

# 1. Introducción

El año 1989 marcó un punto de inflexión en la historia del régimen castrista, cuando los países de Europa del Este, volcados en sus reformas internas, comenzaron a incumplir sus acuerdos comerciales con Cuba y, la Unión Soviética, al borde de la bancarrota económica, disminuyó drásticamente su ayuda financiera a la isla. Tras el fin de la Guerra Fría la economía cubana sufrió un gran impacto, sin embargo no se produjo la debacle que muchos pronosticaron y el régimen de Fidel Castro pudo sobrevivir a la mayor crisis de su historia, mediante la adopción de reformas económicas que permitieron la apertura de Cuba al exterior. Los profundos cambios acaecidos en el orden internacional significaron para la isla caribeña la pérdida del 85 por ciento de su mercado de exportación y el fin del trato preferencial que le había permitido recibir, durante décadas, grandes cantidades de subsidios procedentes de la Unión Soviética. En este contexto, el Gobierno de La Habana tuvo que aceptar, no sin cierta vacilación, un incremento de las relaciones con países capitalistas, como algunos de los pertenecientes a la Unión Europea y Canadá. La tímida liberalización de la economía cubana producida en la década de los noventa, contribuyó a facilitar el acercamiento de estos países a Cuba.

La política de la Unión Europea hacia el régimen cubano se ha caracterizado desde entonces por una serie de contradicciones que han impedido a sus Estados miembros establecer una línea de actuación, coherente y eficaz, capaz de contribuir a una mayor apertura política en la isla. Ciertamente, ninguno de los instrumentos utilizados hasta el momento para promover las reformas democráticas ha surtido efecto: ni las presiones diplomáticas, ni el diálogo político; ni las sanciones económicas, ni el intento de cooperación comercial. Pero al inmovilismo de los hermanos Castro y a su insensibilidad ante las carencias del pueblo hay que añadir la ineficacia de la Posición Común de los países comunitarios hacia Cuba, que lejos de convertir a la Unión Europea en un actor clave con vistas a una futura transición, la ha relegado a un papel marginal en el ámbito político, y ello a pesar de que tras el colapso del bloque soviético los intercambios comerciales entre ambas partes no cesaron de aumentar.

## 2. La situación económica de Cuba tras la desintegración de Bloque Soviético

La disolución oficial del COMECON y el desmembramiento de la Unión Soviética en 1991, pusieron rápidamente de manifiesto la vulnerabilidad de la economía cubana. El país quedó sumido en una profunda crisis económica provocada por la falta de petróleo, materias primas, repuestos para el transporte, fertilizantes y alimentos, procedentes del bloque comunista. Más de la mitad de las fábricas de la isla dejaron de funcionar y las importaciones cayeron entre un 70 y un 75 por ciento<sup>1</sup>. El transporte quedó colapsado por la falta de repuestos y combustibles y los ciudadanos cubanos tuvieron que soportar cortes continuos en el suministro eléctrico. En el período comprendido entre 1989 y 1993 Cuba sufrió una caída de su PIB

---

<sup>1</sup> "Clés pour Cuba", Direction des études économiques et financiers du Crédit Lyonnais, Décembre 1998, p.25.

del 35 por ciento<sup>2</sup>. La situación empeoró en 1993, tras la adopción en Estados Unidos de la Ley Torricelli que recrudecía el embargo comercial<sup>3</sup>. Fidel Castro comprendió entonces la necesidad de acometer una serie de reformas económicas, para tratar de paliar la dura crisis que atravesaba el país.

En 1994 el Gobierno cubano adoptó la denominada Ley de Trabajo Individual, que permitía cierta actividad privada en algunos sectores previa autorización oficial. En virtud de esta ley surgieron en Cuba mercados agropecuarios, en los que los propios agricultores vendían directamente sus productos al público. Su aparición contribuyó a paliar la escasez de alimentos, ya que creó incentivos para que los agricultores produjeran más y para que las cooperativas estatales vendieran sus excedentes en mercados libres. Además de los mercados agrícolas, surgieron otros negocios como los mercados de artesanía y los restaurantes familiares denominados “paladares”<sup>4</sup>, que proliferaron en toda la isla y alcanzaron rápidamente gran éxito entre los turistas.

Las reformas iniciadas por el régimen de Castro contribuyeron a paliar la grave crisis económica que sufrió el país tras la caída del bloque soviético, sin embargo, estas reformas tuvieron como efecto negativo la aparición de profundas desigualdades sociales, al beneficiar fundamentalmente a los trabajadores por cuenta propia, a los empleados en sectores como el turístico que obtenían sus propinas en dólares y a los cubanos con familiares en el exterior, que les enviaban sus remesas de dinero en la moneda estadounidense. A mediados de los noventa estas desigualdades generaron gran malestar social en la isla. En el año 1994 se produjeron en La Habana los primeros enfrentamientos violentos en treinta y cinco años de revolución, cuando cientos de personas se concentraron en el Malecón armadas con piedras y botellas y se enfrentaron a la policía, gritando consignas contra Castro y el comunismo. El líder cubano y los miembros de su gobierno comprendieron entonces, que una reforma radical del sistema económico podría provocar una erosión de su poder político y consiguientemente la pérdida de control de la sociedad. No obstante y tras superar sus reticencias iniciales, Fidel Castro aceptó la entrada en vigor de la Ley de Inversiones Extranjeras en 1995, la reforma más radical adoptada hasta el momento desde el fin de la Guerra Fría.

Como antecedente de esta ley, ya en 1982 el Gobierno de La Habana había adoptado un decreto ley que permitía la constitución en la isla de empresas mixtas, con un 49 por ciento de capital extranjero y un 51 de capital cubano. La ley de inversión Extranjera supuso la derogación del Decreto de 1982 y establecía nuevas normas para regular la entrada de capital extranjero en condiciones más ventajosas. Así por ejemplo, se garantiza la no expropiación salvo por motivos de utilidad pública, en cuyo caso el Estado cubano estaría obligado a indemnizar al inversionista en moneda libremente convertible.

La tímida liberalización económica iniciada en Cuba en la década de los noventa tuvo consecuencias inmediatas. En el año 1994 se produjo una subida del PIB del 0,3 por ciento, cifra simbólica pero esperanzadora ya que por primera vez desde 1989 se conseguía frenar su vertiginoso descenso. Al año siguiente el aumento fue más significativo, pues alcanzó el 2,5 por ciento. Según un informe realizado por CEPAL en 1995, se preveía un incremento para el año siguiente de más del 7 por ciento<sup>5</sup>. Pero cuando la economía cubana comenzaba a dar muestras de recuperación, la Administración Clinton adoptó la Ley de Solidaridad Democrática y Libertad para Cuba, impulsada por los congresistas Jesse Helms y Dan Burton, pertenecientes al ala dura del Partido Republicano<sup>6</sup>. El presidente Clinton, que inicialmente se había opuesto a la ley, acabó ratificándola tras el derribo, por cazas cubanos, de dos avionetas pertenecientes a la organización

---

<sup>2</sup> Cifra estimada por *The Economist Intelligence Unit*, “Country Profile 2000: Cuba”

<sup>3</sup> La Ley Torricelli otorgaba al presidente de los Estados Unidos la potestad de aplicar sanciones económicas a países que mantuvieran relaciones económicas con Cuba y prohibía a filiales de multinacionales estadounidenses en terceros países comerciar con la isla.

<sup>4</sup> Los paladares surgieron en régimen de libertad vigilada, puesto que el Gobierno no les permitía tener más de cinco mesas, con cuatro sillas y dos empleados.

<sup>5</sup> Véase De Kerpel, A., “La economía cubana frente al colapso del socialismo real”, Rosas, Cristina (coord.), Otra vez Cuba. Desencuentros y política exterior, Editorial Quimera, Universidad Autónoma de México, 2002.

<sup>6</sup> United States House of Representatives (1996) “Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act”. Report 104-168. March I.

anticastrista con sede en Miami, Hermanos al Rescate. Ante el clamor popular que produjo el incidente en Florida y al ser 1996 año electoral en los Estados Unidos, Clinton se vio obligado a ratificarla. De esta forma el Gobierno estadounidense seguía fiel a su tradicional política de sanciones, como medio de lograr una transición democrática en la isla<sup>7</sup>.

El objetivo de la ley, conocida como Helms-Burton, era reforzar la presión ejercida sobre el Gobierno castrista mediante la internacionalización del embargo comercial, que había sido decretado por la Administración Eisenhower en 1960. En esta línea, la ley preveía una serie de sanciones aplicables a todas aquellas multinacionales que invirtieran en Cuba, lo que afectaba directamente a varios países comunitarios, como España, Italia y Francia. La Unión Europea mostró de inmediato su disconformidad respecto al carácter extraterritorial de la nueva reglamentación estadounidense e inició gestiones para denunciar a los Estados Unidos ante la Organización Mundial del Comercio. Poco más tarde, Washington y Bruselas alcanzaban un acuerdo en virtud del cual las sanciones recogidas en la ley Helms-Burton no se aplicarían a las multinacionales comunitarias, lo que significaba que Estados Unidos autorizaría las transacciones comerciales entre la Unión Europea y Cuba. Paralelamente se acordaba la no aplicabilidad de la ley Anthony-Kennedy, dejando también vía libre al comercio comunitario con Irán y Libia<sup>8</sup>.

### 3. La Posición Común de la Unión Europea hacia Cuba

La adopción de la ley Helms-Burton por parte de la Administración Clinton marcó un punto de inflexión en las relaciones de los Estados Unidos y la Unión Europea respecto a Cuba, agudizando las diferencias entre ambas partes sobre las estrategias más idóneas para propiciar una transición democrática en la isla. El recrudecimiento del embargo estadounidense llevó a los países de la Unión a adoptar una Posición Común el 2 de diciembre de 1996, bajo la presidencia española de la UE, que contrasta claramente con la hostilidad que ha caracterizado a la política de los Estados Unidos hacia el régimen de La Habana. En España, el Partido Popular había llegado al poder tras ganar las Elecciones Generales de 1996 y, aunque el nuevo presidente del Gobierno español, José María Aznar, era partidario de una oposición mucho más activa contra la dictadura cubana, los principios contenidos en la Posición Común fueron fruto del consenso entre todos los países de la Unión<sup>9</sup>.

Al margen de la retórica oficial, presente en todos los informes sobre Cuba elaborados por las instituciones comunitarias en la década de los noventa, este documento contiene importantes novedades. Su principal objetivo sigue siendo el de favorecer “el proceso de transición hacia una democracia pluralista y el respeto de los Derechos Humanos y libertades fundamentales”, pero los países comunitarios abandonaron su posición tradicional, según la cual había que privilegiar el diálogo con el Gobierno de Fidel Castro al considerarlo el principal agente de cambio político. La Posición Común defiende el establecimiento de contactos, no sólo con las autoridades cubanas, sino también “con todos los sectores de la sociedad”. En este sentido se plantean exigencias concretas al Gobierno de Castro: supresión de los delitos políticos con la consiguiente reforma del Código Penal, fin de la represión política y excarcelación de los opositores. Finalmente se supedita la firma de un acuerdo de cooperación al inicio de las reformas “que conduzcan a una democracia pluralista”, aunque no se prevé la aplicación de medidas coercitivas que puedan afectar a la difícil situación económica

<sup>7</sup> Véase Morales Domínguez, Esteban; Esteban Batista, Carlos y Yamaoka, Kanako, *The United States and Reinsertation to International Economy of Cuba: Triangular Analysis*, joint Research Program Series, N. 126, Ide-Jetro, 1999.

<sup>8</sup> Secretaría Permanente del SELA, Informe del seguimiento de la aplicación de la Ley Helms-Burton, SP/XXVII/DI, nº7-2001.

<sup>9</sup> El Tratado de Maastricht de 1992 recogía como posible instrumento de la PESC, la adopción de “posiciones comunes” respecto a países con los que la UE no hubiera suscrito acuerdos de cooperación debido a su situación política. Desde entonces la Unión ha adoptado posiciones comunes sobre Cuba, Irak, Nigeria, Birmania y Zimbawe.