

177
JUNIO
2017

REENCUENTRO CUBA-UE, A LA TERCERA VA LA VENCIDA. Escenarios tras el acuerdo de cooperación

Anna Ayuso, Investigadora Sénior, CIDOB

Susanne Gratius, Profesora de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid e investigadora sénior asociada, CIDOB

Raynier Pellón, Jefe del Proyecto de Investigación y Coordinador de los Escenarios de Política Internacional Europa, Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI), La Habana

Mientras que Donald Trump ha restaurado la vieja política de sanciones y condicionalidad, Cuba y la Unión Europea desarrollan una nueva y prometedora etapa en sus casi treinta años de relaciones. A la tercera va la vencida. Tras dos intentos anteriores de negociación, Cuba y la UE firmaron el 12 de diciembre de 2016 un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) que abrió una nueva etapa de relaciones. Este paso histórico conllevó la abolición de la Posición Común de la UE sobre Cuba de 1996 que durante dos décadas había condicionado el desarrollo de las relaciones. Con ello se consolidó un giro político hacia el compromiso que reemplazó la estrategia de condicionalidad democrática que la UE había aplicado como instrumento de presión hacia el Gobierno cubano y que impidió concluir intentos anteriores (en 1995 y en 2000) de negociar un

acuerdo entre Bruselas y La Habana. La presidencia de Raúl Castro, a partir de 2008, flexibilizó el marco de negociación con la UE y se caracterizó por una posición más pragmática al aceptar negociar con la Posición Común todavía en vigor. Asimismo, emprendió un gradual proceso de liberalización política y reformas de mercado. La Unión Europea respondió a estos cambios con un consenso a favor de desbloquear las relaciones con el Gobierno cubano que permitió, en febrero de 2014, aprobar un mandato de negociación.

La firma del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación de diciembre de 2016 consolidó un giro político hacia el compromiso que reemplazó la estrategia de condicionalidad democrática aplicada por Bruselas.

No es un acuerdo de libre comercio ni otorga ventajas arancelarias adicionales pero contiene avances regulatorios que facilitarán los intercambios.

La apuesta de La Habana por una mayor presencia del capital internacional y la apertura a una competencia en igualdad de condiciones y sin privilegios preconcebidos parecen irreversibles.

La Administración Trump ofrece a la Unión Europea una oportunidad de reposicionarse en el mercado cubano. La UE es el principal donante de cooperación con Cuba y el segundo inversor.

En el diálogo político, es previsible que la cooperación sobre los derechos humanos suponga una de las áreas de mayor divergencia.

El ADPC augura una creciente e importante participación de la UE en la estrategia de desarrollo cubana y posiciones convergentes en algunos temas de la agenda global.

El destacado papel como garante en el proceso de paz colombiano, su respuesta ante situaciones de desastres naturales y la lucha eficaz contra pandemias como la del cólera en Haití o recientemente el Ébola en África, han destacado el compromiso regional de la isla.

A partir de ahora, ambos comparten una relación dialogante que busca construir puentes, incrementar la presencia mutua y facilitar los intercambios sin requisitos previos. Este vuelco político se ha producido tras veinte años de profundas transformaciones globales y regionales que incidieron en las relaciones bilaterales. Entre estos cambios, destaca la reapertura de las relaciones diplomá-

ticas con Estados Unidos, el 17 de diciembre de 2014. La histórica visita de Barack Obama a La Habana a finales de marzo de 2016 puso de manifiesto el compromiso del Gobierno cubano con el proceso de apertura. Pero la elección del republicano Donald Trump como presidente de EEUU ha frustrado las grandes expectativas para la mejora de las relaciones, tras su decisión de endurecer la aplicación del embargo anunciada en su discurso de Miami el 16 de junio de 2017. Ello no hace sino reforzar la importancia de fortalecer los vínculos de Cuba con la UE y otros socios. Ya durante el acto de firma del acuerdo, la Alta Representante de la UE, Federica Mogherini, afirmó que los posibles cambios en la política norteamericana hacia a Cuba no iban a modificar la voluntad europea de profundizar las relaciones. Asimismo, destacó que la Unión Europea continuará siendo crítica con los efectos extraterritoriales de las sanciones de Estados Unidos a Cuba.

En 2018, cuando se produzca la anunciada retirada de la jefatura de Raúl Castro, se iniciará la transición del poder hacia la generación nacida con posterioridad a la revolución en Cuba y se cumplirán treinta años de relaciones diplomáticas con la Unión Europea. El Acuerdo entre Cuba y la UE marcará un hito en la relación bilateral que se corresponde con los estrechos vínculos entre Cuba y muchos de los estados miembros.

En un contexto dominado por las incertidumbres que presenta la política de Estados Unidos, Cuba continúa apostando por la profundización de sus relaciones con Europa.

Cambios hemisféricos y en la política de Estados Unidos

El contexto regional favorece la aceleración de una apertura económica y política en Cuba. Por un lado, la crisis política y económica en Venezuela ha mermado las posibilidades de continuar apostando fuerte a esta alianza estratégica: en 2015, los intercambios comerciales entre Cuba y Venezuela cayeron del 40% en 2010 a poco más del 20%. Por otro lado, la relación con Estados Unidos se ha complicado desde que Donald Trump anunció que cancelaba el pacto de Obama con Raúl Castro y presentó, no por casualidad en Miami, en junio de 2016, su “nueva” política hacia Cuba. El paquete de medidas vuelve a restaurar restricciones de viajes y transacciones económicas (con el régimen cubano) anteriores al acuerdo entre Obama y Raúl Castro, pero Washington no rompe las relaciones diplomáticas ni cierra la embajada de Estados Unidos en La Habana.

El 17 de diciembre de 2014 simbolizó la génesis y posible desarrollo de un nuevo marco para las relaciones entre Cuba y EEUU, influyendo favorablemente en el rediseño de las políticas de otros actores internacionales hacia Cuba. El deshielo alcanzado durante la Administración Obama condujo a la firma de 23 acuerdos en temas tan diversos como polí-

tica migratoria, aplicación y cumplimiento de la ley, combate al narcotráfico, protección del medio ambiente, salud, agricultura, lucha contra la contaminación por derrames de hidrocarburos, entre otros.

En este contexto, fueron restablecidos los servicios de correo postal, los vuelos directos, y se firmaron acuerdos económicos comerciales con compañías de telecomunicaciones, de cruceros, administración de hoteles y autoridades portuarias de cuatro estados. Sin embargo, haciendo patente el doble estándar de la Administración Obama que continuó con el embargo incluso durante la etapa de acercamiento entre la Casa Blanca y Cuba, también fue aplicado el mayor número de sanciones financieras contra bancos y otras instituciones por sus relaciones con Cuba. En los dos mandatos Washington impuso 56 multas a entidades estadounidenses y extranjeras por un valor récord de 14.272 millones USD. Incluso, después de los anuncios del 17 de diciembre de 2014 fueron multadas once entidades por valor de 2.842 millones USD, con carácter extraterritorial. Las multas impuestas en 2015 a bancos europeos como el alemán Commerzbank, por 1.710 millones de USD, y el francés Crédit Agricole, por 1.116 millones USD, son ejemplos de esta política y proyectan un efecto intimidatorio en el sector bancario y empresarial.¹

Estas sanciones contra la isla siguen constituyendo un obstáculo fundamental para las relaciones económicas, comerciales y financieras de Cuba con Estados Unidos y el resto del mundo, así como para el desarrollo de todo su potencial económico. Las nuevas medidas anunciadas por Donald Trump en realidad no revierten todos los avances logrados hasta la fecha. Así se mantienen los cambios en la política migratoria de “pies secos, pies mojados”, una de las últimas medidas de Obama que, en diciembre de 2016, redujo el alcance de la Ley de Ajuste Cubano. Ésta había permitido a todos los migrantes cubanos, aunque entraran irregularmente, obtener un estatus de asilo incluyendo un proceso acelerado de permiso de trabajo y de residencia. Igualmente podrán seguir operando los vuelos y cruceros a la isla. Sin embargo, parece que van a ser limitados los desplazamientos de turistas y se endurecerán las transacciones económicas con empresas vinculadas a las Fuerzas Armadas Revolucionarias, y en particular el Grupo de Administración S.A. (GAESA).

Dada la similitud en las estructuras económicas, patrones de producción y desarrollo tecnológico que convierten a Estados Unidos y a los países miembros de la UE en competidores para la inversión extranjera directa o para ampliar mercados de consumo, este paso del Gobierno de Estados Unidos ofrece a la Unión Europea una oportunidad de reposicionarse en el mercado cubano. Después del breve paréntesis de convergencia de políticas de EEUU y la UE a favor del compromiso

1. *INFORME DE CUBA*. Sobre la resolución 70/5 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada “Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba”. La Habana, Junio de 2016. <http://www.cubavsbloqueo.cu/sites/default/files/InformeBloqueo2016ES.pdf>

constructivo durante el segundo mandato de Barack Obama, las relaciones transatlánticas están volviendo a la casilla de salida previa a la Posición Común de la UE sobre Cuba: las sanciones y la presión por parte de Washington y la política de compromiso constructivo (ya sin condicionalidad) del lado europeo. Ello coincide con otros cambios políticos en América Latina con gobiernos más conservadores en varios países de la importancia de Argentina y Brasil que diluyen el amplio consenso que auspició el ingreso de Cuba a las Cumbres de las Américas en 2015.

La apuesta por una mayor presencia del capital internacional y la apertura a una competencia en igualdad de condiciones y sin privilegios preconcebidos parecen irreversibles. El Gobierno cubano favorece la diversificación de sus relaciones y la atracción de nuevos inversores extranjeros, otorgando garantías y un régimen especial de tributación. Al amparo en la Ley de Inversiones también se ha autorizado el establecimiento de empresas con capital totalmente foráneo. La isla ha avanzado en la recuperación de su prestigio financiero con la condonación del 70% de su deuda en el Club de París, el 90% de la deuda contraída con la antigua Unión Soviética y el 70% de la deuda con México.

Medidas como la nueva Ley Migratoria, la ampliación de la propiedad y de negocios privados, la ampliación de los servicios de internet, el mega proyecto inversionista del Puerto de Mariel, la creación de cooperativas no agropecuarias, la autonomía otorgada a las empresas estatales en busca de una mayor eficiencia y competitividad, entre otras, también han incrementado el interés de actores internacionales hacia Cuba, independientemente del signo político de los mismos. Cuando el mercado cubano se torne más atractivo, el sector empresarial estadounidense tratará de ejercer influencia para flexibilizar la política del presidente Trump que obedece más a factores ideológicos de un sector radical de Florida y a la devolución de favores políticos, que a los intereses políticos y económicos de ambos países. Con ello, Donald Trump ha puesto en jaque el histórico acercamiento impulsado por los presidentes Obama y Castro.

El retorno de Europa: beneficios y retos del acuerdo Cuba-Unión Europea

En un contexto dominado por las incertidumbres que presenta la política de Estados Unidos, Cuba continúa apostando por la profundización de sus relaciones con Europa. Ante un escenario regional e internacional menos favorable que cinco años atrás y teniendo en cuenta un todavía difícil panorama económico, el Gobierno de Raúl Castro intentará diversificar, en mayor medida, sus relaciones comerciales y compensar la caída de los intercambios con Venezuela. En este sentido, aunque con reformas más avanzadas, Cuba ha vuelto al punto del que partió en los años noventa, cuando la cooperación con la UE fue un salvavidas frente a la desaparición del intercambio a cambio de petróleo con la Unión

Soviética. Esta vez, transitoriamente y con diferencias, el patrón se había reproducido para el período 2000-2014 con Venezuela.

A inicios de los años noventa, la Unión Europea ya ocupó el primer puesto en las relaciones comerciales de Cuba. Hoy, con la disminución de las relaciones con Venezuela y el enfriamiento con Estados Unidos puede volver a serlo. Además la UE es el principal donante de cooperación con Cuba y el segundo inversor. En términos de inversiones, existen 75 negocios con capital extranjero proveniente de Europa, siendo la UE el primer inversor. Los sectores claves de inversión europea son el turismo, la industria, el transporte, la energía, la industria alimentaria y la minería. La UE fue en 2014 la segunda región emisora de turismo (un 28,9% de los visitantes). El total de arribos procedentes de esta región, al cierre de diciembre de 2016, superó los 1.045 mil visitantes. Los países emisores más importantes fueron Alemania, Italia, Francia y España.

En 2014, la UE representó un 23% en el total de intercambios comerciales de la isla y, entre ellos, España fue su principal socio, seguido por Países Bajos, Italia, Alemania y Francia. Entre los diez principales socios comerciales de Cuba en el mundo destacan cuatro comunitarios: España (3), Italia (7), Alemania (9) y Países Bajos (10).² A diferencia de otros paí-

En 2018, cuando se produzca la anunciada retirada de la jefatura de Raúl Castro, se iniciará la transición del poder hacia la generación nacida con posterioridad a la revolución en Cuba.

ses latinoamericanos como Brasil, Chile o Perú, Asia aporta a Cuba poco más de un 10% del comercio, destacando los intercambios con China que, en 2014, sumaron los de España y Alemania combinados.

Estos datos confirman que el ADPC ha venido a consolidar una ya estrecha relación económica con una presencia de más de treinta años de empresas europeas en Cuba. Además, a través de la cooperación al desarrollo, se crea un relativo equilibrio en las asimetrías existentes respecto al tamaño de mercado, población y productos de intercambio que, pese al alto índice de desarrollo humano de Cuba, todavía reflejan una relación Norte-Sur.

A pesar de los tradicionales vaivenes entre cordialidad y distancia en las relaciones diplomáticas, la Unión Europea ha sido para la isla un socio fiable y constante que ha apostado por la cooperación y el diálogo condenando las sanciones unilaterales de Estados Unidos. Los intercambios de visitas de alto nivel evidencian una paulatina profundización en los vínculos político-diplomáticos entre Cuba y la UE. Entre

2. República de Cuba. Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera. Dirección de Política Comercial con Europa. Informe Europa, 2016. La Habana.

ellos, destacan las visitas a Cuba de tres presidentes y tres primeros ministros de países europeos y de cinco ministros de Relaciones Exteriores en los últimos dos años. Por el lado cubano, cabe destacar la visita de Estado del presidente a Francia y los viajes oficiales del vicepresidente Marino Murrillo a Italia y del ministro de Asuntos Exteriores, Bruno Rodríguez Parilla, a Alemania, España y Portugal.

Con el ADPC, ambos socios ganan. Desde la perspectiva de Bruselas, su cooperación con Cuba marca distancias con un Gobierno de Estados Unidos, también menos comprometido con Europa. Con la firma de este acuerdo, la UE da un paso más en la consolidación del mapa de acuerdos que configura la relación inter-regional de la UE con América Latina y el Caribe y acaba con la anomalía de ser Cuba el único país sin un vínculo jurídico con la Unión Europea. Este acuerdo se suma a los que Cuba ya tiene con muchos de los países miembros de la UE. Antes de la firma de este acuerdo, Cuba había suscrito acuerdos de cooperación con 22 países miembros y mantenía diálogos políticos con 24 de los 28. Por tanto, el Acuerdo repara una anomalía provocada por la posición común, que impedía formalizar las relaciones UE-Cuba, aunque se mantenían relaciones de cooperación tanto bilaterales como en el seno del CARIFORUM (grupo de estados de África, Caribe y Pacífico) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Entre las bases sobre las que se firmó el acuerdo destacan principios como la reciprocidad, el pleno respeto a la igualdad soberana de los estados, y el ordenamiento institucional de las partes, así como la no injerencia en los asuntos

La Unión Europea respondió a los cambios en Cuba con un consenso a favor de desbloquear las relaciones con el Gobierno de La Habana.

internos de los Estados. El acuerdo aborda los tradicionales tres pilares de las relaciones: el diálogo político (Parte II art. 3 a 14), la cooperación para el desarrollo (Parte III, art. 15 a 59) y el comercio (Parte IV, art. 60 a 80). Sin embargo, dadas las particularidades de la economía cubana, no se trata de un acuerdo de libre comercio como el que tienen otros países de la región con la Unión Europea ni otorga ventajas arancelarias adicionales, pero sí contiene avances regulatorios que facilitarán los intercambios. Estos últimos, sin embargo, seguirán siendo obstaculizados para las empresas europeas que comercien con la isla por los efectos extraterritoriales de la Ley Helms-Burton de Estados Unidos. El tratado ofrece también facilidades de inversión y un marco jurídico estable para las empresas europeas.

La descripción de un amplio espectro de sectores de cooperación ocupa la mayor parte del tratado. En realidad, su principal función es proporcionar una estructura jurídica e institucional para encauzar el diálogo regular y la cooperación, mientras que su futuro despliegue depende de la negociación de acuerdos concretos en cada uno de los sectores. Como en otros acuerdos con países de la región, quedan constituidos dos organismos para gestionar el acuerdo: el Consejo Conjunto y el Comité Conjunto. El Consejo se

reunirá a nivel ministerial al menos una vez cada dos años y tiene la facultad de tomar decisiones vinculantes y formular recomendaciones. El Comité está compuesto por altos funcionarios y es el responsable de la aplicación del acuerdo, pudiendo tomar decisiones por delegación del Consejo. Para el funcionamiento ordinario se pueden crear subcomités temáticos entre los que se menciona expresamente el establecimiento de uno para el seguimiento de la cooperación al desarrollo. El acuerdo tiene duración indefinida, aunque con la posibilidad de denuncia por cualquiera de las partes, que será efectiva seis meses después de la notificación.

Dentro del marco del diálogo político, es previsible que la cooperación sobre los derechos humanos suponga una de las áreas de mayor divergencia. Cabe recordar que, durante décadas, el diálogo político y el tema de los derechos humanos fue el principal obstáculo en las relaciones. Bruselas había vinculado un tratado con Cuba a avances visibles hacia el pluralismo democrático y la apertura económica. En esa época, estas divergencias irreconciliables bloquearon no sólo un acuerdo bilateral sino también la inclusión de Cuba en el Convenio de Cotonou con el grupo de países África, Caribe y Pacífico (ACP). Los derechos humanos están incluidos en todos los acuerdos de la Unión Europea con Terceros.

Durante el proceso de negociación sobre el ADPC, se inició en 2015 un foro específico sobre derechos humanos que se enmarcó en el diálogo político Cuba-UE restablecido en 2008 y que se reúne periódicamente. Un trato no discriminatorio del tema y el cuidado de abordarlo equilibradamente,

considerando tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales, podría ser la clave en la búsqueda de consensos. El intercambio político regular incluye también una amplia gama de otros temas, como el desarme, las migraciones, la lucha contra las drogas y el terrorismo.

El tratamiento de estos asuntos sensibles refleja la voluntad que mantiene el Gobierno cubano de abordar cualquier tema desde una posición de igualdad, reciprocidad y respeto mutuo. Otros países socialistas como China o Vietnam suscriben con la UE acuerdos y diálogos similares de valor sobre todo simbólico y en línea con la autoimagen de la UE como “potencia normativa”. El ADPC refleja el enfoque integral de los acuerdos de la UE con terceros al combinar cooperación al desarrollo, comercio, inversión y diálogo político. La flexibilización de las posiciones en materia de derechos humanos permitió entrar en una nueva fase de cooperación.

Escenarios de futuro y perspectivas de cooperación UE- Cuba

El ADPC augura una creciente e importante participación de la UE en la estrategia de desarrollo cubana y posiciones convergentes en algunos temas de la agenda global. Así, ambos actores han reafirmado la voluntad de cooperar, de acuerdo con sus respectivas capacidades, en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. Convergen en la necesidad de alcanzar un desarrollo equilibrado, tanto en la esfera económica

como en la social y la ambiental. También es de esperar que la cooperación mantenga entre sus ejes transversales y estratégicos la dimensión de género, la creación de capacidades nacionales, la buena gobernanza, los derechos humanos y la gestión del conocimiento.

Asimismo, se puede concretar una mayor descentralización en la gestión de la cooperación y las relaciones en general. Diversos sectores sociales, instituciones y organismos poseen un potencial como agentes activos de la cooperación. El Acuerdo contempla tanto la participación de instituciones gubernamentales como de las autoridades locales, organizaciones internacionales, agencias de desarrollo de los estados miembros y de la propia sociedad civil cubana.

El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación es el comienzo de un largo recorrido para identificar, desde la academia y la práctica, el potencial de oportunidades que permitan impulsar la participación de Cuba en el contexto de las relaciones CELAC-UE y vislumbrar los beneficios de una mayor inclusión de la isla, bajo formas de aprendizaje mutuo así como intercambio de experiencias y buenas prácticas en los ámbitos de la cooperación económica, política, cultural y de seguridad. A partir de ahora, Bruselas también consolidará y ampliará su compromiso con las reformas impulsadas desde Cuba, a través de proyectos de desarrollo como FORGEC (Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión de Entidades Cubanas), que ofrece apoyo a la gestión empresarial, programa de intercambio de experiencias y buenas prácticas, el fomento de “agrocadenas” o proyectos de salud y educación.

En un marco más amplio, el ADPC entre Cuba y la UE deja un terreno abonado ante los que apuestan, como Canadá y otros países de América Latina, por el desarrollo de la cooperación en asuntos de mutuo interés.

Fomentar el intercambio de información, con énfasis en la creación de vínculos duraderos entre las comunidades científicas de las partes, sin duda resulta un paso indispensable, tanto en el marco de las relaciones bilaterales Cuba-UE como para un acompañamiento en la actualización del modelo económico y social cubano. El principal instrumento bilateral para hacerlo es el Programa Indicativo Multianual que la Comisión Europea elabora de forma dialogada con todos los países con los que mantiene cooperación bilateral.

La nueva proyección europea hacia Cuba resulta coherente ante el compromiso de promover la asociación estratégica CELAC-UE y la Estrategia Conjunta UE-Caribe, teniendo en cuenta tanto los beneficios de la integración regional latinoamericana como los de la Asociación birregional. Cuba ha mostrado capacidad como articulador de la integración regional. Es fundador de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la CELAC. También ha avanzado en sus relaciones con bloques comerciales como el CARICOM y el MERCOSUR. Pese a carencias económicas, han resultado notorios sus aportes en términos de cooperación regional,

específicamente en el ámbito de los servicios médicos y de la educación. El destacado papel como garante en el proceso de paz colombiano, su respuesta ante situaciones de desastres naturales y el enfrentamiento eficaz ante pandemias como la del cólera en Haití, o recientemente el Ébola en África, han destacado el compromiso regional de la isla.

En los próximos años, Cuba deberá continuar realizando importantes reformas para la modernización del país que le permita insertarse mejor en la economía internacional. Los cambios internacionales y regionales, la modernización del modelo económico cubano y la nueva estrategia de la UE hacia la isla abren el camino para que ambos actores desarrollen una fructífera cooperación. Los retos por superar serán múltiples y, en orden de prioridades, el primero de ellos será la propia aplicación del Acuerdo. La relación entre Cuba y la Unión Europea seguirá condicionada por las asimetrías existentes entre ambos actores y el poco peso económico de la isla frente al bloque comunitario, las limitaciones que imponen la crisis global, la distinta naturaleza de los sistemas políticos y económicos y los costes de la política unilateral estadounidense hacia la isla. Uno de los instrumentos esenciales para el acercamiento de posiciones es el marco de diálogo político regular e institucional que ha creado el ADPC. Este marco representa una alternativa más convincente a la vieja política de hostigamiento a Cuba y de solidaridad con el sector más recalcitrante del exilio en Estados Unidos.

Cuba deberá continuar realizando importantes reformas para la modernización del país que le permita insertarse mejor en la economía internacional.