

Relaciones Cuba-Unión Europea: influencia de las transformaciones nacionales y regionales (2016-2019)

European Union-Cuba relations: influence of national and regional changes

Autor: Lic. Angel Labrada Cartaya¹

Agosto de 2020

Resumen

Con Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación Cuba y Europa reacomodaron los puntos de partidas de sus relaciones y pusieron punto final a la obsoleta e injusta Posición Común que durante décadas dañó los vínculos entre La Habana y Bruselas. El acuerdo más allá de su espectro de temas que abarcan derechos humanos, armas, desarme, migración, cooperación regional, inversiones y desarrollo sostenible entre otros, fomenta a su alrededor los vínculos basados en la igualdad, reciprocidad y respeto mutuo. Concretamente, Europa asentó su reconocimiento a la soberanía, la integridad territorial e independencia política de la República de Cuba.

Palabras Clave

Acuerdo, Cooperación, Bilateral, Soberanía, Política Exterior, Derechos Humanos.

Abstract

With the Political Dialogue and Cooperation Agreement, Cuba and Europe rearranged the starting points of their relations. They also ended the obsolete and unjust Common Position that damaged the ties between Havana and Brussels for decades. The agreement, includes the following topics: human rights, arms, disarmament, migration, regional cooperation, investment and sustainable development. It also promotes ties based on equality, reciprocity and mutual respect.

¹ Maestrante en Relaciones Internacionales

Specifically, Europe established its recognition of the sovereignty, territorial integrity and political independence of the Republic of Cuba.

Keywords

Agreement, Cooperation, Bilateral, Sovereignty, Foreign Policy, Human Rights.

Introducción

Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación: una nueva etapa en las relaciones Cuba-UE

El 10 de febrero de 2014 se dio a conocer la decisión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la UE, de autorizar a la Comisión Europea y a la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad², a iniciar las negociaciones de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) entre la UE y sus estados miembros, con Cuba.

Este acto implicó el reconocimiento tácito por parte de la UE del fracaso de la política representada por la Posición Común de 1996 y sus consecutivas revisiones. Aun y cuando esta se mantuviese vigente durante el período de negociaciones, no representaba un problema, pues el estudio de un acuerdo y su eventual concreción, entraban en contradicción directa con su letra y espíritu.

Las previsiones no eran halagüeñas para una negociación que en principio se preveía larga, atendiendo a las regularidades históricas, los objetivos de ambas partes, sus rigideces y flexibilidades y la letra del tratado.

Por su lado, el gobierno cubano buscaba la normalización de sus vínculos con la UE y esta, a su vez, reforzar el proceso de cambios acontecidos en Cuba con vistas a materializar los fines propuestos por la Posición Común. Así lo reconoce el comunicado de prensa del Consejo Europeo: “Un acuerdo bilateral contribuirá a fomentar eficazmente los intereses y valores de la UE en Cuba y a garantizar la continuidad en sus objetivos políticos, en particular, el apoyo a las reformas y al

² En ese entonces ocupaba el cargo de Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad la británica Catherine Ashton. Se mantuvo de 2009 a 2014.

proceso de modernización en curso, la promoción de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (...)"(Europea, 2014)

Por todo lo anterior, resulta significativa la rapidez con la que se logró llegar a la firma del ADPC, el 12 de diciembre de 2016, en apenas dos años y medio y después de siete rondas de negociaciones³. Ello constituye un punto de giro a partir del cual quedaron superados el unilateralismo y la fragmentación de la política del bloque comunitario hacia Cuba.

Para Perera Gómez (2018), dicho Acuerdo está en consonancia con los intereses de política exterior de ambos actores: le da a la UE posibilidades reales de influir sobre Cuba, quien a la vez pierde el estigma de haber sido el único país de América Latina y el Caribe sin un vínculo contractual a la Unión.

El ADPC prevé un diálogo reforzado en los temas de derechos humanos, terrorismo, delitos graves de alcance internacional, medidas coercitivas unilaterales, desarrollo sostenible; combate a las drogas ilícitas, la discriminación racial y la xenofobia; así como otros asuntos que no formaban parte de la agenda bilateral, como armamento pequeño y ligero, desarme y no proliferación de armas de destrucción masiva.

Este vuelco político tuvo lugar en circunstancias de profundas transformaciones nacionales y regionales que influyen directamente en la relación bilateral y constituyen por su importancia, el objeto de estudio de esta ponencia. En particular, se hará referencia al contexto cubano, la influencia ejercida por la política exterior de EE.UU. y el entorno latinoamericano.

Desarrollo

Actualizaciones en Cuba: un incentivo para Europa.

Desde el ámbito interno, cabe resaltar el proceso de actualización del modelo económico y las reformas del sistema político recogidas en la Constitución que se refrendara en febrero de 2019.

El hecho de que el gobierno cubano haya orientado su economía en dirección hacia el mercado resulta atractivo. Allende Karam plantea que “en la medida en que

³ El ADPC fue firmado en diciembre de 2016, ratificado en julio de 2017 por el Parlamento Europeo y entró en vigor el 1 de noviembre de 2017.

nosotros hemos abierto o ellos han tenido la esperanza de una mayor apertura económica (...) ha habido más avance” (2015 citado en Perera Gómez, 2017, p. 179). Por su parte, Dalmau refiere que “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” (2015 citado en Perera Gómez, 2017, p. 180).

Entre los cambios que generan más expectativa en Europa, están el reconocimiento a la propiedad privada, la promoción de la inversión extranjera directa, empresas de propiedad mixta o totalmente extranjera y los contratos de asociación económica internacional. Asimismo, llama la atención la mayor descentralización y autonomía en los diferentes niveles de gestión gubernamental, la actualización de la normativa jurídica y la nueva ley electoral.

Sobre esta base, coexisten dentro de la UE diferentes percepciones con respecto a Cuba. Pellón (2019) hace alusión a tres enfoques que pueden repercutir no solo en el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo, sino también en las relaciones de otros actores económicos, políticos y de la sociedad civil con sus contrapartes en Cuba.

De un lado, la Comisión y el Consejo valoran el contexto cubano como favorable y acompañan los procesos que en él tienen lugar, de manera que estimulan toda la interacción posible entre actores comunitarios y la sociedad cubana, teniendo en cuenta que las sanciones unilaterales practicadas contra Cuba no rindieron los frutos esperados.

Sin embargo, en el Parlamento Europeo se ha cuestionado la eficacia del ADPC y con frecuencia se obstaculizan las tendencias constructivas, utilizando como base antagónicas concepciones sobre el ejercicio del poder político en Cuba. Basta con mencionar las resoluciones anticubanas del 15 de noviembre de 2018 sobre la situación de los derechos humanos y la del 28 de noviembre de 2019 acerca de José Daniel Ferrer.

Además, existe un bloque de fuerzas de izquierda que apoya los principios del ADPC, observa con recelos la influencia comunitaria, su promoción del modelo

liberal como referente político y los intentos de subvertir el orden existente en Cuba. No obstante, el carácter heterogéneo de cada bloque propicia posiciones divergentes a las relaciones bilaterales Cuba-UE o de rechazo a las transformaciones que en la sociedad cubana tienen lugar.

Lo anterior ha sucedido al amparo de la política exterior de los EE.UU., a lo que dedicaremos un apartado, especialmente porque la valoración cubana de sus relaciones con Europa está filtrada por el tamiz de las relaciones de Europa con EE.UU.

Influencia de la política exterior de EE.UU. en la relación bilateral con la Unión Europea.

La adopción de la Posición Común tuvo lugar durante la presidencia de William Clinton en la Casa Blanca y en el contexto de la promulgación de la Ley Helms-Burton. Desde entonces fue respaldada por las diferentes administraciones norteamericanas, con una ligera diferencia en la presidencia de Barack Obama, que si bien no la rechazó, tampoco la defendió abiertamente.

Esta flexibilización se coronó el 17 de diciembre de 2014, génesis de una nueva era en las relaciones entre Cuba y los EE.UU., que medió favorablemente en el rediseño de las políticas de otros actores internacionales hacia la isla. “El hecho de que Obama hiciera declaraciones y mostrara intenciones de flexibilizar las relaciones (...) le dio a la UE una señal (...). EE.UU. ya no tiene una estrategia de confrontación, ¿por qué nosotros la tendríamos?” (Declercq, 2016 citado en Perera Gómez, 2017, p. 185).

Como consecuencia, posterior a esa fecha se potenciaron los lazos con el bloque comunitario, a pesar de que desde 2008 ya se habían dado pasos significativos. Diplomáticos como Carlos Alzugaray e Isabel Allende (2015 citados en Perera Gómez, 2017, p. 206) definen lo acontecido como un acercamiento de la política norteamericana a la europea. Entonces, podríamos afirmar que uno de los efectos catalizadores fue el ímpetu adquirido para la negociación del ADPC durante la primera mitad del año 2015 y la disposición a concluir el proceso con rapidez.

No obstante, la suscripción del acuerdo coincidió en el tiempo con la elección del republicano Donald Trump como presidente de los EE.UU., quien lejos de dar continuidad a la línea seguida por su predecesor, frustró las expectativas de avanzar en la normalización de relaciones.

Las consecuencias se han hecho sentir, basta con mencionar la activación de los títulos III y IV de la Ley Helms Burton, circunstancia que reforzó la necesidad de profundizar los vínculos con la UE y otros socios comerciales.

Justo en la víspera del anuncio de John Bolton, Consejero de Seguridad Nacional de EE.UU.⁴, sobre la activación del título III, la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini⁵, y la Comisaria de Comercio en la Comisión Europea, Cecilia Malmström⁶, secundadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores español, declararon la posibilidad de plantear un litigio legal contra EE.UU. en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En la práctica, la UE solo se ha limitado a acompañar a Cuba en las declaraciones multilaterales en temas de alta sensibilidad como el rechazo a la extraterritorialidad del bloqueo y a la aplicación de los títulos III y IV de la Ley Helms Burton, mas no se han manifestado con acciones concretas. Si bien la postura del bloque comunitario ha incluido menciones al Reglamento 2271/96⁷ no ha sido proactiva en abordar la factibilidad de reabrir el caso en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

Dicha actuación ha impactado en las posibilidades de Cuba de acceder a los fondos del Banco Europeo de Inversiones (BEI), tomando en consideración los intereses del BEI en EE.UU. y los riesgos que suponen las operaciones bancarias con nuestro país.

⁴Ocupó el cargo en el período 2018-2019.

⁵ Ocupó el cargo en el período 2014-2019. La sucedió el español Joseph Borrell.

⁶ Ocupó el cargo en el período 2014-2019. La sucedió el irlandés Phil Hogan.

⁷ Estatuto de Bloqueo de 1996. El 22 de noviembre de 1996, la UE adoptó el Reglamento 2271/96 "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 ellas o derivadas en ellas. Conocido también como "ley antídoto", el reglamento no ha sido efectivo para evitar o enfrentar la aplicación extraterritorial del bloqueo en Europa.

Esas contradicciones se encuadran en un marco de visiones enfrentadas entre Europa y EE.UU., que abarca otros temas como el acuerdo sobre cambio climático de París, el boicot al acuerdo nuclear con Irán, las políticas unilaterales asociadas al conflicto israelo-palestino y el proteccionismo selectivo en la esfera comercial. Aunque sus vínculos atravesaron por un momento complejo, no se desestructuró su alianza estratégica.

En lo que a Cuba respecta, la política de EE.UU. en la era Trump se ha opuesto diametralmente a la nueva etapa de relaciones entre Cuba y la UE.

Sin embargo, debe aclararse que la Isla tampoco constituyó una prioridad para el republicano, que con un enfoque nacionalista se concentró más en la agresiva iniciativa de construir un muro en su frontera con México, la renegociación del Tratado de Libre Comercio y la intensificación de sanciones contra Venezuela.

Estas circunstancias, unidas a la entrada en vigor del ADPC, abrieron a la UE la oportunidad de asumir protagonismo y de paso estrechar la alianza con países latinoamericanos y caribeños que respaldan la inserción internacional de Cuba.

El contexto latinoamericano y caribeño.

No es casual que las primeras señales públicas que se lanzaron desde Bruselas sobre el consenso final de la UE para el inicio de una negociación con Cuba, se hicieran luego de la celebración en La Habana de la Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en enero de 2014. Para negociar con la región, los europeos ya no podían obviar a Cuba, sus vecinos la apoyaban y presionaban para que no se le excluyera o al menos para que se respetaran sus decisiones.

Durante los primeros años de la creación de la CELAC, mientras los gobiernos de izquierda fueron mayoritarios en la región, Cuba tuvo un protagonismo importante en este foro de concertación y diálogo político. Posteriormente, se produjo un cambio en la correlación de fuerzas regional que apunta a debilitar los llamados socialismos del siglo XXI y a una reconfiguración hacia el liberalismo y la apertura económica.

Dos de las economías más grandes de América Latina, Brasil y Argentina, fueron los ejemplos más sobresalientes de esta nueva tendencia. Por otra parte, la crisis que experimenta una Venezuela cada vez más aislada, hace que la posición de Cuba sea menos comfortable que durante la década anterior, la percepción internacional sobre su vulnerabilidad se incrementa y pone en valor la necesidad de fortalecer otras alianzas, entre las que se incluye la UE.

La posición geográfica de Cuba, su condición como miembro de ocho iniciativas colectivas regionales (Asociación de Estados del Caribe, Asociación Latinoamericana de Integración, Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos, Foro del Caribe, CELAC, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, PETROCARIBE y Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) y observador de la Comunidad del Caribe, le permite a la UE concebir a Cuba como un socio clave que “puede servir de puente entre América Latina y los países del Caribe” (AFP, 2019).

Al mismo tiempo, el entorno regional impone puntos de desencuentros en temas como la situación política interna en Bolivia, Nicaragua y Venezuela. Este último asunto ha generado fricciones en el diálogo entre ambos países, de hecho, el bloque promovió la creación de un grupo internacional de contacto de la mano de ocho miembros de la Unión (España, Alemania, Reino Unido, Italia, Portugal, Suecia, Francia y Holanda) y cuatro latinoamericanos (Uruguay, Ecuador, Costa Rica y Bolivia), supuestamente, para crear el ambiente necesario que condujeran a Venezuela hacia nuevas elecciones anticipadas democráticas e inclusivas. También respaldó la negociación auspiciada por Noruega⁸ en junio de 2019, entre el Gobierno y la oposición venezolana, para tratar de resolver la crisis política en el país y ofreció su ayuda para implementar los resultados.

Mientras la UE asumió una postura injerencista y de reconocimiento a Juan Guaidó como presidente de la Asamblea Nacional, Cuba defendió el derecho de los venezolanos a decidir sobre sus asuntos internos.

⁸ Noruega no pertenece a la UE

A pesar de las incompatibilidades, el balance bilateral (2016-2019) es positivo, máxime luego de la entrada en vigor del ADPC.

Un balance positivo en las relaciones bilaterales.

En este sentido, el proceso de ratificación del ADPC se ha desarrollado favorablemente en 27 de los 28 estados miembros de la Unión Europea, con la sola ausencia de Lituania.

Durante el período tuvieron lugar intercambios de alto nivel, entre los que resaltan el primer y segundo Consejo Conjunto, los contactos entre el Ministro de Relaciones Exteriores Bruno Rodríguez Parrilla, y la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la UE, Federica Mogherini; así como los encuentros entre Mogherini y el Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros de Cuba, Miguel Díaz-Canel, el 25 de septiembre de 2018 en Nueva York y el 9 de septiembre de 2019 en La Habana.

También se desarrollaron cinco diálogos políticos sobre temas de mutuo interés (derechos humanos, medidas coercitivas unilaterales, tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras y otras armas convencionales, desarme y no proliferación de armas de destrucción en masa, y desarrollo sostenible) y sesionó por primera vez el Subcomité de Cooperación. El desarrollo de estos eventos evidenció el estado positivo de las relaciones bilaterales y la intención mutua de profundizar los intercambios sobre asuntos regionales y globales, en especial, la lucha contra el cambio climático y el desarrollo sostenible.

Conjuntamente, la UE y sus estados miembros han mantenido sin cambios sustanciales sus históricas posiciones divergentes y siguen siendo un adversario ideológico, en línea con sus visiones en materia de democracia y derechos humanos.

En cuanto a la cooperación económica, se refleja una tendencia al alza. Al cierre de 2019 el valor de los proyectos en marcha superaba los 139 millones de euros, más de cuatro veces la media de los últimos 10 años. Además, se constata que de la UE proviene más de la mitad del capital extranjero que se invierte en Cuba en sectores

como la industria, el transporte, turismo, construcción, esfera agroalimentaria y sector energético (Delegation of the European Union to Cuba, 2019). Por estas razones, la UE ha manifestado su compromiso de fomentar las inversiones en Cuba y proteger a los empresarios europeos que tienen negocios en nuestro país (Navarro, 2019 citado en Juventud Rebelde, 2019).

El balance bilateral arroja un saldo positivo y vislumbra un grupo de variables clave para el corto plazo, entre las que sobresalen la impronta del nuevo Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), las tendencias predominantes en el Parlamento Europeo y su capacidad de articular posiciones de respecto a Cuba; así como el dinamismo de Cuba hacia los Estados miembros.

Conclusiones:

En general, en el período 2016-2019, el ADPC se reafirmó como el marco regulatorio para el desarrollo de los vínculos bilaterales entre Cuba y la UE, en las esferas política, económica y de cooperación, y una garantía legal para su continuidad.

Su aplicación bajo las transformaciones internas en Cuba, la política exterior de los EE.UU. y el entorno latinoamericano, evidencia que la UE nadó a contracorriente en su relación con Cuba. Sin embargo, podemos decir que hubo una influencia en ambos sentidos: el contexto nacional cubano estimuló la presencia europea en la Isla, mientras la polarización política, las tensiones entre los partidarios y detractores de profundizar la integración, y las desigualdades entre los países y regiones comunitarias también repercutieron en los nexos bilaterales.

Desde la perspectiva de Bruselas, su cooperación con Cuba marcó distancias con un gobierno de Estados Unidos que está menos comprometido con Europa y Cuba dejó de ser el único país sin un vínculo jurídico con la Unión Europea.

Por otro lado, la hostilidad del gobierno republicano de Donald Trump obligó a la isla a buscar alternativas de diálogo y cooperación con otros socios, entre los que destaca Europa, área geográfica con la que hubo una tendencia al fortalecimiento de los nexos comerciales y el volumen de inversiones.

Dentro del marco del diálogo político, la cooperación en materia de derechos humanos y las perspectivas sobre la situación interna de Venezuela fueron los temas de mayor divergencia. No obstante, se mantuvo un clima de respeto y el interés en dar continuidad a las acciones de cooperación acordadas.

Bibliografía

- AFP. (9 de Septiembre de 2019). *Respalda la UE a Cuba pese a presión de EU*. Recuperado el 26 de Febrero de 2020, de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/mundo/2019/09/09/respalda-la-ue-a-cuba-pese-a-presion-de-eu-7229.html>
- Ballotpedia. (s.f.). *John Bolton*. Recuperado el 16 de Febrero de 2020, de Ballotpedia: https://ballotpedia.org/John_Bolton
- Barcelona Centre for International Affairs. (3 de Julio de 2019). *Catherine Ashton*. Recuperado el 21 de Febrero de 2020, de Barcelona Centre for International Affairs: https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/europa/reino_unido/catherine_ashton
- Consejo de la Unión Europea. (10 de Febrero de 2014). *El Consejo adopta directrices de negociación para un diálogo político bilateral y un Acuerdo de Cooperación con Cuba*. Recuperado el 10 de Febrero de 2020, de Consejo de la Unión Europea: <https://www.consilium.europa.eu/media/28988/140948.pdf>
- Delegation of the European Union to Cuba. (13 de Diciembre de 2019). *30 años de cooperación entre la Unión Europea y Cuba*. Recuperado el 21 de Febrero de 2020, de Servicio Europeo de Acción Exterior: https://eeas.europa.eu/delegations/cuba/72098/30-a%C3%B1os-de-cooperaci%C3%B3n-entre-la-uni%C3%B3n-europea-y-cuba_fr
- Juventud Rebelde. (17 de Abril de 2019). *Asegura Unión Europea protección a sus empresarios ante Ley Helms Burton*. Recuperado el 16 de Febrero de 2020, de Juventud Rebelde: <http://www.juventudrebelde.cu/internacionales/2019-04-17/asegura-union-europea-proteccion-a-sus-empresarios-ante-ley-helms-burton>
- Perera Gómez, E. (2017). *La política de la Unión Europea hacia Cuba: construcción, inmovilismo y cambio (1988-2017)*. Panamá: Ruth Casa Editorial.
- Perera Gómez, E. (8 de Enero de 2018). *La Unión Europea y Cuba en 2017-2018: foto de familia*. Recuperado el 21 de Febrero de 2020, de Temas:

<http://www.temas.cult.cu/catalejo/la-uni-n-europea-y-cuba-en-2017-2018-foto-de-familia>

Referencias

- AFP. (2019, septiembre 9). *AFP*. From AFP: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/mundo/2019/09/09/respalda-la-ue-a-cuba-pese-a-presion-de-eu-7229.html>
- Europea, C. d. (2014, Febrero 10). *Consilium.europa.eu*. From <https://consilium.europa.eu/media/28988/140948.pdf>
- Gómez, E. P. (2017). *La política de la Unión Europea hacia Cuba: construcción, inmovilismo y cambio (1988-2017)*. Ciudad de Panamá: Ruth Casa Editorial.
- Gómez, E. P. (2018, Enero 8). *Temas*. From <http://www.temas.cult.cu/catalejo/la-uni-n-europea-y-cuba-en-2017-2018-foto-de-familia>
- Rebelde, J. (2019, Abril 04). *Juventud Rebelde*. From Juventud Rebelde: <http://www.juventudrebelde.cu/internacionales/2019-04-17/asegura-union-europea-proteccion-a-sus-empresarios-ante-ley-helms-burton>