista realizada por el autor. Secretariado del Parlamento Europeo, 15 de septiembre.
Rodríguez, Bruno (2016): «Discurso del Canciller de Cuba ante el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea durante la ceremonia de firma del ADCP Cuba-UE», Bruselas, 12 de diciembre. Disponible en http://www.minrex.gob.cu/es/discurso-del-canciller-de-Cuba-ante-el-consejo-de-ministros-de-la-union.
Rodríguez, Carlos Rafael (1981): «Fundamentos estratégicos de la política exterior de Cuba». *Cuba Socialista* 1(1), La Habana.
Rodríguez, José Luis (2015): «Tendencias del mercado internacional y su impacto en la economía cubana». Red en Defensa de la Humanidad-Cuba, 11 de marzo. Disponible en http://www.cubaendefensadelahumanidad.blogspot.com/2015/03/tendencias-del-mercado-internacional-y-11.html.
Rodríguez Perdomo, Elio Eduardo (2015): Entrevista realizada por el autor. Ministerio de Relaciones Exteriores, La Habana, 21 de agosto.
Rosario Hernández, Vivian del (1992): «España-Cuba. Empresas mixtas. Nuevos lazos. Nuevas realidades». *Revista de Estudios Europeos* VI(23), Centro de Estudios Europeos, La Habana.

Roque Valdés, Nelson (1997): «Las relaciones Italia-Cuba en los noventa». *Revista de Estudios Europeos* XI(42), Centro de Estudios Europeos, La Habana.
Roy, Joaquín (1988): *Cuba y España: percepciones y relaciones*, Biblioteca cubana contemporánea, Editorial Playor, Madrid.
_____ (1998): *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispanocubanas (1898-1998)*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid.
_____ (2002a): «La Unión Europea ante Cuba y Colombia: de buenas intenciones y altas esperanzas a notables contradicciones y grandes frustraciones». *América Latina Hoy* (31), Ediciones de la Universidad de Salamanca.
_____ (2002b): «The European Anchoring of Cuba: From Persuasion and Good Intentions to Contradiction and Frustration». *Working Paper Series* 2(6), Miami European Union Center, University of Miami.
_____ (2003): «The European Union Perception of Cuba: From Frustration to Irritation». *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, 3(2), Miami-Florida European Union Center. Florida Internacional University. University of Miami. Puede verse también en http://www.miami.edu/eucenter. Consultado el 19 de julio de 2011.
_____ (2004a): «The European Union and Cuba, in the aftermath of Castro's 'fall'». *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, 4(14), Miami-Florida European Union Center, Florida International University, University of Miami. Puede verse también en http://www.miami.edu/eucenter. Consultado el 19 de julio de 2011.
_____ (2004b): «Confrontación, irritación y desilusión: balance de las relaciones entre la Unión Europea y Cuba». *ARI* (165), Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid.
_____ (2005): «El futuro de Cuba». *Tribuna Internacional*. Puede verse también en http://www.ojosdepapel.com/Index.aspx?article=2249. Consultado el 29 de enero de 2010.
_____ (2007a): «The attitude of the European Union and Spain towards Cuba: an assessment, a year after Castro's illness», *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series* 4 special edition, Miami-Florida European Union Center, Florida Internacional University, University of Miami. Puede verse también en http://www.miami.edu/eucenter. Consultado el 19 de julio de 2011.
_____ (2007b): «Exigiendo y culpando a España». Disponible en http://www.elsiglodeuropa.es/siglo/historico/2007/723/723tribunaRoy.html. Consultado el 29 de enero de 2010.
_____ (2008a): «Cuba: transición, sucesión, estabilidad, seguridad-contexto de la actuación europea». *Jean Monnet/Robert*

*Schuman Paper Series*, Special edition, Miami-Florida European Union Center, Florida Internacional University, University of Miami. Puede verse también en http://www.miami.edu/eucenter. Consultado el 19 de julio de 2011.

_____ (2008b): «European Views on Cuba (1959-2009): Milestones and trends». Trabajo presentado en la conferencia de la Asociación Canadiense de Estudios Latinoamericanos (CALACS) celebrada en Vancouver del 4 al 7 de junio de 2008.

_____ (2009): «The Cuban Revolution (1959-2009) and the European Union: a documentary selection of Statements and Declarations». Disponible en http://www.miami.edu/eucenter. Consultado el 19 de julio de 2011.

_____ (2016): «La Unión Europea y Cuba: nueva relación». Disponible en http://www.elnuevoherald.com/opinion-es/opincol-blogs/opinion-sobre-cuba/article121403598.html. Consultado el 19 de diciembre de 2016.

Salomón, Mónica (1999): «La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los "nuevos intergubernamentalismos"». *Afers Internacionals* (45-46), Fundación CIDOB, Barcelona.

Sanahuja, José Antonio (2000): «Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones Unión Europea-América Latina: un examen de los problemas comerciales». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (1). Disponible en http://www.reei.org/. Consultado el 6 de mayo de 2011.

_____ (2006): «Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas». *Pensamiento Iberoamericano* (0). Puede verse también en http://www.academia.edu/539664/Regionalismo_e_integración_en_América_Latina_balance_y_perspectivas. Consultado el 11 de octubre de 2011.

Sapena Granell, Enrique (1993): Entrevista realizada por el autor. Parlamento Europeo, Bruselas, octubre.

Serrano, Pío E. (s.f.): «Las amistades peligrosas». Disponible en http://www.cubaencuentro.com/encuentro-en-la-red. Consultado el 29 de noviembre de 2004.

_____: «Una mirada (desde Europa) sobre las elecciones en Estados Unidos». Disponible en http://www.cubaencuentro.com/encuentro-en-la-red. Consultado el 08/11/2004.

Smets, Paul-F. (1992): *Il faut faire l'Europe. Trente ans de la vie et des combats de Paul-Henri Spaak,* Fondation Paul-Henri Spaak, Bruxelles.

Sojo, Marta G. (2016): «Triunfa resistencia del pueblo cubano». *Bohemia*, 6 de enero de 2017, La Habana.

Soto, Ángel (2010): *El presente es historia,* Centro de Estudios Bicentenario, Santiago.

Suárez González, Fernando (1994): «Los derechos humanos: telón de fondo indispensable para las relaciones entre Europa y Cuba». Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (ed.): *Cuba. Apertura Económica y relaciones con Europa,* IRELA, Madrid.

Telò, Mario y Paul Magnette (dirs.) (s.f.): *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité,* Eds. Complexe, Bruxelles.

Terradas, Nicolás (2007): *La Unión Europea y las Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Facultad de Relaciones Internacionales.

Torres Fumero, Constantino (2000): «Algunas reflexiones historiográficas a fin de siglo. La historia del presente». *Debates Americanos* (9), La Habana.

Torres López, Juan (1995): *Desigualdad y crisis económica. El reparto de la tarta*, Editorial Sistema, Madrid.

Tvevad, Jesper (2015): «Cuba, the USA and the EU: Forging closer ties, looking to the future», Directorate-General for External Policies, European Parliament, Brussels.

United Kingdom Foreign & Commonwealth Office: Human Rights and Democracy (2011): «The 2010 Foreign & Commonwealth Office Report». Disponible en http://www.official-documents.gov.uk/. Consultado el 1 de abril de 2011.

Vadillo, Nerea (2011): *La política exterior de la Unión Europea hacia Cuba (1993-2003),* Comunicación Social ediciones y publicaciones, Sevilla-Zamora.

Vázquez Díaz, René (2003): «"Desamericanizar" la cuestión cubana». *El País*, 12 de junio, Madrid.

Vázquez Montalbán, Manuel (2003): *La Aznaridad. Por el imperio hacia Dios o por Dios hacia el imperio*, Ed. Mondadori, Madrid.

Vicent, Mauricio (2005): «O dialogamos con Cuba o nos tiramos los trastos a la cabeza», entrevista a Carlos Alonso Zaldívar, Embajador del Reino de España en La Habana. *El País,* 24 de enero. Puede verse también en http://elpais.com/diario/2005/01/24/espana/1106521211_850215.html. Consultado el 29 de noviembre de 2015.

_____ (2010): «¿Zapata? ¿Qué Zapata...?». *El País* digital, 7 de marzo de 2010, Madrid. Disponible en http://elpais.com/diario/2010/03/07/internacional/1267916406_850215.html.

Wallace, Helen y William Wallace (eds.) (2000): *Policy-Making in the European Union,* Oxford University Press, New York.

Xalma, Cristina (2008): «Europa frente a Cuba El fracaso de una política subalterna». *Nueva Sociedad* (216), julio-agosto, Caracas.

Yusef, Rashideh (2016): Entrevista realizada por el autor. DEVCO-Comisión Europea, Bruselas, 5 de septiembre.

# Entrevistados

Allende Karam, Isabel. Universitaria. Viceministra de Relaciones Exteriores a cargo del área de Europa 1993-1999; embajadora ante el Reino de España, 2000-2005.

Alzugaray Treto, Carlos. Universitario. Embajador ante el Reino de Bélgica, el Gran Ducado de Luxemburgo y la UE, 1994-1995.

Carrillo Alfonso, Pedro Noel. Universitario. Funcionario del área de Europa del Departamento Internacional del CC-PCC, 2000-2005; embajador ante la República de Irlanda, 2005-2009; funcionario a cargo de la UE del área de Europa del Departamento Internacional del CC-PCC, 2009-2011; coordinador del área de Europa del Departamento Internacional del CC-PCC, 2011.

Dalmau Fernández, Ángel. Universitario. Viceministro de Relaciones Exteriores a cargo del área de Europa 2000-2004.

Declercq, Xavier. Universitario. Director de Política de la ONG OXFAM-Solidarité.

Fernández Fernández, José Javier. Universitario. Jefe de Unidad Latinoamérica, Secretariado del Parlamento Europeo.

Fouéré, Erwan. Universitario. Investigador Senior Asociado en el *Centre for European Policy Studies;* primer jefe de Delegación de la Comisión Europea ante la República de Cuba, 1989-1992.

Jáuregui Atondo, Ramón. Universitario. MEP (S&D); miembro de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la UE; presidente de EUROLAT.

Leffler, Christian. Universitario. Secretario General Adjunto para Temas Sociales y Económicos (Consejo de la UE); exjefe del equipo negociador por la UE del Acuerdo de diálogo político y cooperación con Cuba.

Martínez Cordovés, Ada. Funcionaria a cargo de Europa en la Comisión de Relaciones Exteriores de la Asamblea Nacional del Poder Popular.

Martinho, Isabel. *Desk officer* Cuba en la DG RELEX de la Comisión Europea (debido a problemas técnicos que impidieron guardar la grabación no se pudo transcribir).

Mujica Cantelar, René Juan. Universitario. Embajador ante el Reino de Bélgica, el Gran Ducado de Luxemburgo y las Comunidades Europeas, 1995-2000; embajador ante el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte; embajador ante la República Federal de Alemania.

Navas Morata, Rosario. Universitaria. Embajadora ante el Reino de Bélgica, el Gran Ducado de Luxemburgo y las Comunidades Europeas, 1991-1994.

Neuser, Norbert. Universitario. MEP (S&D), miembro de la Comisión de Desarrollo (DEVE) y de la Delegación para las relaciones con los países (DACP).

Niño Pérez, Javier. Universitario. Jefe de División, asuntos políticos con Turquía en el Servicio Europeo de Acción Exterior; jefe de Delegación de la UE ante la República de Cuba 2007-2012.

Nupnau, Ben. Universitario. *Desk Officer* a cargo de Cuba, Jamaica, Belize y Bahamas, Servicio Europeo de Acción Exterior.

Portocarero, Hermann. Universitario. Embajador del Reino de Bélgica ante la República de Cuba, 1995-1999; embajador Jefe de Delegación de la UE ante la República de Cuba, 2012-2017.

Rodas, Alberto. Universitario. Jefe de Unidad, Secretariado de la Comisión, PE.

Rodríguez Perdomo, Elio Eduardo. Universitario. Consejero Segundo jefe de Misión en la Embajada de Cuba ante la República Francesa, 1995-99; embajador ante el Reino de los Países Bajos; segundo secretario encargado de Asuntos Consulares, 1991-1994; embajador ante el Reino de Bélgica, el Gran Ducado de Luxemburgo y las Comunidades Europeas, 2005-2010.

Sapena Granell, Enrique. Universitario. MEP (PSE). Miembro de la Delegación del PE para las relaciones con América Central y México.

Yusef, Rashideh. Universitaria. Funcionaria de Cooperación Internacional en la Comisión Europea (DEVCO).

# Glosario de siglas

ACP: África, el Caribe y el Pacífico.
AELC: Asociación Europea de Libre Comercio.
AHE: Ayuda Humanitaria y de Emergencia.
AMI: Acuerdo Multilateral de Inversiones.
AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo.
AUE: Acta Única Europea.
BCE: Banco Central Europeo.
BEI: Banco Europeo de Inversiones.
BERD: Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.
CAME: Consejo de Ayuda Mutua Económica.
CARIFORUM: Caribbean Forum.
CE: Comunidad Europea.
CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero.
CED: Comunidad Europea de Defensa.
CEE: Comunidad Económica Europea.
CEPAL: Comisión Económica para América Latina.
COREPER: Comité de Representantes Permanentes.
CPE: Cooperación Política Europea.
CSCE: Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa.
ECHO: European Communities' Humanitarian Office (Oficina Humanitaria de las Comunidades Europeas).
ECU: European Currency Unit (Unidad Monetaria Europea).
EPA: Economic Partnership Agreements.
EURATOM: Comunidad Europea de la Energía Atómica.

FED: Fondo Europeo de Desarrollo.
FMI: Fondo Monetario Internacional.
ISAF: Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad.
JAI: Justicia y Asuntos de Interior.
MEP: Miembro del Parlamento Europeo.
MUE: Mercado Único Europeo.
OECE: Organización Europea para la Cooperación Económica.
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OMC: Organización Mundial del Comercio.
ONG: Organización no gubernamental.
ONU: Organización de las Naciones Unidas.
OTAN: Organización del Tratado del Atlántico del Norte.
PAC: Política Agrícola Común.
PCC: Partido Comunista de Cuba.
PE: Parlamento Europeo.
PECO: Países de Europa Central y Oriental.
PESC: Política Exterior y de Seguridad Común.
PESD: Política Europea de Seguridad y Defensa.
POLCOM: Comité Político.
PP: Partido Popular.
PPE: Partido Popular Europeo.
PSE: Partido Socialista Europeo.
PSOE: Partido Socialista Obrero Español.
PVD/ALA: Países en vías de Desarrollo de Asia y Latinoamérica.
RDA: República Democrática Alemana.
RFA: República Federal de Alemania.
SEAE: Servicio Europeo de Acción Exterior.
SGP: Sistema Generalizado de Preferencias.
SME: Sistema Monetario Europeo.
TUE: Tratado de la Unión Europea.
UBPC: Unidad Básica de Producción Cooperativa.
UE: Unión Europea.
UEM: Unión Económica y Monetaria.
UEO: Unión de Europa Occidental.
USAID: United State Agency for International Development.

# Anexos

# Anexo I

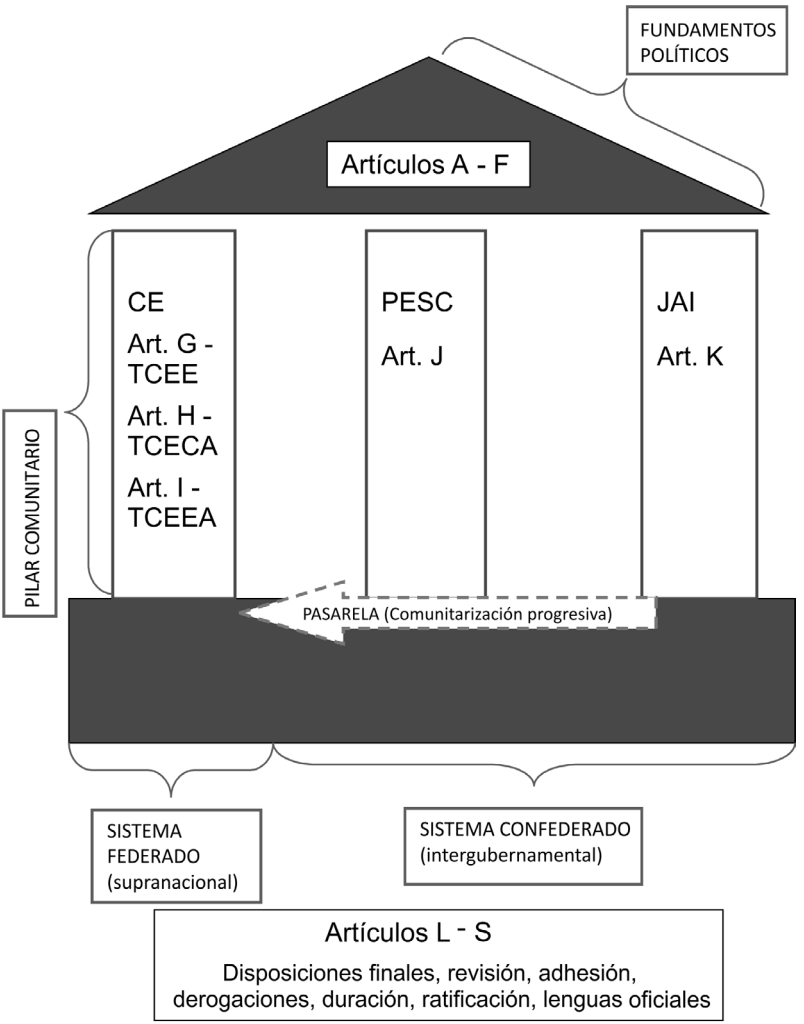
Comportamiento económico de países seleccionados
de la CE antes de y durante la crisis de 1974-1985

| | *Crecimiento per cápita anual (%)* | | *Crecimiento del volumen de exportaciones (% anual)* | | *Índice de inflación* | | *Desempleo* | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1950-1973 | 1974-1985 | 1950-73 | 1974-85 | 1950-1973 (1950=100) | 1974-1985 (%) | Promedio 1964-1973 | 1974-1985 (%) |
| Bélgica | 3,6 | 1,6 | 9,4 | 3,3 | 192 | 7,7 | 2.3 | 8,8 |
| Dinamarca | 3,3 | 1,8 | 6,9 | 4,0 | 294 | 9,7 | (1.3) | (7,6) |
| Francia | 4,1 | 1,6 | 8,2 | 5,0 | 310 | 10,5 | 2.3 | 6,4 |
| Alemania | 5,0 | 2,0 | 12,4 | 4,8 | 187 | 4,5 | 0.8 | 4,8 |
| Italia | 4,8 | 1,7 | 11,7 | 5,9 | 243 | 15,5 | 5.4 | 7,9 |
| Holanda | 3,5 | 1,1 | 10,3 | 3,0 | 250 | 5,9 | 1.2 | 7,5 |
| Reino Unido | 2,5 | 1,3 | 3,9 | 3,2 | 284 | 12,3 | 2.9 | 7,8 |

FUENTES: OECD (1987): *Historical Statistics 1960-1985*, Paris; Maddison, A. (1982): *Ontwikkelingsfasen van het kapitalisme*, Spectrum, Utretch. Condensado por el autor a partir de las tablas que aparecen en Alfred Pfaller, Ian Gough and Göran Therborn (eds.) (1991:240-241): *Can the Welfare State Compete? A Comparative Study of Five Advanced Capitalist Countries*, McMillan, London.

# Anexo II

La estructura del Tratado de la UE (Maastricht)




FUENTE: Araceli Mangas Martín (1994): Conferencia en el Diplomado en Estudios de la Integración Europea, El Colegio de México. Notas tomadas por el autor.

# Anexo III

Presidencias rotativas del Consejo de la CE/UE, 1988-2010

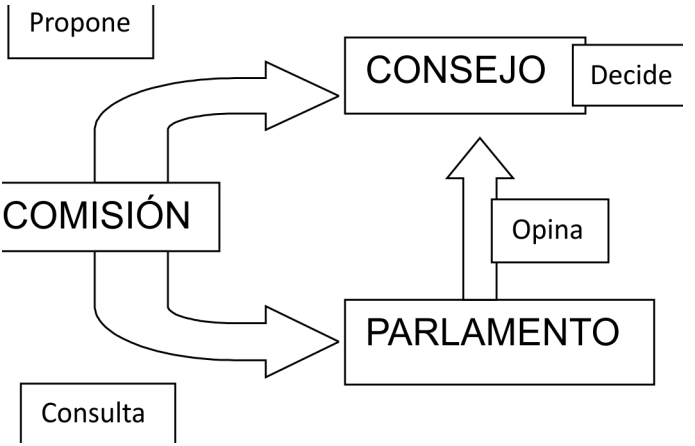
| *Año* | *Semestre* | *País* |
|---|---|---|
| 1988 | julio-diciembre | Grecia |
| 1989 | enero-junio | España |
| | julio-diciembre | Francia |
| 1990 | enero-junio | Irlanda |
| | julio-diciembre | Italia |
| 1991 | enero-junio | Luxemburgo |
| | julio-diciembre | Países Bajos |
| 1992 | enero-junio | Portugal |
| | julio-diciembre | Reino Unido |
| 1993 | enero-junio | Dinamarca |
| | julio-diciembre | Bélgica |
| 1994 | enero-junio | Grecia |
| | julio-diciembre | Alemania |
| 1995 | enero-junio | Francia |
| | julio-diciembre | España |
| 1996 | enero-junio | Italia |
| | julio-diciembre | Irlanda |
| 1997 | enero-junio | Países Bajos |
| | julio-diciembre | Luxemburgo |
| 1998 | enero-junio | Reino Unido |
| | julio-diciembre | Austria |
| 1999 | enero-junio | Alemania |
| | julio-diciembre | Finlandia |
| 2000 | enero-junio | Portugal |
| | julio-diciembre | Francia |
| 2001 | enero-junio | Suecia |
| | julio-diciembre | Bélgica |
| 2002 | enero-junio | España |
| | julio-diciembre | Dinamarca |

# Anexo III (cont.)

| *Año* | *Semestre* | *País* |
|---|---|---|
| 2003 | enero-junio | Grecia |
| | julio-diciembre | Italia |
| 2004 | enero-junio | Irlanda |
| | julio-diciembre | Países Bajos |
| 2005 | enero-junio | Luxemburgo |
| | julio-diciembre | Reino Unido |
| 2006 | enero-junio | Austria |
| | julio-diciembre | Finlandia |
| 2007 | enero-junio | Alemania |
| | julio-diciembre | Portugal |
| 2008 | enero-junio | Eslovenia |
| | julio-diciembre | Francia |
| 2009 | enero-junio | Rep. Checa |
| | julio-diciembre | Suecia |
| 2010 | enero-junio | España |
| | julio-diciembre | Bélgica |
| 2011 | enero-junio | Hungría |
| | julio-diciembre | Polonia |
| 2012 | enero-junio | Dinamarca |
| | julio-diciembre | Chipre |
| 2013 | enero-junio | Irlanda |
| | julio-diciembre | Lituania |
| 2014 | enero-junio | Grecia |
| | julio-diciembre | Italia |
| 2015 | enero-junio | Letonia |
| | julio-diciembre | Luxemburgo |
| 2016 | enero-junio | Países Bajos |
| | julio-diciembre | Eslovaquia |
| 2017 | enero-junio | Malta |
| | julio-diciembre | Estonia |
| 2018 | enero-junio | Bulgaria |
| | julio-diciembre | Austria |

# Anexo IV

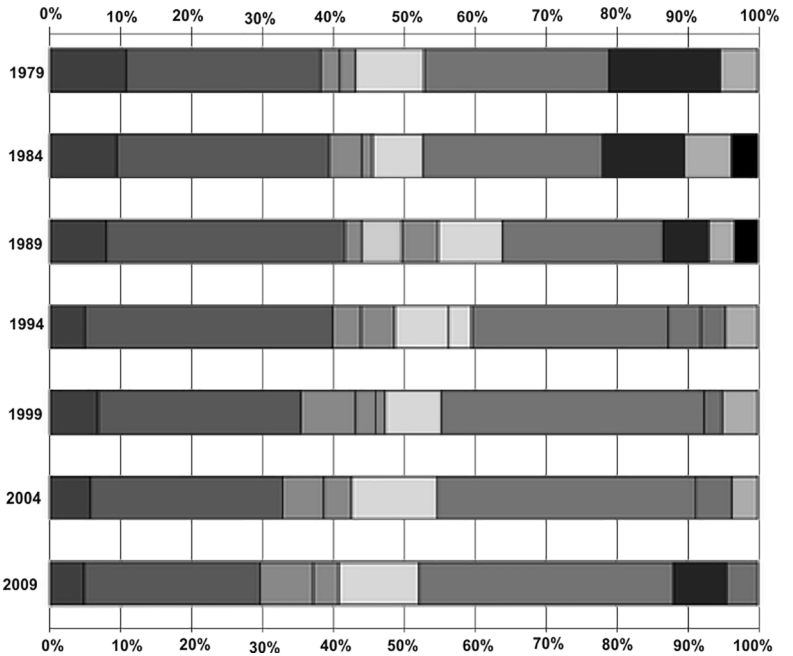
Esquema básico en la toma de decisiones dentro
de la integración europea para el ámbito comunitarizado




FUENTE: Elaborado por el autor.

# Anexo V

Evolución en la composición política del PE desde 1979




**Leyenda:**

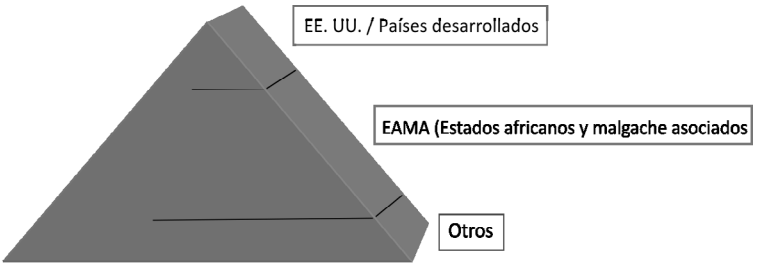
Conservadores y democristianos (CD-PPE (79-92),PPE (92-99),FE,PPE-DE (99-2009) Nacional conservadores (UDE,PPE,EDA,UFE,UEN,ECR,DE) Socialdemócratas (S,SOC,PES,S&D) Comunistas/Izqda. socialista (COM,LU,EUL,EUL/NGL) Liberales y centristas (L,LD,LDR,ERA,ELDR,ALDE) Ecologistas Ecologistas y regionalistas (RBW (84-89),RBW (89-94),G/EFA) Heterogéneos (CDI,TGI) Independientes (NI) Soberanistas (EN,I-EN,EDD,IND/DEM,EFD) Derecha populista (ER,DR,ITS)

Fuente: http://europarl.europa.eu

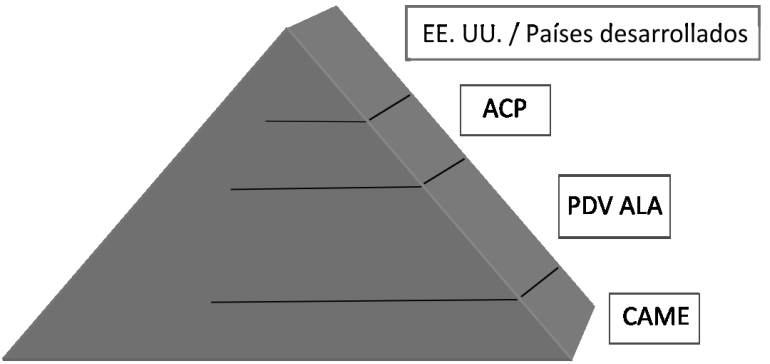
# Anexo VI

Evolución histórica de la pirámide de prioridades externas de la integración europea hasta los noventa.

Década de los sesenta a mediados de los setenta

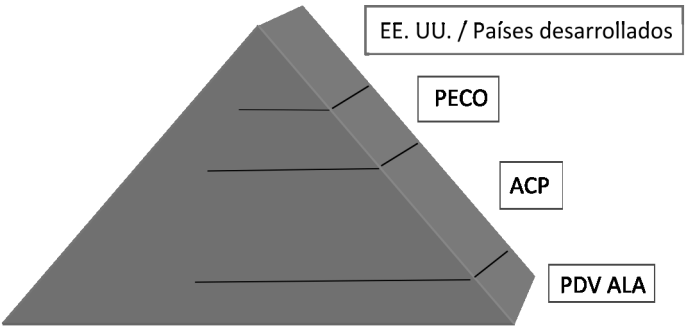



Mediados de los setenta-década de los ochenta



# Anexo VI (Cont.)

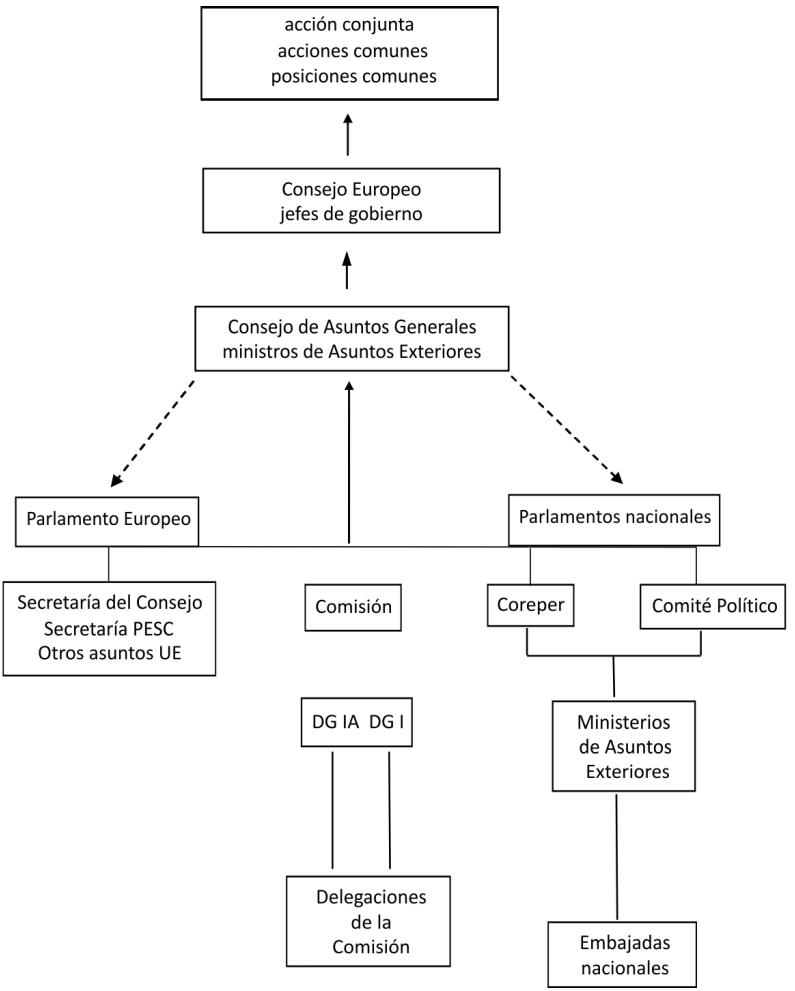
Década de los noventa




FUENTE: Elaborado por el autor.

# Anexo VII

Flujo del proceso de toma de decisiones PESC
Temas de política exterior




FUENTE: Helen Wallace and William Wallace (2000:476): *Policy-Making in the European Union,* Oxford University Press, New York.

# Anexo VIII

Exportaciones e importaciones de Cuba hacia y desde la UE, sus estados miembros y otras áreas regionales
(Valor en millones de pesos)

| | *1959-1968* | | | | *1969* | | | | *1970* | | | | *1971* | | | | *1972* | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Áreas y países* | *Exp.* | *%* | *Imp.* | *%* | *Exp.* | *%* | *Imp.* | *%* | *Exp.* | *%* | *Imp.* | *%* | *Exp.* | *%* | *Imp.* | *%* | *Exp.* | *%* | *Imp.* | *%* |
| Total | 629,7 | 100 | 843,2 | 100 | 666,6 | 100 | 1 221,6 | 100 | 1 049,4 | 100 | 1 310,9 | 100 | 861,1 | 100 | 1 387,5 | 100 | 770,8 | 100 | 1189,8 | 100 |
| Europa | 397,6 | 63 | 608,4 | 72 | 472,8 | 71 | 1 084,1 | 88 | 786,0 | 75 | 1 136,0 | 87 | 562,9 | 65 | 1 166,9 | 84 | 464,3 | 60 | 994,1 | 84 |
| CEE | 27,3 | 4 | 61,5 | 7 | 36,8 | 6 | 121,2 | 10 | 35,4 | 3 | 172,8 | 13 | 26,0 | 3 | 156,8 | 11 | 33,6 | 4 | 66,1 | 6 |
| Bélgica | 1,5 | [a] | 4,6 | 1 | 4,1 | [a] | 2,5 | [a] | 1,7 | [a] | 3,0 | [a] | 2,7 | [a] | 5,2 | [a] | 4,4 | 1 | 6,5 | 1 |
| Francia | 7,7 | 1 | 19,6 | 2 | 13,0 | 2 | 46,5 | 4 | 13,9 | 1 | 60,5 | 5 | 6,1 | 1 | 63,3 | 5 | 7,3 | 1 | 18,1 | 2 |
| Holanda | 7,6 | 1 | 11,0 | 1 | 2,9 | [a] | 5,7 | [a] | 3,2 | [a] | 20,8 | 2 | 5,1 | 1 | 16,3 | 1 | 5,1 | 1 | 6,1 | 1 |
| Italia | 6,2 | 1 | 12,3 | 1 | 11,2 | 1 | 36,0 | 3 | 13,6 | 1 | 54,6 | 4 | 9,3 | 1 | 54,6 | 4 | 13,6 | 2 | 11,9 | 1 |
| Alemania | 4,2 | 1 | 13,7 | 2 | 5,4 | 1 | 30,4 | 2 | 2,9 | [a] | 33,7 | 2 | 2,7 | [a] | 17,1 | 1 | 3,1 | [a] | 23,3 | 2 |
| AELC | 23,7 | 4 | 35,1 | 4 | 27,3 | 4 | 99,7 | 8 | 30,5 | 3 | 89,5 | 7 | 28,4 | 3 | 93,8 | 7 | 31,1 | 4 | 76,5 | 6 |
| Europa del Este | 314,8 | 50 | 481,5 | 57 | 362,2 | 54 | 808,4 | 66 | 678,4 | 65 | 826,5 | 63 | 463,6 | 54 | 874,3 | 63 | 349,7 | 45 | 830,5 | 70 |
| Resto | 31,7 | 5 | 30,1 | 4 | 46,4 | 7 | 54,6 | 4 | 41,6 | 4 | 47,1 | 4 | 44,8 | 5 | 41,9 | 3 | 49,7 | 6 | 20,9 | 2 |

([a]) La cifra es más pequeña que la unidad de medida utilizada.
(-) Resultado igual a cero.

| | 1973 | | | | 1974 | | | | 1975 | | | | 1976 | | | | 1977 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Áreas y países* | *Exp.* | *%* | *Imp.* | *%* | *Exp.* | *%* | *Imp.* | *%* | *Exp.* | *%* | *Imp.* | *%* | *Exp.* | *%* | *Imp.* | *%* | *Exp.* | *%* | *Imp.* | *%* |
| Total | 1 152,9 | 100 | 1 462,5 | 100 | 2236,5 | 100 | 2225,9 | 100 | 2 946,5 | 100 | 3 113,0 | 100 | 2 692,2 | 100 | 3 179,6 | 100 | 2918,4 | 100 | 3461,5 | 100 |
| Europa | 802,4 | 70 | 1 201,9 | 82 | 1544,1 | 69 | 1701,2 | 76 | 2 351,0 | 80 | 2 345,3 | 75 | 2 315,0 | 86 | 2 527,0 | 79 | 2602,9 | 89 | 2850,7 | 82 |
| CEE | 73,6 | 6 | 182,3 | 12 | 102,7 | 5 | 381,5 | 17 | 75,5 | 3 | 442,2 | 14 | 130,4 | 5 | 443,7 | 14 | 87,0 | 3 | 353,5 | 10 |
| Bélgica | 6,9 | 1 | 12,9 | 1 | 3,4 | a | 29,6 | 1 | 6,5 | a | 19,4 | 1 | 9,0 | a | 18,1 | 1 | 8,9 | a | 65,8 | 2 |
| Francia | 7,1 | 1 | 29,5 | 2 | 11,4 | 1 | 55,9 | 3 | 17,3 | 1 | 105,3 | 3 | 26,3 | 1 | 58,6 | 2 | 22,6 | 1 | 70,2 | 2 |
| Holanda | 6,2 | 1 | 18,6 | 1 | 9,4 | a | 39,5 | 2 | 6,5 | a | 50,6 | 2 | 2,8 | a | 41,0 | 1 | 15,9 | 1 | 28,5 | 1 |
| Italia | 19,2 | 2 | 19,8 | 1 | 27,8 | 1 | 45,6 | 2 | 17,5 | 1 | 98,3 | 3 | 20,5 | 1 | 65,1 | 2 | 14,4 | a | 34,2 | 1 |
| Alemania | 3,8 | a | 39,1 | 3 | 5,7 | a | 107,2 | 5 | 4,5 | a | 140,0 | 4 | 10,1 | a | 80,3 | 3 | 8,1 | a | 64,7 | 2 |
| Luxem-burgo | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 0,5 | a | - | - | 0,1 | a | - | - | 0,2 | a |
| Dina-marca | 0,1 | a | 3,4 | a | - | - | 14,9 | 1 | 9,7 | a | 27,7 | 1 | 5,7 | a | 26,3 | 1 | 0,8 | a | 41,9 | 1 |
| Reino Unido | 29,9 | 3 | 53,5 | 4 | 44,5 | 2 | 83,9 | 4 | 13,0 | a | - | - | 52,9 | 2 | 153,7 | 5 | 15,9 | 1 | 47,6 | 1 |
| Irlanda | 0,1 | a | 5,0 | a | 0,1 | a | 4,7 | a | 0,1 | a | - | - | 2,6 | a | 0,1 | a | - | - | - | - |
| AELC | 25,5 | 2 | 41,1 | 3 | 116,6 | 5 | 56,2 | 3 | 125,1 | 4 | 244,2 | 8 | 101,1 | 4 | 108,9 | 3 | 49,3 | 2 | 77,0 | 2 |
| Europa del Este | 648,0 | 56 | 935,1 | 64 | 1 127,4 | 50 | 1 196,5 | 54 | 1 892,6 | 64 | 1 500,9 | 48 | 1 927,8 | 72 | 1 781,9 | 56 | 2 336,1 | 80 | 2 232,3 | 64 |
| Resto | 55,1 | 5 | 43,2 | 3 | 197,3 | 9 | 66,9 | 3 | 257,7 | 9 | 157,9 | 5 | 155,6 | 6 | 192,4 | 6 | 130,3 | 4 | 187,7 | 5 |

| | 1978 | | | | 1979 | | | | 1980 | | | | 1981 | | | | 1982 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Áreas y países* | *Exp.* | *%* | *Imp.* | *%* | *Exp.* | *%* | *Imp.* | *%* | *Exp.* | *%* | *Imp.* | *%* | *Exp.* | *%* | *Imp.* | *%* | *Exp.* | *%* | *Imp.* | *%* |
| Total | 3 440,1 | 100 | 3 573,8 | 100 | 3 500,4 | 100 | 3 687,0 | 100 | 3 967,0 | 100 | 4 509,2 | 100 | 4 223,8 | 100 | 5 114,0 | 100 | 4 933,2, | 100 | 5 530,6 | 100 |
| Europa | 3 013,6 | 88 | 3 148,3 | 88 | 3 050,8 | 87 | 3 357,3 | 91 | 2 987,1 | 75 | 3 997,2 | 89 | 3 250,5 | 77 | 4 638,0 | 91 | 4 188,7, | 85 | 5 031,3 | 91 |
| CEE | 87,8 | 3 | 275,7 | 8 | 152,6 | 4 | 241,8 | 7 | 114,8 | 3 | 359,5 | 8 | 121,8 | 3 | 402,3 | 8 | 166,7 | 3 | 209,8 | 4 |
| Bélgica | 7,1 | [a] | 32,3 | 1 | 42,6 | 1 | 16,2 | [a] | 14,3 | [a] | 22,3 | [a] | 7,9 | [a] | 28,1 | 1 | 9,3 | [a] | 10,8 | [a] |
| Francia | 24,3 | 1 | 40,2 | 1 | 23,2 | 1 | 39,5 | 1 | 25,2 | 1 | 115,1 | 3 | 45,3 | 1 | 105,1 | 2 | 45,2 | 1 | 33,7 | 1 |
| Holanda | 7,3 | [a] | 29,6 | 1 | 10,7 | [a] | 29,4 | 1 | 9,5 | [a] | 31,3 | 1 | 9,6 | [a] | 58,9 | 1 | 16,5 | [a] | 32,3 | 1 |
| Italia | 21,2 | 1 | 28,2 | 1 | 30,1 | 1 | 19,2 | 1 | 31,6 | 1 | 25,2 | 1 | 27,2 | 1 | 41,0 | 1 | 26,1 | 1 | 24,2 | [a] |
| Alemania | 17,0 | [a] | 74,7 | 2 | 26,7 | 1 | 76,0 | 2 | 16,7 | [a] | 82,3 | 2 | 13,6 | [a] | 99,2 | 2 | 44,3 | 1 | 54,0 | 1 |
| Luxem-buro | - | - | 0,1 | [a] | - | - | - | - | - | - | 0,6 | [a] | - | - | 0,1 | [a] | - | - | 0,1 | [a] |
| Dinam. | 0,6 | [a] | 13,5 | [a] | - | - | 2,0 | [a] | 1,3 | [a] | 5,5 | [a] | 1,3 | [a] | 6,7 | [a] | 0,3 | [a] | 4,6 | [a] |
| Reino Unido | 9,9 | [a] | 56,7 | 2 | 19,0 | 1 | 59,2 | 2 | 14,8 | [a] | 77,1 | 2 | 16,0 | [a] | 62,8 | 1 | 24,3 | [a] | 49,6 | 1 |
| Irlanda | - | - | - | - | 0,1 | [a] | - | - | 1,1 | [a] | - | - | 0,7 | [a] | - | - | 0,2 | [a] | - | - |
| Grecia | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 0,1 | [a] | - | - |
| AELC | 62,7 | 2 | 57,4 | 2 | 68,9 | 2 | 66,064 | 2 | 164,0 | 4 | 103,4 | 2 | 131,6 | 3 | 116,1 | 2 | 81,5 | 2 | 66,6 | 1 |
| E. Otal | 2 795,6 | 81 | 2 731,6 | 76 | 2 740,7 | 78 | 2938,4 | 80 | 2 656,9 | 67 | 3 386,1 | 75 | 2 927,5 | 69 | 3 951,4 | 77 | 3 844,7 | 78 | 4 655,6 | 84 |
| Resto | 67,4 | 2 | 83,4 | 2 | 88,4 | 3 | 110,9 | 3 | 51,2 | 1 | 148,1 | 3 | 69,5 | 2 | 168,0 | 3 | 95,6 | 2 | 99,1 | 2 |

| | 1983 | | | | 1984 | | | | 1985 | | | | 1986 | | | | 1987 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Áreas y países* | *Exp.* | *%* | *Imp.* | *%* | *Exp.* | *%* | *Imp.* | *%* | *Exp.* | *%* | *Imp.* | *%* | *Exp.* | *%* | *Imp.* | *%* | *Exp.* | *%* | *Imp.* | *%* |
| Total | 5 534,9 | 100 | 6 222,1 | 100 | 5 462,1 | 100 | 7 207,2 | 100 | 5 991,4 | 100 | 8 034,9 | 100 | 5 321,4 | 100 | 7 596,1 | 100 | 5 401,0 | 100 | 7 611,5 | 100 |
| Europa | 4 896,7 | 88 | 5 740,3 | 92 | 4 942,6 | 90 | 6 352,4 | 88 | 5 544,2 | 93 | 7 131,2 | 89 | 4 942,6 | 93 | 6 858,0 | 90 | 5 025,5 | 93 | 7 050,8 | 93 |
| CEE | 228,8 | 4 | 335,0 | 5 | 138,0 | 3 | 392,1 | 5 | 184,3 | 3 | 366,9 | 5 | 245,5 | 5 | 472,9 | 6 | 270,0 | 5 | 407,8 | 5 |
| Bélgica | 8,0 | [a] | 11,9 | [a] | 4,4 | [a] | 8,9 | [a] | 9,5 | [a] | 11,4 | [a] | 7,8 | [a] | 17,2 | [a] | 5,6 | [a] | 4,7 | [a] |
| Francia | 61,5 | 1 | 100,3 | 2 | 33,8 | 1 | 98,2 | 1 | 63,0 | 1 | 93,9 | 1 | 47,8 | 1 | 54,4 | 1 | 57,6 | 1 | 46,8 | 1 |
| Holanda | 35,7 | 1 | 37,0 | 1 | 50,2 | 1 | 34,6 | [a] | 45,1 | 1 | 25,0 | [a] | 38,6 | 1 | 22,2 | [a] | 42,5 | 1 | 18,4 | [a] |
| Italia | 23,3 | [a] | 18,9 | [a] | 18,9 | [a] | 58,6 | 1 | 21,7 | [a] | 43,1 | 1 | 28,2 | 1 | 54,8 | 1 | 36,1 | 1 | 45,9 | 1 |
| Alemania | 68,2 | 1 | 64,5 | 1 | 14,2 | [a] | 91,2 | 1 | 15,7 | [a] | 81,6 | 1 | 11,9 | [a] | 85,4 | 1 | 28,3 | 1 | 52,5 | 1 |
| Luxemburgo | - | - | 0,2 | [a] | - | - | 0,1 | [a] | - | - | 0,2 | [a] | - | - | 0,2 | [a] | - | - | - | - |
| Dinamarca | 1,1 | [a] | 5,4 | [a] | 0,7 | [a] | 5,4 | [a] | 1,5 | [a] | 6,4 | [a] | 0,1 | [a] | 6,3 | [a] | 1,0 | [a] | 4,9 | [a] |
| R. Unido | 30,6 | 1 | 92,6 | 1 | 15,3 | [a] | 92,2 | 1 | 27,3 | [a] | 105,0 | 1 | 16,9 | [a] | 78,8 | 1 | 13,4 | [a] | 70,1 | 1 |
| Irlanda | - | - | 3,9 | [a] | 0,1 | [a] | 2,5 | [a] | 0,2 | [a] | - | - | 0,3 | [a] | - | - | 0,2 | [a] | - | - |
| Grecia | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 3,0 | [a] | - | - | - | - | - | - |
| España | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 2,3 | [a] | 5,6 | 1 | 0,3 | [a] | 0,9 | [a] |
| Portugal | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 88,1 | 2 | 147,4 | 2 | 84,7 | 2 | 163,3 | 2 |
| AELC | 51,6 | 1 | 64,3 | 1 | 69,6 | 1 | 82,6 | 1 | 96,0 | 2 | 80,4 | 1 | 69,2 | 1 | 87,6 | 1 | 67,1 | 1 | 77,4 | 1 |
| E. Otal | 4 519,7 | 82 | 5 223,5 | 84 | 4 664,2 | 85 | 5 760,2 | 80 | 5 161,4 | 86 | 6 506,9 | 81 | 4 627,1 | 87 | 6 297,3 | 83 | 4 687,8 | 87 | 6 565,4 | 86 |
| Resto | 96,6 | 2 | 117,5 | 2 | 70,7 | 1 | 117,3 | 2 | 102,3 | 2 | 176,9 | 2 | 0,6 | [a] | - | - | 0,467 | [a] | - | - |

# Anexo IX

## Resoluciones y otros documentos legislativos adoptados por el PE con implicaciones para Cuba

Nota: Salvo indicación expresa, la fuente de todos los documentos referidos en el presente anexo es el sitio web EUR-Lex, http://eur-lex.europa.eu/. El número CELEX corresponde a la identificación del documento de que se trate en las series C y L de la *Gaceta Oficial* (OJ) de las Comunidades Europeas/Unión Europea. En los casos en que aparece más de una fecha de publicación se debe a la existencia de ediciones especiales.

### *Resoluciones referidas específicamente a Cuba*

- Resolución sobre el otorgamiento de asilo a ciudadanos cubanos: número CELEX: 51980IP0084 / autor: Parlamento Europeo, Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata Cristianos), Grupo de los Liberales y Demócratas / fecha del documento: 18/04/1980; fecha de publicación: 12/05/1980.
- Resolución sobre la situación de los prisioneros políticos en Cuba: número CELEX: 51987IP1147 / autor: Parlamento Europeo, Grupo de los Demócratas Europeos, Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata Cristianos) / fecha del documento: 29/10/1987; fecha de publicación: 30/11/1987 / *OJ C* (1987:113), (318), 30 de noviembre.
- Resolución sobre la situación de los prisioneros políticos Alberto Valdés Terán y Amado Rodríguez Fernández en Cuba: número CELEX: 51987IP1635 / autor: Parlamento Europeo, Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata Cristianos) / fecha del documento: 21/01/1988; fecha de publicación: 22/02/1988.
- Resolución sobre los derechos humanos en Cuba: número CELEX: 51988IP0018 / autor: Parlamento Europeo, Grupo de los Demócratas Europeos / fecha del documento:

10/03/1988; fecha de publicación: 11/04/1988 / *OJ C* (1988:120), (94), 11 de abril.

- Resolución sobre las relaciones de la Comunidad con los miembros no europeos del CAME: número CELEX: 51988IP0204 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Relaciones Económicas Exteriores / fecha del documento: 13/10/1988; fecha de publicación: 14/11/1988.
- Resolución sobre la situación actual en Cuba, particularmente en lo concerniente a los derechos humanos: número CELEX: 51988IP1102 / autor: Parlamento Europeo, Grupo de la Alianza Democrática Europea, Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata Cristianos) / fecha del documento: 15/12/1988; fecha de publicación: 16/01/1989.
- Resolución sobre las violaciones de los derechos humanos en Cuba: número CELEX: 51990IP0328 / autor: Parlamento Europeo, Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata Cristianos), Grupo de los Liberales y Demócratas / fecha del documento: 15/02/1990; fecha de publicación: 19/03/1990 / *OJ C* (1990:140), (68), 19 de marzo.
- Resolución sobre las serias amenazas contra Gustavo y Sebastián Arcos, activistas cubanos de derechos humanos: número CELEX: 51990IP0723 / autor: Parlamento Europeo, Grupo Socialista en el Parlamento Europeo / fecha del documento: 05/04/1990; fecha de publicación: 07/05/1990 / *OJ C* (1990:141), (113), 7 de mayo.
- Resolución sobre la detención inhumana de Antonio Mario Chanes en cárceles cubanas: número CELEX: 51990IP1458 / autor: Parlamento Europeo, Grupo Arcoiris en el Parlamento Europeo / fecha del documento: 12/07/1990; fecha de publicación: 17/09/1990 / *OJ C* (1990:178), (231), 17 de septiembre.
- Resolución sobre Cuba: número CELEX: 51990IP1610 / autor: Parlamento Europeo, Grupo Socialista en el Parlamento Europeo / fecha del documento: 13/09/1990; fecha de publicación: 15/10/1990.
- Resolución sobre Cuba: autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 14/02/1991 / fuente: Figueroa, Dilcia (1995): Anexos.
- Resolución sobre las relaciones con los países de América Central, incluida Cuba: número CELEX: 51991IP0003 /

autor: Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Políticos / fecha del documento: 22/02/1991; fecha de publicación: 18/03/1991 / *OJ C* (1991:216), (72), 18 de marzo.

- Resolución sobre la liberación de Mario Chanes, el prisionero político más antiguo del mundo: número CELEX: 51991IP1145 / autor: Parlamento Europeo, Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata Cristianos) / fecha del documento: 11/07/1991; fecha de publicación: 16/09/1991 / *OJ C* (1991:178), (240), 16 de septiembre.
- Resolución sobre las ejecuciones y violaciones de los derechos humanos en Cuba: número CELEX: 51992IP0131 / autor: Parlamento Europeo, Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata Cristianos), Grupo de los Liberales y Demócratas, Grupo Socialista en el Parlamento Europeo / fecha del documento: 13/02/1992; fecha de publicación: 16/03/1992 / *OJ C* (1992:144), (67), 16 de marzo.
- Resolución sobre las violaciones de los derechos humanos en Cuba: número CELEX: 51992IP1715 / autor: Parlamento Europeo, Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata Cristianos) / fecha del documento: 17/12/1992; fecha de publicación: 25/01/1993.
- Resolución sobre el encarcelamiento continuado de Maria Elena Cruz Varela: número CELEX: 51992IP1680 / autor: Parlamento Europeo, Grupo de los Liberales y Demócratas / fecha del documento: 17/12/1992; fecha de publicación: 25/01/1993 / *OJ C* (1993:157), (21), 25 de enero.
- Resolución sobre las restricciones al comercio internacional impuestas por los Estados Unidos (Cuban Democracy Act): número CELEX: 51992IP1692 / autor: Parlamento Europeo, Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata Cristianos), Grupo Arcoiris en el Parlamento Europeo, Grupo Socialista en el Parlamento Europeo, Grupo Verde en el Parlamento Europeo / fecha del documento: 17/12/1992; fecha de publicación: 25/01/1993 / *OJ C* (1993:156), (21), 25 de enero.
- Resolución sobre la situación de los derechos humanos en Cuba: número CELEX: 51993IP0362 / autor: Parlamento Europeo, Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata Cristianos), Grupo de los Liberales y Demócratas / fecha del

documento: 11/03/1993; fecha de publicación: 26/04/1993 / *OJ C* (1993:152), (115), 26 de abril.

- Resolución sobre la ayuda de emergencia de la Comunidad Europea a la población de Cuba como resultado de un violento huracán: número CELEX: 51993IP0553 / autor: Parlamento Europeo, Izquierda Unitaria, Grupo Arcoíris en el Parlamento Europeo / fecha del documento: 22/04/1993; fecha de publicación: 31/05/1993 / *OJ C* (1993:272), (150), 31 de mayo.
- Resolución sobre el embargo contra Cuba y la Ley Torricelli: número CELEX: 51993IP0243 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Ecsobreómicos y Msobreetarios / fecha del documento: 16/09/1993; fecha de publicación: 04/10/1993 / *OJ C* (1993:153), (268), 4 de octubre.
- Resolución sobre Pablo Reyes Martínez, preso político en Cuba: autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 10 de febrero de 1994 / fuente: Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas (ed.) (1994: 228-231).
- Resolución sobre la situación en Cuba: número CELEX: 51994IP0132 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 29/09/1994; fecha de publicación: 31/10/1994 / *OJ C* (1994:92), (305), 31 de octubre.
- Resolución sobre el caso de Francisco Chaviano González: número CELEX: 51995IP1247 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 12/10/1995; fecha de publicación: 30/10/1995 / *OJ C* (1995:200), (287), 30 de octubre.
- Resolución sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo acerca de las relaciones entre la Unión Europea y Cuba [COM(95)0306-C4-0298/95]: número CELEX: 51995IP0312 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Exteriores / fecha del documento: 18/01/1996; fecha de publicación: 05/02/1996 / *OJ C* (1996:85), (32), 5 de febrero.
- Resolución sobre Cuba: número CELEX: 51996IP0331 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 14/03/1996; fecha de publicación: 30/03/1996 / *OJ C* (1996:294), (96), 30 de marzo.
- Resolución sobre la suspensión del procedimiento de solución de diferencias de la OMC concerniente a la Ley Helms-Burton: número CELEX: 51997IP0393 / autor: Parlamento

Europeo / fecha del documento: 15/05/1997; fecha de publicación: 02/06/1997 / *OJ C* (1997:150), (167), 2 de junio.

- Resolución sobre la situación de los derechos humanos en Cuba: número CELEX: 51999IP0240 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 11/03/1999; fecha de publicación: 21/06/1999 / *OJ C* (1999:252), (175), 21 de junio.
- Resolución sobre el impacto del huracán Michelle en América Central, Cuba y Honduras: autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 15 de noviembre de 2001 / fuente: *Bulletin EU* 11/2001, http://ec.europa.eu/archives/bulletin/en/0111/p106105.html.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre los derechos humanos en Cuba: número CELEX: 52003IP0191 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 10/04/2003; fecha de publicación: 12/03/2004 / *OJ C* (2004:611-612), (64E), 12 de marzo.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre Cuba: número CELEX: 52003IP0374 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 04/09/2003; fecha de publicación: 25/03/2004 / *OJ C* (2004:384-386), (76E), 25 de marzo.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre Cuba: número CELEX: 52004IP0379 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 22/04/2004; fecha de publicación: 30/04/2004 / *OJ C* (2004:1066-1067), (104E), 30 de abril.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre Cuba: número CELEX: 52004IP0061 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 17/11/2004; fecha de publicación: 18/08/2005 / *OJ C* (2005:83-84), (201E), 18 de agosto.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre la política de la UE hacia el gobierno cubano: número CELEX: 52006IP0042 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 02/02/2006; fecha de publicación: 24/11/2006 / *OJ C* (2006:81-82), (287E), 24 de noviembre.
- Resolución del Parlamento Europeo del 21 de junio de 2007 sobre Cuba: número CELEX: 52007IP0288/tema: Derechos humanos / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 21/06/2007; fecha de publicación: 12/06/2008 / *OJ C* (2008:377-380), (146E), 12 de junio.

- Resolución del Parlamento Europeo de 11 de marzo de 2010 sobre los prisioneros de conciencia en Cuba: número CELEX: 52010IP0063 / tema: Derechos humanos / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 11/03/2010; fecha de publicación: 22/12/2010 / *OJ C* (2010:82-83), (349E), 22 de diciembre.
- Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2017, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión, del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación [12502/2016-C8-0517/2016-2016/0298(NLE)], P8_TA-PROV(2017)0296.
- Resolución no legislativa del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2017, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión, del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por un lado, y la República de Cuba, por otro [12502/2016-C8-0517/2016-2016/0298(NLE)-2017/2036(INI)], P8_TA-PROV(2017)0297.

### *Resoluciones que tratan el tema Cuba como parte de un contexto temático más general*

- Resolución sobre los derechos humanos en el mundo: número CELEX: 51983IP0083 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Políticos / fecha del documento: 17/05/1983; fecha de publicación: 20/06/1983 / *OJ C* (1983:58), (161), 20 de junio.
- Resolución sobre la situación en Granada: número CELEX: 51983IP1020 / autor: Parlamento Europeo, Grupo Comunista y Aliados, Grupo de los Demócratas Europeos, Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata Cristianos), Grupo de los Liberales y Demócratas, Grupo Socialista en el Parlamento Europeo / fecha del documento: 17/11/1983; fecha de publicación: 19/12/1983 / *OJ C* (1983:49), (342), 19 de diciembre.
- Resolución sobre los derechos humanos en el mundo para el año 1984 y la política de la Comunidad sobre derechos humanos: número CELEX: 51985IP0121(01) / autor: Parlamento Europeo, Comisión Política / fecha del documento: 22/10/1985; fecha de publicación: 31/12/1985 / *OJ C* (1985:29), (343), 31 de diciembre.

- Resolución sobre la retirada de tropas extranjeras de Angola: número CELEX: 51988IP0120 / autor: Parlamento Europeo, Grupo de Comunistas y Aliados, Grupo Socialista en el Parlamento Europeo / fecha del documento: 14/04/1988; fecha de publicación: 09/05/1988.
- Resolución sobre la situación en Angola: número CELEX: 51988IP0403 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Políticos / fecha del documento: 26/05/1989; fecha de publicación: 26/06/1989.
- Resolución sobre las obligaciones de los Estados Unidos bajo el GATT de 1994 y el GATS: número CELEX: 51996IP0658 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 24/05/1996; fecha de publicación: 10/06/1996 / *OJ C* (1996:277), (166), 10 de junio.
- Resolución sobre las negociaciones entre la Comisión y la administración de los Estados Unidos acerca de la Ley Helms-Burton: número CELEX: 51997IP0735 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 18/09/1997; fecha de publicación: 06/10/1997 / *OJ C* (1997:116), (304), 6 de octubre.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre los detenidos en la Bahía de Guantánamo: número CELEX: 52002IP0066 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 07/02/2002; fecha de publicación: 21/11/2002 / *OJ C* (2002:353-354), (284E), 21 de noviembre.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre los derechos humanos en el mundo en 2002 y la política de la Unión Europea sobre derechos humanos [2002/2011(ENI)]/número CELEX: 52003IP0375 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Exteriores / fecha del documento: 04/09/2003; fecha de publicación: 25/03/2004 / *OJ C* (2004:386-412), (76E), 25 de marzo.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre las prioridades y recomendaciones de la UE para la 61ra. sesión de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en Ginebra (14 de marzo al 22 de abril de 2005): número CELEX: 52005IP0051 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 24/02/2005; fecha de publicación: 01/12/2005 / *OJ C* (2005:375-383), (304E), 21 de diciembre.

- Resolución del Parlamento Europeo sobre el informe anual acerca de los derechos humanos en el mundo en 2004 y la política de la Unión Europea sobre la materia [2004/2151(ENI)]: número CELEX: 52005IP0150 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 28/04/2005; fecha de publicación: 23/02/2006 */ OJ C* (2006:107-127), (45E), 23 de febrero.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre Guantánamo: número CELEX: 52006IP0070 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 16/02/2006; fecha de publicación: 29/11/2006 */ OJ C* (2006:423), (290E), 29 de noviembre.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre el informe anual acerca de los derechos humanos en el mundo en 2005 y la política de la Unión Europea sobre la materia [2005/2203(ENI)]: número CELEX: 52006IP0220 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Exteriores / fecha del documento: 18/05/2006; fecha de publicación: 07/12/2006 */ OJ C* (2006:341-356), (297E), 7 de diciembre.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de los prisioneros en Guantánamo: número CELEX: 52006IP0254 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 13/06/2006; fecha de publicación: 09/12/2006 */ OJ C* (2006:136-138), (300E), 9 de diciembre.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre la Asociación UE-Caribe para el crecimiento, la estabilidad y el desarrollo [2006/2123(ENI)]: número CELEX: 52006IP0304/tema: desarrollo y cooperación; Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 06/07/2006; fecha de publicación: 13/12/2006 */ OJ C* (2006:750-753), (303E), 13 de diciembre.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre el seguimiento del Premio Sajárov: número CELEX: 52006IP0601 / tema: derechos humanos / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 14/12/2006; fecha de publicación: 23/12/2006 */ OJ C* (2006:871-872), (317E), 23 de diciembre.
- Parlamento Europeo. Resolución legislativa de 11 de octubre de 2007 sobre la propuesta de una decisión del Consejo acerca de la conclusión de importantes acuerdos bajo el Artículo XXI del GATS con Argentina, Australia, Brasil,

Canadá, China; los territorios aduanales separados de Taiwán, Penghu, Kenmen y Matsu (Taipei de China), Colombia, Cuba, Ecuador, Hong Kong China, India, Japón, Corea, Nueva Zelanda, las Filipinas, Suiza y los Estados Unidos, sobre los ajustes compensatorios necesarios resultantes del acceso de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Austria, la República de Polonia, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, la República de Finlandia y el Reino de Suecia a la Unión Europea [11507/2007-COM(2007)0154-C6-0239/2007-2007/0055(CNS)]: número CELEX: 52007AP0424 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Comercio Internacional / fecha del documento: 11/10/2007; fecha de publicación: 04/09/2008 / *OJ C* (2008:118), (227E), 4 de septiembre.

- Resolución del Parlamento Europeo de 21 de febrero de 2008 sobre la VII sesión del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (UNHRC): número CELEX: 52008IP0065 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 21/02/2008; fecha de publicación: 06/08/2009 / *OJ C* (2009:71-75), (184E), 6 de agosto.
- Resolución del Parlamento Europeo de 8 de mayo de 2008 sobre el informe anual acerca de los derechos humanos en el mundo en 2007 y la política de la Unión Europea sobre la materia [2007/2274(ENI)]: número CELEX: 52008IP0193 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Exteriores / fecha del documento: 08/05/2008; fecha de publicación: 12/11/2009 / *OJ C* (2009:7-31), (271E), 12 de noviembre.
- Informe Anual 2006 sobre la PESC. Resolución del Parlamento Europeo de 5 de junio de 2008 acerca del informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y opciones básicas de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) presentado al Parlamento Europeo en aplicación del punto G, párrafo 43, del Acuerdo Interinstitucional de 17 de mayo de 2006 [2007/2219(ENI)]: número CELEX: 52008IP0254/tema: Política Exterior y de Seguridad Común / autor: Parlamento

Europeo, Comisión de Asuntos Exteriores / fecha del documento: 05/06/2008; fecha de publicación: 26/11/2009 / *OJ C* (2009:11-23), (285E), 26 de noviembre.

- Resolución del Parlamento Europeo de 4 de septiembre de 2008 sobre la evaluación de las sanciones de la UE como parte de las acciones y políticas de la UE en el área de los derechos humanos [2008/2031(ENI)]: número CELEX: 52008IP0405 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Exteriores / fecha del documento: 04/09/2008; fecha de publicación: 04/12/2009 / *OJ C* (2009:49-62), (295E), 4 de diciembre.
- Resolución del Parlamento Europeo de 14 de enero de 2009 sobre el desarrollo del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, incluido el papel de la UE [2008/2201(ENI)]: número CELEX: 52009IP0021 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Exteriores / fecha del documento: 14/01/2009; fecha de publicación: 24/02/2010 / *OJ C* (2010:71-79), (46E), 24 de febrero.
- Resolución del Parlamento Europeo de 4 de febrero de 2009 sobre el retorno y reasentamiento de los detenidos en Guantánamo: número CELEX: 52009IP0045 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 04/02/2009; fecha de publicación: 18/03/2010 / *OJ C* (2010:91-93), (67E), 18 de marzo.
- Resolución del Parlamento Europeo de 7 de mayo de 2009 sobre el Informe Anual, sobre los derechos humanos en el mundo en 2008 y sobre la política de la Unión Europea en la materia [2008/2336(ENI)]: número CELEX: 52009IP0385 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Exteriores / fecha del documento: 07/05/2009; fecha de publicación: 05/08/2010 / *OJ C* (2010:60-81), (212E), 5 de agosto.
- Resolución del Parlamento Europeo de 5 de mayo de 2010 sobre la estrategia de la UE para las relaciones con América Latina [2009/2213(ENI)]: número CELEX: 52010IP0141 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Desarrollo, Comisión de Asuntos Exteriores / fecha del documento: 05/05/2010; fecha de publicación: 15/03/2011 / *OJ C* (2011:54-63), (81E), 15 de marzo.

- Resolución del Parlamento Europeo de 16 de diciembre de 2010 sobre el Informe Anual, sobre los derechos humanos en el mundo en 2009 y sobre la política de la Unión Europea en la materia [2010/2202(ENI)]: número CELEX: 52010IP0489 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Exteriores / fecha del documento: 16/12/2010; fecha de publicación: 15/06/2012 / *OJ C* (2012:81-107), (169E), 15 de junio.
- Resolución del Parlamento Europeo de 13 de diciembre de 2012 sobre el informe anual acerca de los derechos humanos y la democracia en el mundo en 2011 y sobre la política de la Unión Europea en la materia [2012/2145(ENI)]: número CELEX: 52012IP0503 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Desarrollo, Comisión de Asuntos Exteriores, Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género / fecha del documento: 13/12/2012; fecha de publicación: 23/12/2015 / *OJ C* (2015:87-111), (434), 23 de diciembre.
- Resolución del Parlamento Europeo de 11 de diciembre de 2013 sobre el Informe Anual sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo en 2012 y sobre la política de la Unión Europea en la materia [2013/2152(ENI)]: número CELEX: 52013IP0575 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Desarrollo, Comisión de Asuntos Exteriores, Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género / fecha del documento: 11/12/2013; fecha de publicación: 15/12/2016 / *OJ C* (2016:80-99), (468), 15 de diciembre.
- Resolución del Parlamento Europeo de 11 de diciembre de 2013 sobre la posición de la UE acerca de la resistencia y reducción de riesgo de desastre en los países en desarrollo: aprendiendo de las crisis de seguridad alimentaria [2013/2110(ENI)]: número CELEX: 52013IP0578 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural, Comisión de Desarrollo, Comisión de Asuntos Exteriores; Comisión de Industria, Investigación y Energía, Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria / fecha del documento: 11/12/2013; fecha de publicación: 15/12/2016 / *OJ C* (2016:120-127), (468), 15 de diciembre.

- Resolución del Parlamento Europeo de 13 de marzo de 2014 sobre las prioridades de la UE para la XXV sesión del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas [2014/2612(RSP)]: número CELEX: 52014IP0252 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 13/03/2014; fecha de publicación: 09/11/2017 / *OJ C* (2017:239-249), (378), 9 de noviembre.

## *Otros documentos legislativos del Parlamento Europeo relacionados con Cuba o con implicaciones para Cuba*

- Resolución del Parlamento Europeo sobre la 12ma. Conferencia de las Partes de la Convención sobre Comercio Internacional de Especies en Peligro de Fauna y Flora Salvaje (CITES): número CELEX: 52002IP0520 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 24/10/2002; fecha de publicación: 11/12/2003 / *OJ C* (2003:621-628), (300E), 11 de diciembre.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre Guatemala: número CELEX: 52003IP0190 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 10/04/2003; fecha de publicación: 12/03/2004. / *OJ C* (2004:609-611), (64E), 12 de marzo.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre el Consejo Europeo de Salónica de 19-20 de junio de 2003: número CELEX: 52003IP0320 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 03/07/2003; fecha de publicación: 24/03/2004 / *OJ C* (2004:738-744), (74E), 24 de marzo.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre los efectos de la ola de calor veraniega: número CELEX: 52003IP0373 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 04/09/2003; fecha de publicación: 25/03/2004 / *OJ C* (2004:382-384), (76E), 25 de marzo.
- Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de una Decisión del Consejo acerca de asistencia macro-financiera adicional a Serbia y Montenegro por la que se enmienda la Decisión 2002/882/CE que proporciona asistencia macro-financiera adicional a la República Federal de Yugoslavia [COM(2003) 506-C5-0428/2003-2003/0190(CNS)]: úmero CELEX: 52003AP0458 / autor:

Parlamento Europeo, Comisión de Industria, Investigación y Energía / fecha del documento: 23/10/2003; fecha de publicación: 01/04/2004 / *OJ C* (2004:591-598), (82E), 1 de abril.

- Resolución del Parlamento Europeo sobre el resultado de la reunión del Consejo Europeo celebrada en Bruselas los días 16-17 de octubre de 2003: número CELEX: 52003IP0459 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 23/10/2003; fecha de publicación: 01/04/2004 / *OJ C* (2004:592-598), (82E), 1 de abril.
- Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Consejo y el Parlamento Europeo relativa a la cooperación de la Comunidad con los países de Asia y América Latina y por la que se enmienda el Reglamento del Consejo(CE) No 2258/96 [COM(2002) 340-C5-0368/2002-2002/0139(COD)]: número CELEX: 52003AP0473 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Desarrollo / fecha del documento: 06/11/2003; fecha de publicación: 02/04/2004 / *OJ C* (2004:100-125), (83E), 2 de abril.
- Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de una Decisión del Consejo y el Parlamento Europeo por la que se establece un programa de acción de la Comunidad para promover cuerpos activos a nivel europeo en el campo de la juventud [COM(2003) 272-C5-0257/2003-2003/0113(COD)]: número CELEX: 52003AP0474 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Cultura y Educación / fecha del documento: 06/11/2003; fecha de publicación: 02/04/2004 / *OJ C* (2004:125-132), (83E), 2 de abril.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre el resultado de la reunión del Consejo Europeo celebrada en Bruselas los días 12-13 de diciembre de 2003: número CELEX: 52003IP0598 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 18/12/2003; fecha de publicación: 15/04/2004 / *OJ C* (2004:672-678), (91E), 15 de abril.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre los derechos, prioridades y recomendaciones de la UE para la 60ma. Sesión de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra (15 de marzo al 23 de abril de 2004): número

CELEX: 52004IP0079 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 10/02/2004; fecha de publicación: 22/04/2004 / *OJ C* (2004:112-117), (97E), 22 de abril.

- Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Consejo y el Parlamento Europeo acerca de las estadísticas de la Comunidad en lo concerniente a balanza de pagos, comercio internacional de servicios e inversión extranjera directa [COM(2003) 507-C5-0402/2003-2003/0200(COD)]: número CELEX: 52004AP0191 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Industria, Investigación y Energía / fecha del documento: 30/03/2004; fecha de publicación: 29/04/2004 / *OJ C* (2004:102-129), (103E), 29 de abril.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre minas anti-personales: número CELEX: 52004IP0383 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 22/04/2004; fecha de publicación: 30/04/2004 / *OJ C* (2004:1075-1078), (104E), 30 de abril.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre el respeto de estándares laborales centrales en la producción de artículos deportivos para los Juegos Olímpicos: número CELEX: 52004IP0380 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 22/04/2004; fecha de publicación: 30/04/2004 / *OJ C* (2004:1067-1069), (104E), 30 de abril.
- Presupuesto general de la Unión Europea para el año financiero 2004: número CELEX: 32004B0430(01) / status: no más en vigor / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 30/04/2004; fecha de publicación: 30/04/2004 / *OJ C* (2004:1-2182), (105), 30 de abril.
- Reglamento (CE) No 184/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de enero de 2005 sobre las estadísticas de la Comunidad relativas a balance de pagos, comercio internacional de servicios e inversión extranjera directa: número CELEX: 32005R0184 / status: en vigor / autor: Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea / fecha del documento: 12/01/2005; fecha de publicación: 08/02/2005; 01/01/2007; 23/07/2013 / *OJ L* (2005:23-55), (35), 8 de febrero.
- Reglamento (CE) No 2110/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2005 sobre el acceso

a la ayuda exterior de la Comunidad: número CELEX: 32005R2110 / status: no más en vigor / autor: Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea / fecha del documento: 14/12/2005; fecha de publicación: 27/12/2005 / *OJ L* (2005:1-14), (344), 27 de diciembre.

- Reglamento (UE) 2016/1076 del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2016 por el que se aplican disposiciones para los productos originarios en determinados estados parte del Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) contenidas en los acuerdos que establecen o llevan al establecimiento de acuerdos de asociación económica: número CELEX: 32016R1076 / status: en vigor / autor: Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea / fecha del documento: 08/06/2016; fecha de publicación: 08/07/2016 / *OJ L* (2016:1-191), (185), 8 de julio.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre armas pequeñas y ligeras, con vistas a la Conferencia de Revisión 2006 del Programa de Acción de Naciones Unidas para prevenir, combatir y erradicar el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, y hacia el establecimiento de un Tratado Internacional de Comercio de Armas: número CELEX: 52006IP0274 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 15/06/2006; fecha de publicación: 09/12/2006 / *OJ L* (2006:496-499), (300E), 9 de diciembre.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre la libertad de expresión en Internet: número CELEX: 52006IP0324 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 06/07/2006; fecha de publicación: 13/12/2006 / *OJ C* (2006:879-880), (303E), 13 de diciembre.
- Reglamento (CE) No 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un instrumento financiero para la cooperación al desarrollo: número CELEX: 32006R1905 / status: no más en vigor / autor: Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea / fecha del documento: 18/12/2006; fecha de publicación: 27/12/2006; 01/01/2007; 04/03/2013 / *OJ L* (2006:41-71), (378), 27 de diciembre.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre Tibet: número CELEX: 52006IP0465 / autor: Parlamento Europeo /

fecha del documento: 26/10/2006; fecha de publicación: 20/12/2006 / *OJ C* (2006:463-465), (313E), 20 de diciembre.

- Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de un Reglamento del Consejo por el que se enmienda el Reglamento (CE) No 539/2001 que relaciona los terceros países cuyos nacionales deben estar en posesión de visados al atravesar las fronteras exteriores de los Estados miembros y aquellos cuyos nacionales están eximidos de dicho requerimiento [COM(2006)0084-C6-0256/2006-2006/0022(CNS)]: número CELEX: 52006AP0600 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior / fecha del documento: 14/12/2006; fecha de publicación: 23/12/2006 / *OJ C* (2006:869-887), (317E), 23 de diciembre.
- Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo sobre el progreso de las negociaciones acerca de la Decisión marco para la protección de datos personales procesados en el marco de la cooperación policial y judicial en asuntos criminales [2006/2286(INI)]: número CELEX: 52006IP0602 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior / fecha del documento: 14/12/2006; fecha de publicación: 23/12/2006 / *OJ C* (2006:872-875), (317E), 23 de diciembre.
- Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo acerca del establecimiento de un instrumento financiero para la promoción de la democracia y los derechos humanos en todo el mundo (Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos) [COM(2006)0354-C6-0206/2006-2006/0116(COD)]: número CELEX: 52006AP0548 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Exteriores / fecha del documento: 12/12/2006; fecha de publicación: 23/12/2006 / *OJ C* (2006:185), (317E), 23 de diciembre.
- Reglamento (CE) No 716/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2007 sobre las estadísticas de la Comunidad en relación con la estructura y actividad de los afiliados externos (Texto de importancia para el Espacio Económico Europeo): número CELEX: 32007R0716 / status: en vigor / autor: Parlamento Europeo, Consejo de la

Unión Europea / fecha del documento: 20/06/2007; fecha de publicación: 29/06/2007; 06/03/2013 / *OJ L* (2007:17-31), (171), 29 de junio.

- Resolución del Parlamento Europeo de 21 de junio de 2007 sobre la confianza del consumidor en el medio digital [2006/2048(INI)]: número CELEX: 52007IP0287 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Mercado Interno y Protección al Consumidor / fecha del documento: 21/06/2007; fecha de publicación: 12/06/2008 / *OJ C* (2008:370-377), (146E), 12 de junio.
- Consecuencias de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa para los procedimientos de toma de decisión en curso. Resolución del Parlamento Europeo de 5 de mayo de 2010 sobre las consecuencias de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa para los procedimientos de toma de decisión en curso [COM(2009)0665]-«omnibus»: número CELEX: 52010IP0126 / autor: Parlamento Europeo / fecha del documento: 05/05/2010; fecha de publicación: 15/03/2011 / *OJ C* (2011:1-5), (81E), 15 de marzo.
- Resolución legislativa del Parlamento Europeo de 21 de octubre de 2010 sobre la propuesta de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se enmienda el Reglamento (CE) No 1934/2006, que establece un instrumento financiero para la cooperación con países y otros territorios industrializados de altos ingresos [COM(2009)0197-C7-0101/2009-2009/0059(COD)] P7_TC1-COD(2009)0059 Posición del Parlamento Europeo adoptada en primera lectura el 21 de octubre de 2010 con vistas a la adopción del Reglamento (UE) No .../2010 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se enmienda el Reglamento del Consejo(CE) No 1934/2006 que establece un instrumento financiero para la cooperación con países y otros territorios industrializados de altos ingresos. [Enmienda 3, a menos que se indique otra cosa] Anexo: número CELEX: 52010AP0381 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Presupuesto, Comisión de Desarrollo, Comisión de Asuntos Exteriores, Comisión de Comercio Internacional / fecha del documento: 21/10/2010; fecha de publicación: 08/03/2012 / *OJ C* (2012:192-203), (70E), 8 de marzo.
- Resolución legislativa del Parlamento Europeo de 3 de febrero de 2011 sobre la posición del Consejo, en primera

lectura, con vistas a la adopción de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se enmienda el Reglamento del Consejo(CE) No 1934/2006 que establece un instrumento financiero para la cooperación con los países y otros territorios industrializados de altos ingresos [16440/1/2010-C7-0425/2010-2009/0059(COD)] P7_TC2-COD(2009)0059 Posición del Parlamento Europeo adoptada en segunda lectura el 3 de febrero de 2011 con vistas a la adopción del Reglamento (UE) No .../2011 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se enmienda el Reglamento del Consejo(CE) No 1934/2006 que establece un instrumento financiero para la cooperación con los países y otros territorios industrializados de altos ingresos. Anexo: número CELEX: 52011AP0033 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Comercio Internacional / fecha del documento: 03/02/2011; fecha de publicación: 22/06/2012 */ OJ C* (2012:36-47), (182E), 22 de junio.

- Resolución legislativa del Parlamento Europeo de 17 de febrero de 2011 sobre la propuesta de una Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que otorga una garantía de la UE al Banco Europeo de Inversiones contra pérdidas por préstamos y garantías para proyectos fuera de la Unión Europea [COM(2010)0174-C7-0110/2010-2010/0101(COD)] P7_TC1-COD(2010)0101 Posición del Parlamento Europeo adoptada en primera lectura el 17 de febrero de 2011 con vistas a la adopción de la Decisión No .../2011/UE del Parlamento Europeo y por la que se otorga al Consejo una garantía de la UE al Banco Europeo de Inversiones contra pérdidas por préstamos y garantías para proyectos fuera de la Unión Europea [Enmienda 1, a menos que se indique de otra forma] Anexos I y II: número CELEX: 52011AP0062 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Control Presupuestario, Comisión de Presupuesto, Comisión de Desarrollo, Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios, Comisión de Asuntos Exteriores, Comisión de Comercio Internacional / fecha del documento: 17/02/2011; fecha de publicación: 28/06/2012 */ OJ C* (2012:95-113), (188E), 28 de junio.
- Decisión No 1080/2011/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 por la que se otorga

una garantía de la UE al Banco Europeo de Inversiones contra pérdidas por préstamos y garantías de préstamos para proyectos fuera de la Unión y se revoca la Decisión No 633/2009/CE: número CELEX: 32011D1080 / autor: Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea / status: en vigor / fecha del documento: 25/10/2011; fecha de publicación: 27/10/2011 */ OJ L* (2011:1-16), (280), 27 de octubre.

- Reglamento (UE) No 1338/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de13 de diciembre de 2011 por la que se enmienda el Reglamento del Consejo(CE) No 1934/2006 que establece un instrumento financiero para la cooperación con países y otros territorios industrializados de altos ingresos: número CELEX: 32011R1338 / status: no más en vigor / autor: Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea / fecha del documento: 13/12/2011; fecha de publicación: 30/12/2011 */ OJ L* (2011:21-29), (347), 30 de diciembre.
- Reglamento (UE) No 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2012 por el que se aplica un esquema de tarifas aduanales preferenciales y se revoca el Reglamento del Consejo (CE) No 732/2008: número CELEX: 32012R0978 / autor: Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea / status: en vigor/ fecha del documento: 25/10/2012; fecha de publicación: 31/10/2012; 29/05/2013 */ OJ L* (2012:1-82), (303), 31 de octubre.
- Resolución legislativa del Parlamento Europeo de 11 de diciembre de 2013 sobre la propuesta de un reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un instrumento financiero para la cooperación al desarrollo [COM(2011)0840-C7-0493/2011-2011/0406(COD) P7_TC1-COD(2011)0406 Posición del Parlamento Europeo adoptada en primera lectura el 11 de diciembre de 2013 con vistas a la adopción del Reglamento (UE) No .../2014 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un instrumento financiero para la cooperación al desarrollo para el período 2014-2020: número CELEX: 52013AP0571 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Presupuesto, Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, Comisión de Desarrollo, Comisión de Asuntos Exteriores, Comisión de Comercio Interna-

cional, Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género / fecha del documento: 11/12/2013; Fecha de publicación: 15/12/2016 / *OJ C* (2016:300-302), (468), 15 de diciembre.

- Reglamento (UE) No 233/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2014 por el que se establece un instrumento financiero para la cooperación al desarrollo para el período 2014-2020: autor: Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea/número CELEX: 32014R0233 / status: en vigor / fecha del documento: 11/03/2014; fecha de publicación: 15/03/2014 / *OJ L* (2014:44-76), (77), 15 de marzo.
- Resolución legislativa del Parlamento Europeo de 16 de abril de 2014 sobre la propuesta de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo acerca de la protección de especies de fauna y flora salvajes mediante la reglamentación de su comercio [COM(2012)0403-C7-0197/2012-2012/0196(COD)] P7_TC1-COD(2012)0196 Posición del Parlamento Europeo adoptada en primera lectura el 16 de abril de 2014 con vistas a la adopción del Reglamento (UE) No .../2014 del Parlamento Europeo y el Consejo sobre la protección de especies de fauna y flora salvajes mediante la reglamentación de su comercio: número CELEX: 52014AP0397 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Legales, Comisión deMedio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria / fecha del documento: 16/04/2014; fecha de publicación: 22/12/2017 / *OJ C* (2017:794-902), (443), 22 de diciembre.
- Decisión No 466/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 que otorga una garantía al Banco Europeo de Inversiones contra pérdidas por operaciones financieras en apoyo a proyectos de inversión fuera de la Unión: número CELEX: 32014D0466 / autor: Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea / status: en vigor / fecha del documento: 16/04/2014; fecha de publicación: 08/05/2014 / *OJ L* (2014:1-20), (135), 8 de mayo.
- Resolución del Parlamento Europeo de 16 de diciembre de 2015 sobre las relaciones UE-China [2015/2003(INI)]: número CELEX: 52015IP0458 / autor: Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Exteriores / fecha del documento: 16/12/2015; fecha de publicación: 24/11/2017 / *OJ C* (2017:92-105), (399), 24 de noviembre.

# Anexo X

## Lista de acuerdos contentivos de cláusula de derechos humanos (cláusula democrática)

| *Título oficial* | *Fecha de firma* | *Ref. del artículo* | *Texto del artículo* |
|---|---|---|---|
| Acuerdo Marco de comercio y cooperación económica entre la Comunidad Económica Europea y la República Argentina-Canje de Notas. | 02/04/1990 | Artículo 1 | Los lazos de cooperación entre la Comunidad y Argentina y este Acuerdo en su totalidad están basados en el respeto a los principios democráticos y los derechos humanos que inspiran las políticas doméstica y exterior de la Comunidad y Argentina. |
| Acuerdo Marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Oriental del Uruguay - Canje de Notas-Declaración Unilateral por la Comunidad sobre el SGP. | 04/11/1991 | Artículo 1 | Los lazos de cooperación entre la Comunidad y Uruguay y todas las estipulaciones de este Acuerdo están basados en el respeto a los principios democráticos y derechos humanos que inspiran las políticas doméstica y exterior de la Comunidad y Uruguay. |
| Acuerdo Marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República del Paraguay-Canje de Notas. | 03/02/1992 | Artículo 1 | Los lazos de cooperación entre la Comunidad y Paraguay y este Acuerdo en su totalidad estarán basados en el respeto a los principios democráticos y los derechos humanos que inspiran las políticas doméstica y exterior de la Comunidad y Paraguay. |
| Acuerdo Marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República Federativa de Brasil-Canje de Notas entre sobre transporte marítimo. | 26/06/1992 | Artículo 1 | Los lazos de cooperación entre la Comunidad y Brasil y este Acuerdo en su totalidad están basados en el respeto a los principios democráticos y los derechos humanos que inspiran las políticas doméstica e internacional de la Comunidad y Brasil y que constituyen un componente esencial de este Acuerdo. |
| Acuerdo Marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá-Canje de Notas sobre transporte marítimo-Declaraciones Unilaterales. | 22/02/1993 | Artículo 1 | Los lazos de cooperación entre la Comunidad y América Central y este Acuerdo en su totalidad estarán basados en el respeto a los principios democráticos y los derechos humanos que inspiran las políticas doméstica y exterior de la Comunidad y América Central y que constituyen un componente esencial de este Acuerdo. |
| Acuerdo Marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros, a saber, la República de Bolivia, la República de Colombia, la República de Ecuador, la República de Perú y la República de Venezuela-Canje de Notas sobre buques. | 23/04/1993 | Artículo 1 | Los lazos de cooperación entre la Comunidad y el Pacto Andino, y este Acuerdo en su totalidad estarán basados en el respeto a los principios democráticos y los derechos humanos que guían las políticas internas e internacionales de la Comunidad y el Pacto Andino y que constituyen un componente esencial de este Acuerdo. |
| Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Países miembros, de una parte, y el Mercado Común Sur y sus Estados Parte, de otra parte-Declaración Conjunta sobre diálogo político entre la Unión Europea y Mercosur. | 19/03/1996 | Artículo 1 | El respeto por los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales establecidos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos inspiran las políticas domésticas e internacionales de las Partes y constituyen un elemento esencial de este Acuerdo. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Acuerdo de Cooperación, Coordinación Política y Asociación Económica entre la Comunidad Europea y sus países miembros, de una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, de otra. | 08/12/1997 | Artículo 1 | El respeto por los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales, proclamados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sostiene las políticas domésticas e internacionales de ambas Partes y constituye un elemento esencial de este Acuerdo. |
| Acuerdo de Asociación entre los miembros del Grupo de Estados Africanos, del Caribe y del Pacífico, de una parte, y la Comunidad Europea y sus Países miembros, de otra, firmado en Cotonou el 23 de junio de 2000. | 23/06/2000 | Artículo 9 | Elementos Esenciales y Elemento Fundamental: 1. La cooperación se dirigirá al desarrollo sostenible, centrado en la persona humana, que es el principal protagonista y beneficiario del desarrollo; esto comporta el respeto y la promoción de todos los derechos humanos. El respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, incluido el respeto de los derechos sociales fundamentales, la democracia basada en el estado del derecho y una gobernanza transparente y responsable son una parte integrante del desarrollo sostenible. 2. Las Partes se remiten a sus obligaciones y compromisos internacionales concernientes al respeto por los derechos humanos. Reiteran su profunda adhesión a la dignidad humana y los derechos humanos, las que son aspiraciones legítimas de los individuos y los pueblos. Los derechos humanos son universales, indivisibles e interrelacionados. Las partes se encargarán de promover y proteger todas las libertades fundamentales y los derechos humanos, sean civiles y políticos, o económicos, sociales y culturales. En este contexto, las Partes reafirman la igualdad de hombre y mujeres. Las Partes reafirman que la democratización, el desarrollo y la protección de las libertades fundamentales y los derechos humanos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente. Los principios democráticos son principios universalmente reconocidos que sustentan la organización del Estado para asegurar la legitimidad de su autoridad, la legalidad de sus acciones reflejada en su sistema regulatorio, legislativo y constitucional y la existencia de mecanismos participativos. Sobre la base de principios universalmente reconocidos, cada país desarrolla su cultura democrática. La estructura de gobierno y las prerrogativas de los diferentes poderes se basarán en el estado de derecho, que comportará en particular medios accesibles y efectivos de redes legales, un sistema legal independiente que garantice la igualdad ante la ley y un ejecutivo completamente subordinado a la ley. El respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y el estado de derecho, que sostiene la Asociación ACP-UE, sostendrá las políticas internas e internacionales de las Partes y constituyen los elementos esenciales de este Acuerdo. |

| | |
|---|---|
| | y proteger todas las libertades fundamentales y los derechos humanos, sean civiles y políticos, o económicos, sociales y culturales. En este contexto, las Partes reafirman la igualdad de hombre y mujeres. Las Partes reafirman que la democratización, el desarrollo y la protección de las libertades fundamentales y los derechos humanos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente. Los principios democráticos son principios universalmente reconocidos que sustentan la organización del Estado para asegurar la legitimidad de su autoridad, la legalidad de sus acciones reflejada en su sistema regulatorio, legislativo y constitucional y la existencia de mecanismos participativos. Sobre la base de principios universalmente reconocidos, cada país desarrolla su cultura democrática. La estructura de gobierno y las prerrogativas de los diferentes poderes se basarán en el estado de derecho, que comportará en particular medios accesibles y efectivos de redes legales, un sistema legal independiente que garantice la igualdad ante la ley y un ejecutivo completamente subordinado a la ley. El respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y el estado de derecho, que sostiene la Asociación ACP-UE, sostendrá las políticas internas e internacionales de las Partes y constituyen los elementos esenciales de este Acuerdo. |
| | 3. En el contexto de un medio institucional y político que defiende los derechos humanos, los principios democráticos y el estado de derecho, la buena gobernanza es la administración transparente y responsable de los recursos financieros, económicos, naturales y humanos para los propósitos de desarrollo equitativo y sostenible. Comporta procedimientos claros de toma de decisiones a nivel de las autoridades públicas, instituciones transparentes y responsables, la primacía del derecho en la administración y distribución de los recursos y la construcción de capacidades para la elaboración e implementación de medidas dirigidas en particular a la prevención y el combate de la corrupción. La buena gobernanza, que sostiene la Asociación ACP-UE, sostendrá las políticas domésticas e internacionales de las Partes y constituirá un elemento fundamental de este Acuerdo. Las Partes acuerdan que solo serios casos de corrupción, incluidos actos de soborno conducentes a tal corrupción, según se define en el artículo 97 constituyen una violación de este elemento. 4. La Asociación apoyará activamente la promoción de los derechos humanos, los procesos de democratización, la consolidación del estado de derecho y la buena gobernanza. Estas áreas serán un sujeto importante para el diálogo político. En el contexto de este diálogo, las Partes concederán particular importancia a los cambios en curso y a la continuidad de los progresos alcanzados. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Acuerdo por el que se establece una asociación entre la Comunidad Europea y sus Países miembros, de una parte, y la República de Chile, de otra. | 18/11/2002 | Artículo 1 | «El respeto de los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales establecidos en la Declaración Universal de los Derechos humanos de las Naciones Unidas y del principio del estado de derecho fundamenta las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial de este Acuerdo» |

FUENTE: RELEX B/2-Treaties Office-May 2009.

# Anexo XI

## Votación de miembros de la Union Europea sobre resolución contra bloqueo

| *Estado* | *1992* | *1993* | *1994* | *1995* | *1996* | *1997* | *1998* | *1999* | *2000* | *2001* | *2002* | *2003* | *2004* | *2005* | *2006* | *2007* | *2008* | *2009* | *2010* | *2011* | *2012* | *2013* | *2014* | *2015* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ALE | Abs | Abs | Abs | Abs | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| AUT | Abs | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| BEL | Abs | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| BUL | Abs | Abs | Abs | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| CHE | Abs | Abs | Abs | Abs | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| CHI | Aus | Abs | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| CRO | Abs | Abs | Abs | Abs | Abs | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| DIN | Abs | Abs | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| EVQ | X | Abs | Abs | Abs | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| EVN | Abs | Abs | Abs | Abs | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| ESP | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| EST | Aus | Abs | Abs | Abs | Abs | Abs | Abs | Abs | Abs | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| FIN | Abs | Abs | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| FRA | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| GRE | Abs | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| HUN | Abs | Abs | Abs | Abs | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| IRL | Abs | Abs | Abs | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| ITA | Abs | Abs | Abs | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| LET | Aus | Abs | Abs | Abs | Abs | Abs | Abs | Abs | Abs | Abs | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| LIT | Aus | Aus | Abs | Abs | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| LUX | Abs | Abs | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| MAL | X | Abs | Abs | Abs | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| HOL | Abs | Abs | Abs | Abs | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| POL | Abs | Abs | Abs | Abs | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| POR | Abs | Abs | Abs |  | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| R.UNIDO | Abs | Abs | Abs | Abs | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| RUM | EC | Abs | Abs | Abs | X | Abs | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |

# Anexo XII

## Acciones emprendidas y medidas tomadas por la UE en relación con la Ley Helms-Burton

- Resolución del PE sobre Cuba, aprobada el 14 de marzo de 1996. (DO C96 de 1 de abril de 1996).
- Conclusiones del Consejo (Asuntos generales) sobre la Ley Helms-Burton, aprobadas el 22 de abril de 1996.
- Solicitud formal de apertura de un procedimiento de consultas con Estados Unidos en el marco de la OMC, el 3 de mayor de 1996.
- Resolución del PE sobre la Ley Helms-Burton, aprobada el 24 de mayo de 1996. (DO C166 de 10 de junio de 1996).
- Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Florencia, 21-22 de junio de 1996.
- Conclusiones del Consejo (Asuntos generales) sobre la Ley Helms-Burton, aprobadas el 15 de julio de 1996.
- XII Informe General de la Comisión sobre los obstáculos al comercio y a la inversión existentes en los Estados Unidos, publicado el 29 de julio de 1996.
- Comunicación de la Comisión relativa a la publicación de una lista de ciudadanos y empresas de los Estados Unidos de América que aplican acciones del Título III de la Ley sobre la Libertad Cubana y la Solidaridad Democrática de 1996, aprobada el 30 de julio de 1996. (DO C276 de 21 de julio de 1996).
- Solicitud formal de constitución de un panel sobre la Ley Helms-Burton en el marco de la OMC, 7 de octubre de 1996.
- Comunicación de la Comisión relativa a un aviso con el fin de reunir informaciones relativas a los efectos en las empresas de la Comunidad de la Ley sobre la libertad cubana y la solidaridad democrática (Libertad) de 1996, adoptada por Estados Unidos de América, y de otras

medidas adoptadas por Estados Unidos relativas al comercio con Cuba. Aprobada el 14 de octubre de 1996.

- Segunda solicitud formal de constitución de un panel sobre la Ley Helms-Burton en el marco de la OMC, 20 de noviembre de 1996.
- Reglamento (CE) n°. 2271/96 del Consejo relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella. Aprobación formal por el Consejo, el 22 de noviembre de 1996. (DO L309 de 29 de noviembre de 1996).
- Acción común 96/668/PESC adoptada por el Consejo, sobre la base de los artículos J.3 y K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a las medidas de protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella misma o derivadas de ella. Aprobación formal por el Consejo, el 22 de noviembre de 1996. (DO L309 de 29 de noviembre de 1996).
- Solicitud formal de la UE al Director general de la OMC para que designe personalmente los tres miembros del panel sobre la Ley Helms-Burton, 3 de febrero de 1997.
- Entendimiento de la UE con Estados Unidos sobre la Ley Helms-Burton, 11 de abril de 1997.
- Conclusiones del Consejo (Asuntos generales) sobre el entendimiento de la UE con Estados Unidos.
- Suspensión temporal del panel ante la OMC por parte de la UE, 14 de abril de 1997.
- Resolución del PE sobre la suspensión del procedimiento de solución de los litigios en la OMC sobre la Ley Helms-Burton, aprobada el 15 de mayo de 1997. (DO C167 de 2 de junio de 1997).
- XIII Informe Anual de la Comisión sobre los obstáculos al comercio y las inversiones en Estados Unidos, publicado el 29 de julio de 1997.
- Resolución del PE pidiendo a la Comisión la reanudación del panel sobre la Ley Helms-Burton ante la OMC, aprobada en septiembre de 1997.

# Anexo XIII

31996E0697

96/697/PESC: Posición común de 2 de diciembre de 1996 definida por el Consejo en virtud del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea, sobre Cuba

Diario Oficial no. L 322 de 12/12/1996 pp. 0001-0002

POSICIÓN COMÚN de 2 de diciembre de 1996 definida por el Consejo en virtud del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea, sobre Cuba (96/697/PESC)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de la Unión Europea y, en particular, su artículo J.2,

HA DEFINIDO LA SIGUIENTE POSICIÓN COMÚN:

1. El objetivo de la Unión Europea en sus relaciones con Cuba es favorecer un proceso de transición hacia una democracia pluralista y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, así como una recuperación y mejora sostenibles del nivel de vida del pueblo cubano. Es muy probable que la transición sea pacífica si el régimen actual inicia por sí mismo o hace posible dicho proceso. La política de la Unión Europea no contempla provocar el cambio mediante la aplicación de medidas coercitivas que tengan por efecto incrementar las dificultades económicas del pueblo cubano.
2. La Unión Europea reconoce el intento de apertura económica emprendido en Cuba hasta el momento. Manifiesta su firme deseo de ser socio de Cuba en la apertura progresiva e irreversible de la economía cubana. La Unión Europea considera que una plena cooperación con Cuba dependerá de las mejoras en el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, como indicó el Consejo Europeo en Florencia.
3. A fin de facilitar un cambio pacífico en Cuba, la Unión Europea:

a) intensificará el presente diálogo con las autoridades cubanas y con todos los sectores de la sociedad cubana a fin de alentar el respeto de los derechos humanos, así como avances concretos hacia una democracia pluralista;
b) buscará ocasiones —aún más activamente que hasta el momento— para recordar a las autoridades cubanas, tanto en público como en privado, las responsabilidades fundamentales respecto a los derechos humanos, en particular la libertad de expresión y asociación;
c) alentará la reforma de la legislación nacional en lo referente a los derechos políticos y cívicos, incluido el código penal cubano, y por consiguiente, la supresión de todos los delitos políticos, la liberación de todos los prisioneros políticos y el final del hostigamiento y de las medidas represivas respecto de los disidentes;
d) evaluará la evolución de la política interior y exterior cubana según las mismas normas que aplica la Unión Europea a sus relaciones con otros países, en particular la ratificación y cumplimiento de los convenios internacionales sobre los derechos humanos;
e) se mantendrá dispuesta mientras tanto, a través de los Estados miembros, a proporcionar ayuda humanitaria adecuada, supeditada a acuerdos previos sobre su distribución; mantendrá y reforzará cuando lo considere adecuado las medidas aplicables actualmente para garantizar la distribución a través de las organizaciones no gubernamentales, las iglesias y organizaciones internacionales. Se pone de manifiesto que la Comisión actúa sobre esta misma base;
f) se mantendrá asimismo dispuesta, a través de los Estados miembros, a llevar a cabo acciones específicas de cooperación económica en apoyo de la apertura económica que se esté llevando a cabo. Se pone de manifiesto que la Comisión actúa sobre esta misma base.

4. A medida que las autoridades cubanas avancen hacia la democracia, la Unión Europea prestará su apoyo al proceso y estudiará el uso adecuado de los medios a su disposición con este fin, incluido:
   - la intensificación de un diálogo político constructivo y orientado hacia resultados concretos entre la Unión Europea y Cuba,
   - la intensificación de la cooperación y, en particular, la cooperación económica,
   - el reforzamiento del diálogo con las autoridades cubanas, a través de las instancias adecuadas, con el fin de explorar mayores posibilidades para la futura negociación de un acuerdo de cooperación con Cuba, basado en las Conclusiones correspondientes de los Consejos Europeos de Madrid y Florencia.
5. El seguimiento de la aplicación de la presente posición común será efectuado por el Consejo. Se efectuará una evaluación de la presente posición común una vez transcurridos seis meses.
6. La presente Posición común surtirá efecto el 2 de diciembre de 1996.
7. La presente Posición común se publicará en el Diario Oficial.

Hecho en Bruselas, el 2 de diciembre de 1996.
Por el Consejo
El Presidente
R. QUINN

FUENTE: *OJ L* (1996:0001-0002), 12 de diciembre.

# Anexo XIV

## Del borrador al texto. Trayectoria de la posición común

El artículo de la revista *Cambio 16*, del 9 de diciembre de 1996, citado en texto, incluye el siguiente cuadro comparativo que permite constatar, por una parte, las similitudes entre el borrador español y la propuesta del Secretario de Comercio Stuart Eizenstat a los socios europeos, y por otra, las diferencias entre la versión final adoptada por el Consejo de la UE y la propuesta española.

| | ESTADOS UNIDOS | ESPAÑA | UNION EUROPEA |
|---|---|---|---|
| Derechos Humanos | • **Cada embajada de la UE debe nombrar un diplomático para promover los derechos humanos.** | • Cada embajador designará un funcionario para este cometido. | • **La UE intensificará el actual diálogo con las autoridades cubanas y con todos los sectores de la sociedad cubana, para promover el respeto a los derechos humanos y un progreso real hacia la democracia pluralista.** |
| | • **La UE debe apoyar más decididamente a los disidentes y a la sociedad civil.** | • Recibimiento periódico en las embajadas a esas organizaciones y establecimiento de canales de cooperación y ayuda. | |
| | • **No se apoyará la presencia de Cuba en el Comité de Derechos Humanos de la ONU hasta que asuma el derecho internacional sobre la materia.** | • El Gobierno cubano deberá ratificar los principales instrumentos internacionales de derechos humanos de los que no forma parte y cooperar. | • **Estimulará la reforma de la legislación interna sobre derechos civiles y políticos, incluido el código criminal cubano y, en consecuencia, la abolición de todos los delitos políticos, la liberación de todos los presos políticos y el fin del hostigamiento y el castigo de los disidentes.** |
| Organizaciones No Gubernamentales | • **Mejorar la coordinación con las ONG coordinando a través de ellas la ayuda humanitaria.** | • Castro tiene que autorizar a las Iglesias, ONG's y asociaciones sindicales y ecologistas a ejercer su actividad libremente. La UE y sus estados miembros coordinarán parte de la ayuda a través de ellas. | • **La UE, a través de sus estados miembros, se mantendrá deseosa de aportar ayuda humanitaria «ad hoc», sujeta a un acuerdo previo sobre sus distribución; las medidas para asegurar su distribución a través de las ONG, las iglesias y las organizaciones internacionales se mantendrán y si conviene se reforzarán.** |
| | • **Asegurar mayor transparencia de las ONG cubanas y realizar un seguimiento estricto sobre ellas.** | • Los Quince deberán ejercer un control muy estricto de la ejecución de las actuaciones, así como de sus órganos gestores, para asegurar que el beneficiado sea el pueblo cubano. | |
| Relaciones con la UE | • **Las declaraciones de la UE sobre Cuba insistirán en la necesidad de promover la democracia y serán equilibradas (se invita a no criticar la Ley Helms-Burton si no se acompaña de otra crítica hacia Castro).** | • Utilizar todos los contactos para subrayar la urgencia y la necesidad de adoptar medidas que favorezcan la evolución política hacia una democracia. Tomar posiciones unitarias y armonizar la votación en la ONU. | • **La UE buscará todas las ocasiones para recordar a las autoridades cubanas las responsabilidades fundamentales en relación a los derechos humanos.** |

9 DICIEMBRE 1996 · CAMBIO16 25

El informe «La Posición Común de la UE sobre Cuba: debate interno, reacciones y repercusiones», realizado el 13 de diciembre de 1996 por el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), un desaparecido *think tank* multinacional amparado por el Parlamento Europeo, abunda en este sentido.

Según IRELA, en la reunión del Comité Político celebrada el 25 de noviembre de 1996 se incluyeron nuevas enmiendas de los estados miembros y, según fuentes comunitarias en las que esta institución se apoyó para su informe, fue excepcional que los Quince participaran activamente en la redacción de una declaración política sobre un tercer país. Ello se debió a la polémica que desató la propuesta española, que en la opinión de algunos estados miembros estaba demasiado cercana a la política de Estados Unidos y las recomendaciones que hizo Stuart Eizenstat a los países europeos. Así, los cambios introducidos en el borrador buscaban respetar la coherencia con los términos definidos por las cumbres de Madrid y Florencia, y en particular mantener un diálogo con las autoridades cubanas y apoyar el proceso de reformas, ya que estos elementos diferencian la estrategia de la UE de la política de aislamiento de Estados Unidos. Esta fue en particular una contribución de Francia e Italia que estimaron muy contundente la propuesta española.

# Anexo XV

## Guía para las entrevistas

Nombre y apellidos, edad, nivel educacional, profesión o centro de trabajo, fecha de la entrevista y lugar.

Deseo agradecer el tiempo que me va a dedicar para brindarme informaciones sobre diversos aspectos relacionados con la política de la Unión Europea hacia Cuba. Esta entrevista contribuirá a la investigación que estoy realizando en relación con el proyecto de Doctorado.

No le voy a aplicar un cuestionario cerrado, pues prefiero que usted me brinde sus opiniones y juicios con la mayor amplitud y flexibilidad posible. De esa forma usted podrá ampliar sobre algunos tópicos y sugerir otros aspectos o temas que no hayan sido abordados en la guía. Lo anterior no quiere decir que no me vea precisado a preguntarle sobre algunos datos de interés.

Dada su experiencia y conocimientos sobre la temática su colaboración es de mucha utilidad. Reciba de antemano mi agradecimiento.

1. Le agradecería me expusiera aquellos elementos que han impedido hasta la actualidad la existencia de un marco contractual en las relaciones entre la UE y Cuba y el peso que le asigna a cada uno.
2. Actualmente se aprecia una apertura de negociaciones para la normalización de las relaciones entre la UE y Cuba, ¿pudiera referirse a aquellos factores o elementos que lo han propiciado?.
3. ¿En qué medida la política de Cuba, tanto interna como exterior, puede haber incidido: a) en determinadas acciones de la UE; b) en su política hacia Cuba a más largo plazo? ¿Cómo y en qué medida considera que han influido?
4. En la política de la UE hacia Cuba influyen indiscutiblemente un conjunto de factores externos y coyunturales.

Le agradecería se refiriera a los mismos y al peso que pueden haber tenido en ella.

5. Deme sus criterios sobre el valor estratégico que puede tener la UE para Cuba y el de Cuba para la UE.
6. ¿Considera que la UE tiene influencia sobre la política de otros actores internacionales hacia Cuba?
7. Desearía me diera usted una valoración sobre la política de la Unión Europea hacia Cuba hasta el inicio de las actuales negociaciones para la normalización de las relaciones, así como de la coherencia y consistencia o no de esa política.
8. Sería de mucha utilidad conocer sus valoraciones sobre cómo se refleja en la política de la Unión Europea hacia Cuba la seguida por los estados miembros en cada momento, o si por el contrario, ella se ha caracterizado por poseer rasgos propios. ¿Cómo ha incidido ello en la evolución histórica y los resultados de la política de la UE hacia Cuba?
9. A su entender cuáles serían estos rasgos y si los mismos se manifiestan por igual a nivel proactivo que a nivel reactivo como respuesta a políticas o actos desde Cuba.
10. Han existido unas relaciones históricas entre España y Cuba, antes y después de su incorporación a la CEE en 1986. ¿Cuán responsable es esa nación en el diseño de la política de la UE hacia Cuba? ¿considera que esa influencia se ha mantenido?
11. Independientemente de la influencio de España, pudiera haber otros factores que inciden en la política de la UE hacia Cuba, más con su ampliación de la UE hacia Europa del Este. Sería de mucha utilidad conocer su criterio al respecto.
12. En el diseño de la política de la UE hacia Cuba, qué papel le atribuye al Consejo, la Comisión y el Parlamento y cómo ha sido ese comportamiento en distintos momentos.
13. Ya estoy concluyendo esta entrevista, le agradecería que si considera que existen otros actores y factores que inciden de manera importante sobre la política de la UE

hacia Cuba ampliara sobre la temática y que sugiriera y ampliara sobre otros puntos que valora importante y sobre los que no hemos tratado.

Por último, mis disculpas por el tiempo que le he ocupado y nuevamente mi agradecimiento.

# Datos de autor

Eduardo Perera Gómez (La Habana, 12 de septiembre de 1958). Licenciado en Relaciones Internacionales (ISRI, 1982), máster en Historia Contemporánea (1996) y doctor en Ciencias Históricas (2016) por la Universidad de La Habana. Profesor Titular y catedrático Jean Monnet; investigador del Centro de Estudios Europeos (1985-2006); consejero, segundo Jefe de Misión, Embajada de Cuba ante el Reino de Bélgica, el Gran Ducado de Luxemburgo y la Unión Europea (2006-2009); subdirector del Centro de Investigaciones de Política Internacional (2010-2012). Se ha especializado en integración europea, relaciones Europa-América Latina e Historia contemporánea de Europa. Tiene varios textos publicados en diversas revistas y libros tanto en Cuba como en otros países. Ostenta la distinción de Tercer Grado "Obispo Baltazar Jaime Martínez de Compagnon y Bujanda", de la Universidad Nacional de Trujillo (Perú). La tesis doctoral que dio origen a este libro recibió premio a la mejor tesis de Ciencias Sociales y Humanísticas de la Comisión Nacional de Grados Científicos de la República de Cuba y Mención Honorífica del jurado del Premio Científico Mário Quartin Graça, otorgado por la Casa América Latina (Portugal).