IdeAs

Idées d'Amérique

10 | 2017

États-Unis / Cuba : une nouvelle donne ?

El papel de la Unión Europea en el triángulo Cuba, EE.UU. y Venezuela

The role of the European Union in the Cuba-United States-Venezuela Triangle

Le rôle de l'Union européenne dans le triangle Cuba, Etats-Unis et Venezuela

Susanne Gratius

Edición electrónica

URL: <https://journals.openedition.org/ideas/2154>

DOI: 10.4000/ideas.2154

ISSN: 1950-5701

Editor

Institut des Amériques

Referencia electrónica

Susanne Gratius, «El papel de la Unión Europea en el triángulo Cuba, EE.UU. y Venezuela», *IdeAs* [En línea], 10 | 2017, Publicado el 19 diciembre 2017, consultado el 18 octubre 2022. URL: <http://journals.openedition.org/ideas/2154> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/ideas.2154>

Este documento fue generado automáticamente el 18 octubre 2022.

Creative Commons - Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional - CC BY-NC-ND 4.0
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

El papel de la Unión Europea en el triángulo Cuba, EE.UU. y Venezuela

The role of the European Union in the Cuba-United States-Venezuela Triangle
Le rôle de l'Union européenne dans le triangle Cuba, Etats-Unis et Venezuela

Susanne Gratius

Introducción

- 1 Desde la perspectiva de la UE, Cuba tiene un peso simbólico en su relación con Estados Unidos al reflejar en diferentes momentos históricos una mayor preferencia por el bandwagoning o el soft balancing (Pape R., 2005). Asimismo, algunos Estados miembros, entre ellos España, han tenido una influencia exacerbada en la formulación de la política de la UE hacia Cuba, lo cual señala los límites de una política exterior común de índole «supranacional». En la coyuntura actual de relaciones distantes con el Gobierno Trump y un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con Cuba en vigor, la UE podría ocupar nuevamente el papel de comodín al apoyar el gobierno castrista y optar por la estrategia de soft-balancing Estados Unidos. El ADPC simboliza esta política (Ayuso A.*et al.*, 2017).
- 2 Cuba está atrapada en un triángulo asimétrico con Europa y Estados Unidos en términos de poder, capacidades y cercanía¹. Sin duda, la isla es el eslabón más débil de esta relación triangular que incluye la UE como actor medio y EE.UU. como gran potencia. Aún así, contrario al Realismo Político y en la línea del Constructivismo Social que prioriza las ideas sobre lo material, desde 1959, Cuba ha desarrollado una sorprendente capacidad de autonomía (Alzugaray C., 2015, 2014) mediante la búsqueda de aliados fuera de la tríade tradicional estableciendo relaciones estratégicas primero con la URSS y luego con Venezuela – ambos ideológicamente opuestos a Estados Unidos y la UE. Actualmente, la política exterior cubana se centra en tres ejes cuya interacción se explicará a continuación: EE.UU., la UE y Venezuela.

- 3 Sin embargo, en el contexto actual se está agotando la opción de crear estas alianzas estratégicas exclusivas, primero con la Unión Soviética y desde 2000 con Venezuela (Whitehead L., 2017). Las transformaciones en el bloque socialista a finales de la década de los ochenta y la actual crisis existencial del post-chavismo –que permitió reproducir el modelo de revender petróleo en el mercado internacional– obligan a Cuba a reinsertarse en su relación atlántica con EE.UU. y la Unión Europea (UE).
- 4 En este triángulo desigual, la UE ha alternado el papel de comodín y socio de Cuba, arriesgando un potencial conflicto con Washington, con una mayor cercanía a EE.UU. y peores relaciones con La Habana y Caracas. Desde la incertidumbre que ha introducido la Presidencia de Donald Trump en la relación con Cuba, la UE ha vuelto a servir (involuntariamente) como comodín y socio en las relaciones trilaterales, ya que la hostilidad del Gobierno republicano de Donald Trump obliga a la isla a buscar alternativas, entre ellas un mayor intercambio con Europa.
- 5 Aparte de EE.UU., otro elemento que ha incidido en la política de la UE hacia Cuba es el proceso de cambios hacia la economía de mercado y la liberalización política en la isla. A nivel interno, los vaivenes en la relación europea con Cuba reflejan los cambios político-ideológicos en el seno de la UE y, particularmente, en España. Por tanto, tres factores, que se analizarán después de explicar el papel de comodín de la UE en el triángulo, han condicionado la formulación de la política europea hacia Cuba: 1) las coyunturas ideológico-domésticas europeas, 2) la dinámica de las relaciones triangulares y transatlánticas con EE.UU. y los aliados estratégicos de Cuba, y 3) el proceso de reformas socio-económicas y políticas en Cuba.

¿Es la UE un comodín en la relación triangular?

- 6 Las relaciones entre Cuba, América Latina (Venezuela) y Europa transcurren en un triángulo de poder asimétrico claramente dominado por EE.UU. A finales del siglo 19, EE.UU. empezó a condicionar la política exterior cubana, primero al ser su principal socio y luego por el diferendo entre La Habana y Washington. Desde los inicios de la Revolución Cubana, Europa –y particularmente España como antigua potencia colonial que perdió en 1898 la Guerra contra EE.UU. por la «independencia» de Cuba– ha servido de comodín para llenar el vacío económico y político que dejó el embargo de EE.UU., impuesto a partir de 1960 en plena Guerra Fría. En aquel momento, la incorporación de Cuba en el bloque socialista y la interdependencia con la URSS y Europa del Este reemplazó casi por completo la histórica relación con EE.UU.
- 7 A diferencia de los aliados estratégicos de Cuba, –primero EE.UU, luego la URSS y finalmente Venezuela– Canadá y la Unión Europea (UE) son socios fiables y constantes de la isla que se oponen a la política de sanciones de Washington. Todos ellos, incluida la UE desde 2015, adoptaron un enfoque de «compromiso constructivo», un concepto que nació a raíz de la política de Estados Unidos hacia el Apartheid en Sudáfrica en los años ochenta, cuando Nixon y luego Reagan sustituyen la coerción y las sanciones por el diálogo y de facto reconocimiento del régimen (Coker C., 1982).
- 8 Desde la perspectiva europea, desafiar el embargo de EE.UU. y demostrar que el aislamiento no funciona como estrategia de apertura democrática y económica constituyen dos elementos claves para explicar la política europea hacia Cuba y la decisión de firmar el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación que sustituye una larga

fase de «compromiso condicionado», es decir un diálogo y una cooperación condicionada por requisitos políticos, en el caso de la UE por la cláusula democrática y la Posición Común sobre Cuba (Gratius S., 2005) –entre 1996 y 2016- por una estrategia de plena inserción de la isla en las relaciones europeo-latinoamericanas incluyendo sus programas bilaterales y regionales de cooperación (compromiso constructivo).

- 9 España y EE.UU. explican que Cuba tiene un peso sobredimensionado en una política europea que, en general, tiene un reducido interés por América Latina (Ayuso A.y S. Gratius, 2017). Ningún otro socio latinoamericano había motivado la aprobación de una Posición Común como ocurrió el 2 de diciembre de 1996, motivo por el cual Cuba firmó casi veinte años después de los demás países de la región, un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con Bruselas. La suscripción tardía del acuerdo puso fin a una larga e infructuosa controversia bilateral europeo-cubana sobre derechos humanos y soberanía nacional y se enmarcó en el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Cuba y EE.UU. durante el segundo mandato de Barack Obama.
- 10 El nuevo consenso transatlántico entre EE.UU. y la UE a favor del compromiso constructivo hacia la isla no duró mucho. Dos años después, Donald Trump anunció revisar el acuerdo entre Obama y Castro para volver a la vieja política de hostigamiento y aislamiento. Este giro político-ideológico en las relaciones cubano-estadounidenses asigna a la UE, de forma involuntaria, el papel de comodín en la relación triangular al aplicar una política de compromiso constructivo a gran distancia de Washington después de una breve fase de políticas convergentes (Gratius S., 2017).
- 11 Con ello, se repite la historia, ya que, desde el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba, la UE sirvió también de comodín para sustituir un socio estratégico: la Unión Soviética cuya desaparición dejó a Cuba aislado ante un doble bloqueo: el que aplica Washington desde 1960 y la de sus anteriores socios del bloque socialista CAME, incluyendo la anterior RDA y los países de Europa del Este que se integraron en 2004 en la UE y que, después de las transformaciones, marcaron distancias con el régimen de La Habana.
- 12 La integración de Cuba en el CAME permitió la supervivencia del régimen castrista en un entorno regional hostil –por el embargo de EE.UU., la exclusión de la OEA y la distancia hacia América Latina y el Caribe– durante casi treinta años. La Unión Soviética y los países europeos garantizaron la estabilidad económica (basado en petróleo por azúcar) y permitieron, además, el desarrollo de una política tercermundista o de cooperación sur-sur cubana al margen de su lealtad hacia el bloque socialista. En este sentido, Cuba jugó, con el apoyo de algunos países de Europa del Este, el doble juego de pertenecer al segundo y al tercer mundo. Este papel de puente mediante una política exterior autónoma ha facilitado la posterior inserción internacional de Cuba cuando desaparecieron la URSS y el CAME.
- 13 Durante la Guerra Fría, la entonces Comunidad Europea no asumió un papel importante en la isla, pero cabe resaltar que el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba ocurrió en 1988, un año antes de la caída del muro de Berlín, como efecto secundario de relaciones entre la Comunidad Europea y el CAME. Ya en aquel entonces, junto con la URSS, los países de Europa Central y Oriental incluyendo la RDA sustituyeron la relación con su histórico aliado EE.UU.
- 14 En la post-guerra fría, la UE ocupó un papel similar al que antes habían jugado los países de Europa Central y Oriental, pero lo hizo en condiciones capitalistas y al precio de realizar algunas reformas económicas durante la Presidencia de Fidel Castro, que

permitieran la reinserción de Cuba en las estructuras económicas globales sin perder el carácter autoritario-carismático del régimen castrista. La UE, junto a Canadá y China, reemplazó, en los años noventa, gran parte del 85% de comercio que había representado el CAME en los intercambios cubanos. Así, en 1990, la UE aportó más del 25% de las exportaciones e importaciones de Cuba, ascendiendo a primer socio comercial e inversor y a la segunda fuente de turismo. A comienzos de los años noventa, la UE inició un programa de cooperación con Cuba, fuera de los canales habituales de sus relaciones con América Latina y el Caribe, ya que la isla no había firmado ningún tipo de acuerdo con Bruselas, debido a la cláusula democrática que la UE incluye en todos sus acuerdos externos y que Fidel Castro no había aceptado (Gratius S., 2005).

- 15 Un primer intento de negociar un acuerdo bilateral conforme al estatus singular de Cuba en la política latinoamericana de la UE por el tipo de régimen político ocurrió en 1995, cuando el Comisario Manuel Marín viajó a la isla sin conseguir mayores avances de negociación. La primavera negra de 1996, cuando Fidel Castro ordenó una ola de detención a disidentes, puso fin a este primer intento y creó, a iniciativa del Gobierno de José María Aznar, un nuevo documento que condicionó las relaciones durante veinte años: la Posición Común. A través de este documento y la cláusula democrática, la UE sustituyó su política de compromiso por un compromiso condicionado al atar un acuerdo de cooperación y una cooperación plena con Cuba a avances «hacia la democracia pluralista».
- 16 Esta política determinó la relación europeo-cubana durante veinte años hasta que la UE finalmente volvió del compromiso condicionado al compromiso constructivo al firmar un Acuerdo con Cuba. Dicho acuerdo se insertó en un contexto nacional de reformas «raulistas» y se firmó en un contexto de acercamiento entre Cuba y EE.UU. que durante el segundo mandato del Presidente Barack Obama había restablecido las relaciones diplomáticas con Cuba, un paso histórico que su sucesor Donald Trump quiere revertir. Al mismo tiempo, la alianza entre Cuba y Venezuela entró en declive abierto por el caos económico y el violento conflicto político provocado por la mala gestión del post-chavismo y el enfrentamiento entre oficialismo y oposición. En este nuevo marco regional, la UE empieza a sustituir gran parte de los intercambios económicos de Cuba con Venezuela y, más recientemente, con EE.UU. (entre otros, el aumento de las remesas, cruceros, vuelos regulares, turismo). Al prácticamente desaparecer estas dos apuestas económicas y políticas del régimen castrista, la UE apareció nuevamente como una opción segura y un socio fiable y constante.

Coyunturas político-ideológicas en la UE

- 17 Desde el inicio, Cuba desató un intenso debate político-ideológico entre los Estados miembro, tanto en el seno del Parlamento Europeo (PE) como, a nivel nacional, entre los diferentes partidos políticos. El color ideológico de los gobiernos europeos y la composición del PE han condicionado los cambios en la política de la UE hacia Cuba en los últimos treinta años y, particularmente, desde la Posición Común cuya revisión anual obligó a la UE a formular un consenso de mínimos, aunque algunos observadores (Roy J., 2015) criticaron que fue después de la Posición Común –con la firma del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, en diciembre de 2016– que los Estados miembro enterraron sus diferencias a favor de un consenso por el compromiso

constructivo. No obstante, durante casi veinte años las diferencias político-ideológicas entre los Estados miembro (Gratius S., 2005; Erikson D., 2009), entre partidos políticos nacionales y las instituciones supranacionales provocaron una constante alteración de la política hacia Cuba condicionada, además, por la situación interna en la isla y sus relaciones con Washington.

- 18 España fue el Estado miembro más activo cuyo debate interno –entre el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE)- determinó hasta 2011 la política de Bruselas hacia Cuba (Gratius S., 2009). Antes de la Posición Común, en los últimos años de la Guerra Fría, la relación de la UE con Cuba transcurrió en el marco de su cooperación con el bloque socialista CAME. Este diálogo inter-bloques se modificó en 1990, cuando Cuba siguió su propio camino y añadió una amplia dosis de nacionalismo carismático al socialismo. En estos años difíciles, cuando desapareció un 85% de los intercambios económicos que Cuba desarrollaba con el CAME y se produjo una caída del -35% del PIB, la UE, a iniciativa de España que había incorporado a Cuba en la Comunidad Iberoamericana y su primera Cumbre de 1991, intensificó su cooperación con la isla. Fue también el impulso de Madrid, en aquel momento bajo el Gobierno socialista de Felipe González -que mantuvo una estrecha relación con el primer Alto Representante de la UE, Javier Solana- que empujó hacia la negociación de un acuerdo de cooperación Cuba-UE. Un Comisario español, Manuel Marín, fue el encargado de iniciar el proceso que terminó en su fase inicial por el derrumbe de dos avionetas civiles procedentes de EE.UU. y una nueva ola de represión contra los disidentes. Un año después, el cambio del Gobierno en 1996 a favor del conservador José María Aznar impuso la agenda nacional sobre la del conjunto de la Unión Europea. Fue su gobierno que empujó, tras conversaciones y reuniones con actores de EE.UU., hacia la adopción de la Posición hacia Cuba que, en su punto 4, condicionó un acuerdo de cooperación Bruselas-La Habana, la intensificación del diálogo y la cooperación «a que las autoridades cubanas avancen hacia la democracia». Al mismo tiempo reforzó la promoción de la democracia al afirmar, la Posición Común, que «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» (Consejo de la Unión Europea, 1996).
- 19 Aunque la Posición Común rechazó medidas de coerción, permitió restricciones diplomáticas y de cooperación que se aprobaron en 2003, después de la «primavera negra». Su posterior levantamiento, en 2008, a iniciativa de parte del Gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero que había restablecido la cooperación y el diálogo político bilateral tras la liberación de presos políticos, marcó un nuevo giro hacia el compromiso constructivo que reflejó el gran peso que tuvo España en la política de la UE hacia Cuba que funcionó casi como un espejo de lo que ocurrió en Madrid. A diferencia de EE.UU. donde el debate sobre Cuba está condicionado por la poderosa comunidad del exilio, ésta tiene un papel invisible en España donde se utilizó Cuba –hasta el debate doméstico más reciente sobre Venezuela- como una plataforma ideológica-electoral entre los principales partidos políticos. Esta controversia terminó en 2011, cuando asumió el Gobierno Mariano Rajoy que privilegió una política más pragmática de intereses económicos, aunque a costa de un menor peso de España en este debate y una «europeización» (Sanahuja J. A., 2016: 237).
- 20 Alemania no ha restablecido su cooperación con La Habana y tiene intereses limitados en Cuba (Hoffmann B. , 2016) pero, igual que en España, la isla forma parte del debate

interno que ha condicionado la política de Alemania hacia Cuba y su posición dentro de la UE. Los históricos lazos bilaterales y multilaterales entre la República Democrática Alemana y Cuba que incluyeron una estrecha relación comercial y de migración (30.000 cubanos vivieron en la RDA), colocó a Cuba, después de la reunificación entre las dos Alemania, más alto de lo habitual en el debate sobre política exterior entre partidos políticos y organizaciones de derechos humanos. Dentro del partido cristianodemócrata de la Canciller Angela Merkel y en otros grupos políticos, los procedentes de la antigua Alemania del Este suelen ser más críticos con el castrismo y menos proclives al «compromiso constructivo» sin pedir nada a cambio. Similar del caso de España, se alternaron fases de distancia (durante el Gobierno Kohl, entre 1982-1998, y la coalición cristianodemócrata-liberal de 2009-2013) y acercamiento (en el período del gobierno socialdemócrata-verde de 1998-2005 y desde la gran coalición y la histórica visita del entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Frank-Walter Steinmeier, a Cuba, en 2015). Alemania, junto con algunos países de Europa Central y Oriental, habían rechazado durante varios años una política demasiado cercana al régimen castrista por los defensores de la oposición cubana en Alemania y una política exterior comprometida con EE.UU., por un lado, y los derechos humanos, por el otro. En la última etapa antes del ADPC, el apoyo de Alemania fue clave para aprobar, en 2014, el mandato del Consejo de la UE y finalizar la negociación.

- 21 Los países de Europa del Este y sobre todo la República Checa (COHA, 2010) -desde la Presidencia de Vaclav Havel- se opusieron durante muchos años a una ampliación de relaciones con Cuba y optaron por mantener la Posición Común. Esta resistencia y postura crítica hacia el Castrismo se debió a la «memoria histórica» escrita por los vencedores no comunistas de la guerra fría y por la estrecha alianza con EE.UU. como supuesto garante de seguridad ante una Rusia de riesgos expansionistas y difíciles de controlar. Dicha narrativa influyó decisivamente en la posición de condicionalidad y promoción democrática por presión por parte de este grupo de países cuyo grado de relación con Cuba varió, igual que la de otros Estados miembros de la UE, según el color político de los respectivos gobiernos. En general, el recuerdo del bloque socialista liderado por la Unión Soviética afectó negativamente la relación con Cuba y la política de la UE hacia la isla.
- 22 Francia, igual que Italia y Portugal han sido los países más claramente a favor de un compromiso constructivo con Cuba. Este enfoque pro ADPC y el firme rechazo de sanciones unilaterales tiene que ver, por un lado, con una relación más distante hacia EE.UU. y, por el otro, con la escasa relevancia de la promoción de la democracia en sus políticas exteriores que favorecen la cooperación, el diálogo y las relaciones económicas ante condicionalidades democráticas. El Reino Unido también perteneció a este grupo de países, pero a diferencia de éstos, pesó más su relación especial con EE.UU., la cual contribuyó a que Londres tuviera un papel menor en el proceso de diálogo con Cuba. Poco influyó el hecho de que fue la primera Alta Representante de la UE después del Tratado de Lisboa, Catherine Ashton, quien obtuvo el mandato de negociar el ADPC con Cuba, un proceso que concluyó Federica Mogherini, originaria de un país tradicionalmente más proclive al compromiso constructivo con países no democráticos sin condiciones ni imposiciones.
- 23 Desde 1988, la Comisión Europea (CE), supuestamente neutral como órgano ejecutor de políticas de la UE, tuvo un papel muy activo y claramente a favor de un mayor acercamiento al régimen cubano. Muestra de ello fueron los tres procesos de

negociación (en 1995 con el Comisario Marín, en 2000 sobre el convenio de Cotonou y en 2014 sobre el ADPC) iniciados bajo la iniciativa de la CE. Asimismo, la reapertura del diálogo y de la cooperación con Cuba fue, en gran parte, resultado de la política relativamente autónoma del entonces Comisario de Desarrollo y Ayuda Humanitaria, el belga Louis Michel (2008-2009). Su sucesor, el también belga Karel van Gucht continuó con este proceso de acercamiento que fue retomado por las dos Altas Representantes de la UE, la británica Catherine Ashton (que obtuvo el mandato del Consejo) y la italiana Federica Mogherini.

- 24 El Parlamento Europeo (PE), tal y como reflejan todas sus Resoluciones sobre Cuba, ha sido un claro defensor de los derechos humanos y el respeto de la disidencia en Cuba. Muestra de ello fueron los tres premios Sajarov que la Cámara europea había concedido a activistas de la isla: en 2002 al ya fallecido Oswaldo Payá, en 2005 a las Damas de Blanco (mujeres familiares de presos políticos) y en 2010 al opositor Guillermo Fariñas, tras la muerte por una huelga de hambre del disidente Orlando Zapata Tamaya. La posición de un PE mayoritariamente conservador y comprometido con la disidencia cambió con el mandato de negociación del ADPC. Tras años de debates polémicos, en su primera sesión sobre la ratificación del ADPC con Cuba, en abril de 2017, el Parlamento Europeo reflejó un consenso inusual a favor de la aprobación del acuerdo. La controversia sobre más presión o más diálogo entre izquierda y derecha también había desaparecido entre el PP y el PSOE cuya eurodiputada Elena Valenciana fue la responsable de la propuesta de Resolución del PE que aboga por la aprobación del acuerdo.
- 25 Después de años de controversia sobre un acuerdo de cooperación con Cuba en el marco de la divisoria «Posición Común» se forjó, sea como resultado de años de debates por la Posición Común o como reflejo de un nuevo pragmatismo ante la continuidad política en Cuba, un nuevo consenso de compromiso europeo con Cuba que parece inalterable y choca con una nueva fase de hostigamiento en la política estadounidense hacia su vecino.

Relaciones triangulares: matrimonios cambiantes y ménage à trois

- 26 Más que por su vínculo con Venezuela que pasa por caminos separados y entra en juego después de 2000, la relación entre Cuba y la UE está fuertemente condicionada por sus respectivos lazos con EE.UU. que raras veces –una excepción fue la Presidencia de George W. Bush– intervino directamente en los asuntos europeo-cubanos. Salvo este período (2001-2009) que puede ser calificado de «triángulo duro» por la injerencia directa de Washington, las relaciones europeo-latinoamericanas con EE.UU. se caracterizan por un «triángulo suave» en el sentido de influencias indirectas de los tres actores en las respectivas relaciones con el otro (para la teoría asimétrica y relaciones triangulares ver Womack B., 2010).
- 27 La política de la UE varía entre compromiso constructivo (1988-1996 y 2014-hoy) y compromiso condicionado (1996-2014); y la de EE.UU. aplica simultáneamente sanciones (embargo y las Leyes Torricelli 1992 y Helms-Burton 1996) y compromiso constructivo (levantamiento parcial del embargo para medicina y alimentos en 2000 y relaciones diplomáticas desde 2015).

- 28 Por tanto, en el período 1988-2018, se puede distinguir tres tipos de relación transatlántica con una clara preferencia por el distanciamiento y el disenso que duró catorce años frente a cerca de ocho años de cercanía y una fase bienal de convergencia de políticas.

Distanciamiento e disenso transatlántico: 1988-1995. 2008-2014

- 29 En plena guerra fría, Cuba se benefició de política europea de «cambio por comercio» y el proceso de paz de Helsinki impulsado por el entonces Canciller alemán Willy Brandt y otros que permitió un diálogo entre Europa Oriental y Occidental y, más adelante, el restablecimiento de relaciones entre la Comunidad Europea y el CAME incluyendo Cuba.
- 30 A partir del derrumbe del bloque socialista y el «período especial» en la Cuba de Fidel Castro que se negó a seguir el Glasnost y la Perestroika e inventó la «rectificación» que, inevitablemente, implicó una relación económica y política con la Comunidad Europea como casi única alternativa a la desaparición del intercambio con el CAME y la URSS.
- 31 Al inicio de la post-guerra fría, EE.UU. y la UE eligieron caminos separados para promover cambios democráticos y capitalistas en Cuba. Ni siquiera compartieron el mismo objetivo de promover una transición democrática (Erikson D., 2009), sino que la UE optó por las reformas desde el régimen (Gratius S., 2005) y EE.UU. por el colapso del régimen a través de las sanciones y la coerción.
- 32 Esta diferencia de fondo continuó en la post-guerra fría, cuando la UE optó por la cooperación, el diálogo y el intercambio, mientras que EE.UU. reforzó, a través de la Ley Torricelli, aprobado en 1992, la presión y el hostigamiento hacia el régimen cubano y sus aliados. En este período, la UE garantizó, a través de la cooperación y el intercambio comercial, la supervivencia del Fidelismo que, además, pudo tocar la vieja tecla del nacionalismo basado en el enemigo externo y la necesidad de cerrar filas ante EE.UU. (Gratius S., 2017; Hoffmann B., 2015).
- 33 Esta fase duró hasta que se agotó la vía de cooperación y diálogo después de fracasar el primer intento de negociar un acuerdo de cooperación entre Bruselas y La Habana por diferencias en materia de derechos humanos. La «crisis de las avionetas» en febrero de 1996 puso fin al matrimonio Cuba-UE y dio inicio a un matrimonio conflictivo entre Europa y EE.UU. «contra la isla». Este mismo año, EE.UU. aprobó la Ley Helms-Burton y la UE firmó la Posición Común sobre Cuba.

Triángulo 1: UE, Venezuela, EE.UU.

Fuente: elaboración propia, en base a Womack, 2010 y 2015.

- 34 Ante la parálisis de sus relaciones con EE.UU. y la UE, a partir de 2000, Cuba encontró con la Venezuela Bolivariana de Hugo Chávez el socio estratégico que había sido la URSS durante la Guerra Fría. La alianza se basó en estrechos vínculos económicos y afinidades ideológicas que condujeron en 2004 al ALBA (Toro A., 2011).
- 35 Cuando finalizó la era Fidel, Cuba y la UE se acercaron nuevamente. Después del divorcio, Cuba y la UE se casaron «en segundas nupcias» en 2008, cuando la UE levantó las restricciones que había impuesto en 2003 en respuesta a una ola de detención de disidentes en Cuba. El segundo matrimonio, esta vez entre Bruselas y Raúl Castro, duró hasta la actualidad, pero entre 2014-2016 no fue una alianza contra EE.UU. sino que, por primera vez, se produjo una corta fase de *ménage à trois* a favor del «compromiso constructivo» con Cuba (ver triángulo 1). El segundo matrimonio fue más pacífico, con un acercamiento paulatino y gradual de posiciones que culminaron en el contrato «matrimonial» del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación a la vez que se debilita la alianza estratégica de Cuba con Venezuela (Whitehead L., 2017) y empeoraron las relaciones de EE.UU. y la UE con Venezuela debido a las graves violaciones de derechos humanos.

Cercanía y mayor consenso transatlántico: 1996-2007

- 36 El eje Atlántico en la política exterior de España fue el principal detonante del acercamiento de posiciones entre la UE y EE.UU. a favor de una mayor presión diplomática al Castrismo para promover una apertura en Cuba. Otro factor de «unión» fue la Ley Helms-Burton que impulsó, unos meses después, a aprobación de la Posición

Común y los debates anuales sobre la situación en la isla, cuyo principal valor estratégico para la UE es su complicada relación con Washington. Las sanciones extraterritoriales aprobadas por el Demócrata Bill Clinton en 1996 afectaron a empresas europeas, lo cual generó un pacto (el denominado Understanding) entre EE.UU. y la UE de no aplicar determinadas sanciones a compañías europeas que invierten en la isla (en propiedades anteriormente de EE.UU. y nacionalizados por la Revolución).

Triángulo 2: Cuba-Venezuela contra EE.UU.-UE

Fuente: elaboración propia, en base a Womack, 2010 y 2015.

- 37 Los intentos en 2000 de incluir a Cuba en el acuerdo de Cotonou con el Cariforum –en el cual había ingresado la isla– fracasaron por los mismos problemas de derechos humanos que ya habían impedido la firma de un acuerdo bilateral en 1995-1996. Después, Cuba desarrolló su relación estratégica con Venezuela que concentró hasta el 40% de sus intercambios comerciales y ofreció petróleo a cambio de recursos humanos para avanzar la «Revolución Bolivariana». Ante una hostil relación con sus dos socios transatlánticos, Venezuela «salvó» la Revolución cubana hasta la muerte de Hugo Chávez en La Habana que es el principio del fin del régimen venezolano.
- 38 En estos años, la «securitización» de la política de EE.UU. tras los ataques de las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001 provocó una política aún más hostil hacia Cuba y una relación triangular «dura» por la influencia directa que ejercía el entonces Cuban Transition Coordinator, Caleb McCarry, en Bruselas y otras capitales europeas para impedir un acuerdo de cooperación entre Cuba y la UE. Aunque esta injerencia fue rechazada por algunos Estados miembro (particularmente Francia, Italia y Portugal), no provocó la ruptura del difícil «matrimonio» entre Europa y EE.UU. Una nueva ola de represión en Cuba, la primavera negra de 2003, motivó a la UE, otra vez bajo el auspicio

de España, a aprobar restricciones diplomáticas y culturales en sus relaciones con la isla, acercando posiciones con EE.UU. Las «medidas» fueron levantadas en 2008, a iniciativa del Gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011).

Convergencia de políticas EE.UU.-UE-Venezuela: 2014-2016

- 39 Barack Obama cambió los fundamentos de la política de EE.UU. hacia Cuba al anunciar, en diciembre de 2014, en un acto público paralelo con su contraparte cubana, retomar los contactos diplomáticos con el enemigo histórico que se transformó de Estado paria y amenaza de seguridad nacional en socio-amigo (Roy J., 2015). Este giro político radical sólo se puede explicar con los paradigmas constructivistas al cambiar la narrativa basada en ideas opuestas al antiguo pensamiento bipolar de la guerra fría y de la paz democrática que justifica un enfrentamiento con regímenes no democráticos como el cubano. Fue la única vez desde 1988 que las políticas europeas y estadounidenses hacia Cuba convergían en torno al denominador común del «compromiso constructivo» y que el triángulo conflictivo se convirtió en un *ménage à trois*.

Triángulo 3: Triángulo armónico o *Ménage à Trois*

Fuente: Elaboración propia, en base a Womack, 2010 y 2015.

- 40 La Presidencia de Donald Trump (2017-) y el ocaso de Venezuela crean nuevamente la situación en que la UE asume un papel protagonista frente a la renovada hostilidad de EE.UU. y la ausencia de Venezuela. Ya que es poco probable que Cuba encuentre otro aliado estratégico en un plazo previsible (Whitehead L., 2017) y teniendo en cuenta la

entrega de poder de Raúl Castro, el año 2018 marcaría el fin del triángulo y concedería a la UE un papel protagonista en la política exterior de Cuba.

- 41 El constante cambio entre distanciamiento y cercanía de relaciones trilaterales, con una corta fase de convergencia hacia el compromiso constructivo entre Europa y EE.UU. y el apoyo de Venezuela ha conspirado contra el objetivo que supuestamente comparte la UE con EE.UU.: promover el retorno de Cuba al club atlántico de economías de mercado y democracias liberales. Hasta podría haber sido contraproducente, ya que el constante desencuentro entre Bruselas y Washington concedió al régimen cubano un tiempo adicional para realizar un proceso de ajustes a fin de garantizar la supervivencia política del autoritarismo que ha marcado la política de la isla desde la Revolución. Al mismo tiempo, Cuba ha podido utilizar a la UE como «comodín» y socio constante para compensar el riesgo que suponían las alianzas estratégica, primero con EE.UU. y luego con la Unión Soviética y Venezuela. Teniendo en cuenta que el gobierno cubano inició el proceso de reformas hace casi treinta años atrás, los resultados son muy modestos y en función del objetivo principal de este proceso: no permitir una apertura política y económica que supondría el fin del autoritarismo y del control estatal.

La UE ante las reformas en la isla

- 42 Es difícil, si no imposible, tener influencia sin tener presencia en la isla. Esta consideración pragmática motivó a la UE a aplicar una estrategia de presencia y acompañamiento del proceso de reformas en Cuba que consideró un mejor camino que la ruptura política. Fue una política sin la carga ideológica-emocional-doméstica que prevalece en la política de EE.UU. hacia Cuba y, en cierta manera, en contraposición a Washington que, salvo entre 2014 -2016, había apostado a un cambio de régimen político.
- 43 En 2018, la celebración de treinta años de relaciones diplomáticas Cuba-UE coincidirá con el inicio de la post-Revolución en Cuba, cuando Raúl Castro se retire y asumirá el poder previsiblemente el segundo Vicepresidente, Miguel Díaz-Canel, que nació un año después de la Revolución. Europa estará presente en esta nueva etapa que acelerará los cambios políticos y socio-económicos ya iniciados por el Presidente Raúl Castro (2006-2018) y acompañados por Europa. Dicho proceso de reformas pasó por varias etapas y es, desde 2008, irreversible.
- 44 Cabe recordar que los primeros dos intentos de negociar un acuerdo de cooperación Bruselas-La Habana coincidieron con una agenda de apertura política y reformas económicas en la isla. El V Congreso del PCC, celebrado en 1991, marcó la apertura hacia la Iglesia Católica (que concluyó con las visitas del Papa Juan Pablo II en 1998 en La Habana) y la iniciativa privada en Cuba, a través de los denominados «cuentapropistas». El sendero de las reformas continuó hasta 2000, cuando fracasó el intento de incorporar a Cuba en el Convenio de Lomé y cuando Fidel Castro sustituyó gran parte de la relación por la alianza bilateral con Venezuela que siguió siendo, hasta 2014, el primer socio económico de Cuba mediante un intercambio entre petróleo y recursos humanos.
- 45 Las relaciones europeo-cubanas se reactivaron cuando Raúl Castro fue nombrado Presidente, para retomar el camino de la apertura. Tras un proceso de deliberación, se

aprobaron, en 2011, los «lineamientos» en el VII Congreso de PCC que, posteriormente, impulsó la libertad de viajar, una ley más abierta de inversiones, las PYME y la paulatina desestatización de la economía cubana². No obstante, el régimen no autorizó la reforma monetaria que está en debate desde los años noventa, aún durante la Presidencia de Fidel Castro. Todo indica que las autoridades de la isla sopesan los enormes costes políticos y sociales que tendría la armonización del peso y del CUC reclamada por algunos autores (Vidal P. y Everleny O., 2014; Alonso J.A. y P. Vidal, 2013; Brundenius C. y R. Torres, 2014) ante la racionalización económica. Según el economista cubano Carmelo Mesa-Lago: «predomina la lógica política sobre la economía. Y temen (las autoridades) perder el control» (Rico M., 2017).

- 46 La UE participó activamente en este proceso de apertura y diversificación económica. Europa es el primer inversor (entre otros, con 75 empresas mixtas) y donante de Cuba, su segundo socio comercial y emisor de turismo (con un 28,9% de los visitantes). En 2015, la UE superó por primera vez a Venezuela y ocupó el primer rango en el comercio cubano; en 2014, la UE había representado un 23% en el intercambio de bienes de la isla y, dentro de la Unión, España fue su principal socio, seguido por Países Bajos, Italia, Alemania y Francia (Ayuso A. *et al.*, 2017).
- 47 Asimismo, salvo en la crisis de 2003 y 2008, la UE y sus Estados miembros han sido los principales donantes de asistencia oficial al desarrollo³. Durante el Gobierno de Raúl Castro, la Comisión Europea desembolsó 85 millones de euros entre 2008-2013 y cuenta con un presupuesto limitado (ya que el programa se aprobó antes del ADPC) de 50 millones de euros para el sexenio 2014-2020⁴. Según la OCDE, en 2015, Cuba recibió 553 millones de dólares, casi el doble que en 2014, lo cual se debe a la condonación de la deuda pública con España como parte del acuerdo que Cuba consiguió en octubre de 2015 con el Club de París en medio del proceso de negociación del ADPC.
- 48 Por apostar a la presencia, la cooperación y el diálogo, la política de la UE hacia Cuba no dejó de ser normativa sino que se basa en los principios de los derechos humanos y la cláusula democrática cuya introducción en todos sus acuerdos de cooperación había sido, durante las transiciones a la democracia, una demanda de los propios países latinoamericanos. Esta cláusula y un diálogo sobre derechos humanos forman parte del ADPC (Ayuso A. *et al.*, 2017). Detrás de estos principios que reflejan la esencia de la UE está la tesis liberal de la paz democrática que enmarcó las relaciones europeo-latinoamericanas incluyendo la cooperación con Cuba.
- 49 No obstante, a diferencia de EE.UU. y su política de cambio de régimen, la UE ha optado por fomentar cambios graduales desde dentro o *top down* en vez de la estrategia *bottom up* de EE.UU., a través de un apoyo exclusivo de la oposición mediante USAID y otras organizaciones de «ayuda» a Cuba para poner fin al régimen autoritario. De esta manera, hasta la firma del ADPC, el principal objetivo de la política de la UE hacia Cuba fue promover una transformación interna destinada a crear una economía de mercado y una democracia representativa en Cuba. En torno a este objetivo, la UE varió los instrumentos entre el palo (restricciones y condicionamientos como la PC y las medidas adoptadas en 2003 que responden al compromiso condicionado) y la zanahoria (diálogo político, más recursos de cooperación y, finalmente, el ADPC que responden al compromiso constructivo). Sin duda, el compromiso condicionado no sirvió para avanzar la agenda de reformas sino que, al fomentar el cierre de filas político ante los «enemigos», se convirtió en un escollo de la apertura y la inserción internacional de Cuba.

- 50 El Acuerdo firmado entre Bruselas y Cuba inicia una nueva etapa de relaciones más pragmáticas sin requisitos previos ni grandes controversias. Con ello, la UE se ha insertado en la estrategia latinoamericana y canadiense de aceptar al régimen cubano e incluir a través de la forma tripartita presencia, cooperación y diálogo en el futuro de la isla. En este sentido, la política de la UE no es proactiva como la de EE.UU. que anticipa y condiciona el futuro sino reactiva, adaptando su política a los cambios económicos y políticos y el ritmo de la transición que llevó a cabo el régimen castrista desde Fidel a Raúl Castro cuyo mandato finaliza en 2018.

Conclusiones

- 51 La UE es un actor con una política y un perfil propio en Cuba que, sin embargo, ha asumido en varias ocasiones la función de comodín en la política exterior de la isla, primero por el deterioro de la relación Cuba-EE.UU., luego después del fin de la alianza Cuba-Unión Soviética y, más recientemente, al entrar en crisis el modelo Cuba-Venezuela. Desde una perspectiva europea, su acercamiento a Cuba ha estado fuertemente condicionado por las relaciones transatlánticas que, como se ha señalado antes, transcurrió por un corto matrimonio, un largo divorcio y un corto *ménage à trois* (incluyendo Venezuela). El gobierno de Cuba ha sabido utilizar a ambos actores (EE.UU. y la UE) y sus «escapadas» del triángulo (por su relación con la Unión Soviética y Venezuela) para sus propios fines: la sostenibilidad económica y sobrevivencia política.
- 52 Todas estas dinámicas confluyen en un nuevo punto de inflexión: el fin del *ménage à trois* y el desafío de salvar el matrimonio Cuba-UE ante la esperada hostilidad del Gobierno Republicano que anunció revertir o endurecer la política de compromiso constructivo de Barack Obama y la paulatina salida de Venezuela de la isla. La UE se ha posicionado claramente contra las sanciones de EE.UU. y –ya con una escasa influencia de España que adoptó una política exterior post-crisis de mínimos (Sanahuja J.A., 2016)– eliminó la Posición Común como marco orientativo-normativo de su política hacia Cuba.
- 53 Primero, este nuevo enfoque de compromiso constructivo señala un cierto pragmatismo realista en la política exterior de la UE y la renuncia de promover cambios democráticos desde el exterior, a través de la injerencia interna que tanto rechaza el régimen cubano. Asimismo, también refleja la frustración con los nulos resultados de la política anterior de «compromiso condicionado» plasmada en la Posición Común. En tercer lugar, el cambio hacia el «compromiso constructivo» que tras años de controversia interna, le proporciona a la UE una imagen más cohesionada de actor único frente a Cuba (Ayuso A. y Gratiús S., 2017) se inserta en un proceso más amplio de reflexión sobre nuevos enfoques de promoción democrática liberal más allá de la tradicional condicionalidad (ver, entre otros, Carothers T., 2017; Hobson C. y M. Kurki, 2012).
- 54 Cuba ya no tiene muchas alternativas para escaparse del triángulo y tendrá que apostar, más que antes de la crisis venezolana, a ambas opciones: la continuidad del diálogo con Washington y una relación más cercana con Bruselas. El retorno al triángulo transatlántico coincide, además, con el mayor desafío que ha afrontado la Revolución Cubana: la transición a la post-revolución y al post-Castrismo.

- 55 Sin duda, la UE estará presente en este proceso, mientras que EE.UU. podría refugiarse en el viejo discurso cuya única legitimidad es doméstica de cara a los cubano-americanos más duros con Cuba: el hostigamiento y el aislamiento, en un momento que será clave para el futuro de Cuba, objetivo y eslabón débil pero no impotente en un triángulo asimétrico. Si prevalecen los cambiantes matrimonios y divorcios o del *ménage à trois* depende de EE.UU. que tiene la llave para resolver el dilema de poder, capacidades e ideas que ha provocado la relación triangular con la mayor isla del Caribe.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, José Antonio y Pavel Vidal (Eds.), *¿Quo Vadis Cuba? La incierta senda de las reformas*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2013.
- Alzugaray, Carlos, «Cuba's external Projection: The Interplay between International Relations Theory and Foreign Policy Analysis», in Jorge Domínguez y Ana Covarrubias (Eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World*. New York/London, Routledge, 2015, p.180-196.
- Alzugaray, Carlos, «La actualización de la política exterior cubana», *Política Exterior*, n°161, 2014.
- Ayuso, Anna y Susanne Gratius, *Nueva etapa entre Cuba y la UE: Escenarios de futuro*, Barcelona, CIDOB (Eds.), 2017.
- Ayuso, Anna, Susanne Gratius y Raynier Pellón, «Reencuentro Cuba-UE, a la tercera va la vencida: Escenarios tras el acuerdo de cooperación», *Nota CIDOB 177*, Barcelona, 2017.
- Brundenius, Claes y Ricardo Torres (Eds.), *No more Free Lunch. Reflections on the Cuban Economic Reform Process and Challenges for Transformation*, Suiza, Springer, 2014.
- Carothers, Thomas, «Look homeward, democracy promoter», *Foreign Policy*. Op-Ed, Washington DC, 2017, <http://carnegieendowment.org/2016/01/27/look-homeward-democracy-promoter/> it91, página consultada el 29 de septiembre de 2017.
- Consejo de la Unión Europea, 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 de las Comunidades Europeas, n° L 322/1, 12 de diciembre de 1996.
- Coker, Christopher, «Constructive engagement: Reflections on American Policy under the Nixon and Reagan Administrations», *Journal of Contemporary African Studies*, 2:1, 1982, p. 1-30.
- Council on Hemispheric Affairs (COHA), *The European Union and Cuba: The Common Position*. Washington DC, 2010.
- Erikson, Daniel P., *Europe's Cuba Problem: The Limits of Constructive Engagement*, International IDEAS, Stockholm, 2009.
- Gratius, Susanne, «Ayudando a Castro? Las Políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba», *Documento de Trabajo*, n°14, FRIDE, Madrid, 2005.
- Gratius, Susanne, «Cuba, EE UU y Europa: perspectivas de cambio», *Política Exterior*, n°130, 2009, p. 93-103.

Gratius, Susanne, «European Union Policy in the Cuba-U.S.-Spain Triangle» (chapter 8), in Jorge Domínguez, Rafael Hernández y Lorena Barberia (dir.), *Debating U.S.-Cuba Relations: How Should We Now Play Ball?* (revised and updated edition), New York: Routledge, 2017, p. 134-153.

Hobson, Christopher y Milja Kurki, *The Conceptual Politics of Democracy Promotion*, London, 2012, Routledge.

Hoffmann, Bert, «The International dimension of authoritarian regime legitimation: insights from the Cuban case», *Journal of International Relations and Development*, n°18, 2015, p. 556-574.

Hoffmann, Bert, *Wandel und Annäherung: Perspektiven deutsch-kubanischer Beziehungen in Kultur und Bildung*, Stuttgart, 2016, Institut für Auslandsbeziehungen.

Pape, Robert A., «Soft balancing the United States», *International Security*, vol. 30, n°1, 2005, p. 7-45.

Rico, Maite, «Entrevista a Carmelo Mesa-Lago: El gobierno cubano entró en pánico tras la visita de Obama», *El País*, Madrid, 1 de junio de 2017.

Roy, Joaquín, «Las relaciones entre la UE y Cuba en el marco de la apertura de Barack Obama y Raúl Castro», *ARI 10*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2015.

Sanahuja, José Antonio, «España, América Latina y Cuba tras el período Rajoy: Balance y Perspectivas de la Política Exterior», in Andrés Serbin (dir.), *¿Fin del ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y Estados Unidos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, CRIES, Buenos Aires, 2016, p. 235-270.

Toro, Alfredo, «El ALBA como instrumento de ‘soft balancing’», *Pensamiento Propio* (Los desafíos del multilateralismo en América latina), vol. 16, n°33, 2011, p. 159-185.

Vidal, Pavel y Omar Everleny, *La Reforma Monetaria en Cuba hasta 2016: entre gradualidad y «big bang»*. Brookings, Universidad de La Habana (Centro de Estudios de la Economía Cubana), 2014.

Whitehead, Laurence, «Cuba: el papel de los actores extra-hemisféricos», en: Ayuso, Anna; Gratius, Susanne (eds.), *Nueva Etapa entre Cuba y la UE, op.cit.*, 2017, p. 75-81.

Womack, Brantly, *Asymmetry and International Relationships*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

Womack, Brantly, *China among unequals. Asymmetric foreign relations in Asia*. World Scientific Publishers, Singapore/London, 2010.

NOTAS

1. Sobre teoría asimétrica y relaciones triangulares ver Womack (2010) que analiza esta relación en el caso asiático.
2. Se estima que el «cuentapropismo» representa cerca de un 20% de la fuerza laboral cubana.
3. España, Italia, Alemania, Países Bajos, España, Suecia y Dinamarca figuran entre los principales donantes de Cuba.
4. Distribuido entre seguridad alimentaria; cambio climático, energía y medio ambiente; y apoyo al proceso de modernización.

RESÚMENES

Desde el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba en 1988, la política de la UE hacia la isla vacila entre un mayor alineamiento político con Estados Unidos (en 1996 y 2003) o con Cuba (1988-1993 y desde 2014). A pesar de estos cambios, la UE mantuvo en cada momento relaciones diplomáticas y económicas con la isla, permitiendo que las autoridades de La Habana utilizaran Bruselas como comodín para ocupar el vacío que dejó el derrumbe de las alianzas estratégicas con la URSS en 1990 y Venezuela desde 2013. El artículo argumenta que, como tercer actor estratégico en este triángulo asimétrico de política exterior, la UE ha ocupado un importante papel en el conflicto cubano-americano, por un lado, y en la relación de Cuba con sus aliados estratégicos (la URSS y ahora Venezuela), por el otro. Dentro de la constante del compromiso, los instrumentos europeos hacia Cuba han variado, según las circunstancias y la constelación de poder interno (prevalencia de moderados o duros entre los Estados miembros de la UE), entre el «compromiso condicionado» de la Posición Común y el enfoque del «compromiso constructivo» (Coker C., 1982) representado por el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC), entablado en 2015.

Since the establishment of diplomatic relations with Cuba in 1988, the European Union's policy towards the island shifted between a major political alignment with the United States (in 1996 and 2003) or with Cuba (1988-1993 and since 2014). Despite political changes, the EU maintained constant diplomatic and economic relations with the island that allowed authorities in Havana to use Brussels as a joker, first in 1990, when the strategic alliance with the former Soviet Union ended, and again, since 2013 at the beginning of the crisis in Venezuela. The article focuses on the EU and sustains that Brussels – as the third pillar in an asymmetric triangle – has played an important role in the Cuban-US conflict, on the one hand, and in Havana's strategic partnerships with the Soviet Union and Venezuela. Within the framework of «engagement» Europe's instruments towards Cuba shifted – depending on the context and internal power constellations (hardliner or softliner among EU member states) – between the «conditioned engagement» of the European Position and constructive engagement (Coker C., 1982) shaped by the Political Dialogue and Cooperation Agreement established in 2015.

Depuis le rétablissement des relations diplomatiques avec Cuba en 1988, la politique de l'UE envers l'île oscille entre un fort alignement politique sur les Etats-Unis (en 1996 et 2003) ou sur Cuba (1988-1993 et depuis 2014). En dépit de ces changements politiques, l'UE a toujours maintenu des relations diplomatiques et économiques avec l'île, permettant aux autorités de La Havane d'utiliser Bruxelles comme joker pour occuper le vide laissé par l'effondrement des alliances stratégiques avec l'URSS en 1990 et avec le Venezuela depuis 2013. Cet article démontre que, en tant que troisième acteur stratégique dans ce triangle asymétrique de politique étrangère, l'UE a joué un rôle important dans le conflit cubano-américain d'une part, et dans la relation entre Cuba et ses alliés stratégiques (URSS et plus récemment Venezuela), d'autre part. Au sein de la constante du compromis, les instruments européens envers Cuba ont varié, en fonction des circonstances et des constellations de pouvoir au sein même de l'UE (domination des modérés ou bien des tenants d'une politique dure), entre le « compromis conditionnel » de la Position européenne et le « compromis constructif » (Coker C., 1982) incarné par l'Accord de dialogue politique et de coopération amorcé en 2015.

ÍNDICE

Palabras claves: Unión Europea, Cuba, Venezuela, promoción de la democracia, política exterior

Keywords: European Union, Cuba, Venezuela, democracy promotion, foreign policy

Mots-clés: Union européenne, Cuba, Venezuela, promotion de la démocratie, politique étrangère

AUTOR

SUSANNE GRATIUS

Susanne Gratius es Profesora Contratada Doctora en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) e Investigadora Senior Asociada en CIDOB, Barcelona. Entre 2005 y 2013 fue investigadora senior en la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) y Profesora Asociada en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Anteriormente trabajó como Investigadora principal en la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) en Berlín y fue Investigadora y Doctoranda en el Instituto Latinoamericano del GIGA en Hamburgo. Su investigación se centra en América Latina y la UE. E-mail: susanne.gratius@uam.es, tel.: 0034 914974068