

ORDEN GLOBAL Y REGIONAL

RELACIONES CUBA-UE

Balance y perspectivas en un
contexto interno, bilateral e
internacional cambiante

Raynier Pellon Azopardo
Agosto 2019



El Segundo Consejo Conjunto Cuba-Unión Europea, celebrado el 9 de septiembre de 2019 en la capital cubana, fue considerado exitoso y mutuamente beneficioso por ambas partes.



El peculiar dinamismo de variables que están impactando en la relación bilateral evidencia la importancia de realizar un balance y también de avizorar las perspectivas resultantes.



El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación establece las condiciones para el desarrollo de vínculos estables y a largo plazo.

ORDEN GLOBAL Y REGIONAL

RELACIONES CUBA-UE

Balance y perspectivas en un
contexto interno, bilateral e
internacional cambiante

Raynier Pellon Azopardo
Agosto 2019

En cooperación con:



Contenido

1	Un contexto interno e internacional particularmente cambiante.....	2
2	Balance de la relación bilateral.....	4
3	Perspectivas en el marco de un nuevo ciclo institucional comunitario.....	6

1 UN CONTEXTO INTERNO E INTERNACIONAL PARTICULARMENTE CAMBIANTE

Las relaciones cubano - comunitarias se desarrollan en medio de un contexto particularmente dinámico. Las tendencias que se identifican tanto al interior de estos actores, como en el escenario internacional con el que interactúan termina incidiendo, para bien o para mal, en la evolución de las relaciones bilaterales y en la propia implementación del Acuerdo del Diálogo Político y de Cooperación (ADPC).

En ese orden destacan las reformas internas que vienen implementándose desde Cuba y cuyo colofón se encuentra en la nueva Constitución, refrendada en febrero de 2019. Toman así rango y amparo constitucional muchos de los cambios que viene experimentando el modelo cubano en los últimos años, evidenciándose la irreversibilidad de estos.

Entre los cambios internos más observados desde Europa se encuentra el reconocimiento a la propiedad privada, y de las formas no estatales que promueve el Modelo resaltan las vinculadas a la inversión extranjera directa, contratos de asociación económica internacional, empresas de propiedad mixta o totalmente extranjera.¹ Otras novedades en los órganos de dirección auguran una mayor descentralización y autonomía en la gestión gubernamental, incentivando el dinamismo, las competencias y funcionamiento a nivel provincial y municipal.² La una nueva Ley electoral, aprobada por el Parlamento cubano en julio pasado, fue un paso clave en esa dirección.

Como resultado de una mayor interacción con el renovado escenario sociopolítico, económico, y civil cubano las percepciones y reacciones que coexisten en la UE son heterogéneas.³ Desde la Unión al menos coexisten tres enfoques, relativamente diferenciados entre sí, y que pueden incidir en las proyecciones del Consejo, de la Comisión, y en el Parlamento Europeo. Estos modos de interpretar Cuba también influyen en las relaciones que desarrollan actores económicos, políticos, y de la sociedad civil europea- de manera relativamente independiente al entramado institucional comunitario -con sus contrapartes en la Isla.

El enfoque predominante en el Consejo⁴ y en la Comisión Europea se ha traducido en un compromiso constructivo. Su

percepción y proyección actual parte de dos factores objetivos: los condicionamientos y sanciones unilaterales practicadas contra Cuba, como instrumento para incrementar la influencia, impulsar intereses y valores comunitarios en la Isla fueron infructuosos; en segundo orden hoy puede apreciarse que las reformas promovidas desde Cuba terminan impactando simultáneamente al conjunto de las relaciones sociales, los vínculos interinstitucionales, las relaciones de propiedad, las mentalidades y la cultura cívica en la Isla.⁵ Este es un contexto que asumen favorable y consecuentemente acompañan el proceso, generando toda la interacción posible entre actores comunitarios y el conjunto de la sociedad cubana.

Desde otros posicionamientos, encabezados por conservadores del Parlamento Europeo se ha cuestionado la propia eficacia del ADPC y obstaculizado con cierta regularidad las tendencias constructivas. En su percepción sobre el contexto interno y el marco jurídico bilateral, el componente ideológico sigue desempeñando un papel fundamental. Bajo este sesgo se simplifican las concepciones sobre el ejercicio del poder político en Cuba y sobre la participación ciudadana en la construcción del modelo socialista cubano. La Resolución del Parlamento Europeo, del 15 de noviembre de 2018, sobre la situación de los derechos humanos en Cuba (2018/2926(RSP)) evidenció este tipo de proyección y la polarización que ésta genera al interior de la institución, aprobada por 325 votos a favor, 240 en contra y 44 abstenciones.⁶

Debe considerarse un tercer enfoque representado por fuerzas de izquierda y que se agrupan, en importante medida, en el GUE – NGL.⁷ En este marco prevalece el apoyo a las bases y principios que recoge el ADPC. Al propio tiempo se observa con celos el ejercicio de influencia comunitario, su promoción del modelo liberal como referente político, y cualquier intento solapado o explícito de subvertir el orden existente en Cuba. En el marco de una mayor sintonía ideológica y sentimientos de solidaridad para con Cuba y sus autoridades, entre fuerzas de este signo también pueden hallarse posiciones divergentes referidas al marco bilateral acordado entre Cuba y la UE, o abiertos rechazos al curso de las transformaciones económicas y políticas que impulsa la sociedad cubana.

Las percepciones descritas, vistas integralmente, no son del todo contrapuestas. Las posiciones al interior de cada grupo son heterogéneas y entre unos y otros también existen puntos convergentes. La importancia de su evolución radica en identificar la tendencia predominante en cada momento; pues tras estas lógicas subyacen, en última

instancia, los posicionamientos de actores claves y su proyección hacia Cuba.

Otra variable clave en la ecuación Cuba - UE es el contexto interno comunitario.⁸ En la práctica diversos asuntos domésticos alejan a América Latina y al Caribe en su escala de prioridades externas. La UE afronta una compleja coyuntura política. Internamente se incrementan las tensiones entre los partidarios de profundizar la integración, y aquellos que promueven una lógica intergubernamental. La actual composición del Parlamento Europeo evidencia una mayor polarización interna que presumiblemente ralentizará las dinámicas decisorias en esta instancia. También persisten las desigualdades económicas, sociales y políticas entre los países y regiones de la UE.

A estos asuntos se suman temas perentorios como las negociaciones del Brexit, la proyección internacional estadounidense y el posible repunte del proteccionismo, las incertidumbres sobre el crecimiento comunitario, y las divergencias de distinta naturaleza con Rusia y China.

El escenario político internacional en el que se desarrollan las relaciones Cuba – UE también es particularmente complejo. La administración Trump - sustentada en el peso económico, científico-técnico, militar e ideológico estadounidense - afronta la multipolaridad desde posiciones de fuerza.⁹

En ese contexto y bajo el eslogan American First ganan visibilidad las contradicciones en el marco de la alianza transatlántica. EEUU y la UE divergen en diversos temas de la agenda bilateral e internacional. Al respecto sobresalen los contenciosos referido al acuerdo sobre cambio climático de París, del cual EEUU se desentendió; el boicot al acuerdo nuclear con Irán también generó inconvenientes a los socios comunitarios, las políticas unilaterales asociadas al conflicto israelo-palestino, y el proteccionismo selectivo estadounidense en la esfera comercial. La aplicación del Título III de la Ley Helms-Burton (LHB) viene a engrosar las contradicciones entre la UE y EEUU, e implosiona unilateralmente el entendimiento que éstos rubricaron en 1998, basado en el cual los presidentes estadounidenses estuvieron posponiendo la implementación del Título III semestralmente.

El sector empresarial y financiero europeo vuelve a ser blanco de sanciones que no tienen bases en las leyes europeas, ni en las cubanas, y que violan normas básicas del derecho internacional.¹⁰ En esta ocasión bajo el estandarte de la Doctrina Monroe de (1823), Trump no sólo persigue socavar el sistema político en Cuba y apoyar la más rancia y radical expresión de la comunidad cubano americana.

La Casa Blanca también pretende minar la presencia europea en Cuba, siempre que ésta no acompañe tanto en contenido como en las formas las directrices de la Casa Blanca.¹¹

En el ámbito regional Trump ha buscado apoyos en organismos como la OEA, caja de resonancia histórica del hegemón estadounidense. En el contexto de un ciclo conservador prevaleciente y la vulnerabilidad de actores como Venezuela se estimula fallidamente una política de cerco político diplomático contra la Isla; mientras que al propio tiempo la percepción internacional sobre la vulnerabilidad cubana se incrementa.¹²

Bajo el sesgo descrito también se desarrollan las confrontaciones entre la Casa Blanca y actores de relevancia mundial, como Rusia y China. Las alianzas que éstos últimos tejen entre ellos y con terceros, - ya sean de índole económica, política, financiera, tecnológica o de seguridad - son percibidas desde Occidente como una amenaza, pues cuestionan en la praxis sus mecanismos de gobernanza y reconfiguran un balance de poder que a escala global muestra importantes signos de cambio. Por tratarse de actores claves en el sistema internacional, tales procesos impactan diversos espacios de los nexos bilaterales y multilaterales, incluso para un país como Cuba, no inmerso directamente en la confrontación.

Sin desconocer las variables de orden bilateral y su importancia, debemos añadir que las políticas de la UE y EEUU; así como, las de Rusia y China hacia Cuba forman parte de un tablero geoestratégico más amplio, que en última instancia determina sus objetivos específicos y donde juegan un rol clave los principios defendidos desde la Isla en el contexto político internacional. Solo tras esta lógica es posible interpretar la atención que genera en la UE la presencia creciente de Rusia y China en Cuba.¹³

Diversificar los socios económicos, desde Cuba, constituye un objetivo de primer orden y una garantía para la soberanía del país. Responde al propósito de alcanzar un desarrollo sostenido y sustentable, que propicie mayor prosperidad a su población. Esta política también funciona como incentivo ante los actores que compiten - en igualdad de condiciones - por posicionarse económicamente en la Isla.

Aunque no se han alcanzado los objetivos de inversión directa propuestos y este es un tema que también convoca al

1 Sobre los factores citados del Modelo cubano consultar: Conceptualización del Modelo Económico y Social cubano de desarrollo socialista. Julio de 2017, pág. 20.

2 Constitución de la República de Cuba. Capítulo IV. Gobierno de la República.

3 Las percepciones presentadas se apoyan fundamentalmente en un grupo de valiosas entrevistas que me ofrecieron funcionarios comunitarios y euro parlamentarios entre el 17 y el 28 de septiembre de 2018, en Bruselas. Todos ellos han preferido mantener el anonimato debido a sus responsabilidades actuales.

4 Integrado por representantes de los Estados miembros y de carácter intergubernamental.

5 Rafael Hernández. En: <http://lapupilainsomne.wordpress.com>

6 Para estudiar posicionamiento de las partes consultar: Declaración de la Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba, en respuesta a la Resolución sobre Cuba adoptada por el Parlamento Europeo y Resolución del Parlamento Europeo, del 15 de noviembre de 2018, sobre la situación de los derechos humanos en Cuba (2018/2926(RSP))

7 European United Left/Nordic Green Left

8 Consultar sobre el tema: PERERA GÓMEZ, EDUARDO. La Unión Europea y Cuba en 2017-2018: foto de familia. En: Revista temas. Publicado: 8/1/2018.

9 Tendencias internacionales destacan la diseminación del poder, con un desplazamiento desde las potencias tradicionales, hacia las emergentes. China en primer lugar.

10 López-Levy, Arturo. Cuba y el gobierno de Trump: Retorno al conflicto e implicaciones para la relación triangular con Europa. Análisis Carolina, 2019. En: <http://anuariocidob.org/pildoras/>

11 Frente a la posibilidad de que cubanos (nacionalizados estadounidenses) pudiesen denunciar en tribunales de EE.UU. a empresas europeas, la UE amenazó con activar una demanda ante la OMC.

12 Sobre la correlación de fuerzas predominante consultar: AYUSO, ANNA. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿FIN DE CICLO O CAMBIO DE RÉGIMEN REGIONAL? En: https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2019/

13 China es segundo socio comercial de Cuba, ha otorgado importantes líneas de créditos al país, mientras que Rusia también incrementa sus inversiones y relaciones comerciales con la Isla, particularmente en el sector del transporte, la energía, y la metalurgia. Las relaciones políticas diplomáticas con ambos actores se desarrollan al más alto nivel y evidencian una amplia coordinación y cooperación en asuntos internacionales.

análisis interno, vale destacar que el proceso de inversión extranjera en Cuba no se ha detenido.¹⁴ En los últimos dos años - pese a las presiones de la Administración Trump- se aprobaron negocios con compromisos de inversión por más de 4.500 millones de dólares, y en el primer semestre de 2019 se han firmado asociaciones por más de 1.300 millones.¹⁵

2 BALANCE DE LA RELACIÓN BILATERAL

La implementación temporal y parcial del ADPC ha permitido constatar la pertinencia de esta plataforma, y su utilidad para la consecución de objetivos comunes. También su eficacia para viabilizar metas específicas, expresadas trasparentemente por las partes.¹⁶

La institucionalización e implementación del diálogo político en cinco áreas concretas -derechos humanos, medidas coercitivas unilaterales, no proliferación, tráfico ilícito de armas ligeras y desarrollo sostenible- fue uno de los resultados significativos del período. Estos diálogos, realizados sobre la base del respeto mutuo, la igualdad soberana y la no injerencia en los asuntos internos contribuyeron a un mejor entendimiento de las respectivas realidades y posiciones de las partes.¹⁷

Todos los diálogos políticos fueron precedidos por encuentros de la sociedad civil cubana y la europea.¹⁸ Este acontecimiento vino a desmitificar visiones sesgadas que sobre la sociedad civil cubana han existido en la UE, evidenciándose en este caso una composición amplia y diversa de actores civiles, cuya legítima participación en los destinos económicos, políticos, sociales y culturales de Cuba son crecientes y significativos. Los espacios y formas que hoy tienen las sociedades de ambas partes para interactuar, bajo el amparo del ADPC, son fuentes inestimables de consensos, de mutuo aprendizaje, e intercambios de buenas prácticas.

En materia de derechos humanos subsisten profundas diferencias de posiciones y enfoques. Sin embargo, la ronda de diálogo efectuada en octubre de 2018 - primera que se realizó desde la entrada en vigor del ADPC - también reflejó un tratamiento más equilibrado entre los derechos civiles, económicos, sociales y culturales. Ambas partes compartieron sus preocupaciones sobre asuntos acontecidos en esta materia a ambos lados del Atlántico y se interesaron por un tratamiento eficaz, constructivo y no discriminatorio del tema. Requisitos imprescindibles para avanzar en la cooperación bilateral y multilateral; pero sobre todo, pasos esenciales para generar un clima de mutua confianza. Siendo ésta última una variable clave de las relaciones bilaterales.

De los diálogos también se traslucen áreas de sintonía y potencialidades para la cooperación. Entre ellas aparecen el combate a la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas; la seguridad y protección del medio ambiente; enfrentamiento a la discriminación racial, xenofobia e intolerancia relacionada; derechos de la mujer, infantil y de género. En este último, el 8 de octubre de 2018, se produjo el primer seminario de su tipo, en el que representantes de ONGs cubanas y europeas intercambiaron puntos de vista, en particular sobre temas de igualdad de género y LGBTI.

En el ámbito de las relaciones políticas también destacan los intercambios y visitas al más alto nivel, evidenciándose un respaldo del Gobierno cubano, de las autoridades comunitarias y de los Estados miembros, al curso actual de las relaciones. En el 2018 el presidente Miguel Díaz-Canel realizó tránsitos por Francia y Reino Unido, donde sostuvo encuentros de alto nivel. Ese año visitaron Cuba el presidente de España Pedro Sánchez y el canciller francés Jean-Yves Le Drian. En fechas recientes destacan el encuentro del Canciller Bruno Rodríguez con la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la UE, Federica Mogherin, en Bruselas; la visita a Cuba del Comisario de Cooperación Internacional y Desarrollo de la UE, Neven Mimica en junio, y en el propio mes la visita a Alemania del Canciller Bruno Rodríguez; primer intercambio personal con su homólogo. En este orden resulta loable destacar las Consultas políticas inter-cancillerías con Italia, Suecia, Lituania, Finlandia y Francia.¹⁹

La participación comunitaria en la estrategia de desarrollo cubana sigue siendo significativa, con resultados concretos en materia comercial, de cooperación, e inversión. Ante la activación del título III de la (LHB) y la abierta hostilidad del ejecutivo estadounidense contra Cuba, los vínculos entre Isla y la UE vienen a demostrar la posibilidad de alcanzar una relación mutuamente ventajosa, incluso entre actores asimétricos, de distinto peso económico, y con sistemas políticos y económicos de distinta naturaleza.²⁰

En materia comercial la UE representó en 2016 más del 80% del intercambio cubano con Europa, y en el 2018 las exportaciones comunitarias hacia Cuba crecieron un 7,4 % frente al año anterior, alcanzando 2.200 millones de euros. Hoy la UE figura como el primer socio comercial de la Isla, con intercambios que en el 2018 superaron los 2.500 millones de euros, más de un tercio del comercio exterior cubano. La Unión también es el primer suministrador de inversiones extranjeras en Cuba, concentrándose en sectores estratégicos como el turismo, la industria, el transporte, la energía, la industria alimentaria, y la minería.

Cuba y la UE también han reafirmado la voluntad de cooperar - de acuerdo con sus respectivas capacidades - en el Programa 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. Entre los ejes transversales y estratégicos de la cooperación aparecen el desarrollo sostenible, la dimensión de género, la creación de capacidades nacionales, la buena gobernanza, los derechos humanos, y la gestión del conocimiento.

Consecuentemente durante el último año se incrementaron los proyectos de cooperación comunitarios en Cuba. Apoyados en el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) para el periodo 2014-2020 y su reglamento, la UE figura como el principal donante de cooperación. En abril del presente año fue firmado un memorando de intención para la aprobación del Convenio de Financiación y Proyectos de cooperación entre la República de Cuba y la Unión Europea (UE), por valor de 61 millones 500 mil euros.

El Programa Indicativo Multianual (PIM) se conformó acorde con las prioridades planteadas por Cuba, y se ha concentrado en tres sectores claves: entendido como el sector uno, fue asignado un fondo de 19,65 millones de euros al ámbito de la seguridad alimentaria y la agricultura sostenible, el segundo sector correspondiente a las energías renovables tiene asignado un monto de 18 millones y un tercer ámbito está dedicado a la modernización económica cubana.²¹ En este orden resultó ilustrativo, el 20 de junio pasado, la donación de cuatro millones de euros para el desarrollo de una ventanilla única en Cuba. El instrumento persigue alcanzar mayor dinamismo y eficacia en la gestión del comercio y las inversiones.²²

Otras áreas también son objeto de la cooperación comunitaria, entre las que se encuentran la prevención de catástrofes, la digitalización y el gobierno electrónico, así como el apoyo a la sociedad civil. En este último ámbito se incrementan los intercambios de expertos, y la cooperación universitaria a través del programa Erasmus +.

Al propio tiempo las potencialidades existentes en materia de cooperación, comercio e inversión entre Cuba y la UE se ven obstaculizadas por factores de distinta naturaleza.

En primer orden se encuentra el reforzamiento del bloqueo económico, financiero, y comercial estadounidense contra Cuba y la implementación del Título III de la Ley Helms-Burton (LHB). Una acción que ha sido rechazada con claridad desde la UE, sus Estados miembros y por la comunidad internacional. Al respecto, vale destacar la Declaración del Consejo de Asuntos Exteriores de la UE contra la aplicación de medidas extraterritoriales del 8 de abril; la emisión de dos Declaraciones conjuntas de la Alta Representante Federica Mogherini con la Comisaria de Comercio y con la Canciller de Canadá del 17 de abril, oponiéndose a la aplicación del Título III. Los gobiernos de España, Reino Unido, Portugal y Francia también emitieron declaraciones de rechazo a la aplicación del Título III.

Otros obstáculos responden al contexto interno cubano, asociados al retraso coyuntural en los pagos a proveedores, el burocratismo que impide ser proactivos en la concreción de negocios, la insuficiente capacitación de empresarios y del sector financiero para decidir oportunamente de cara al capital y en el marco de las distintas modalidades ya aprobadas para la inversión extranjera directa (IED).²³

Tales problemas son afrontados desde el máximo nivel gubernamental, estatal, y legislativo en Cuba. En junio de 2018 el Presidente Díaz - Canel orientó un análisis para dilucidar qué cuestiones internas limitan las IED y las exportaciones.²⁴ Con el objetivo de acelerar los procesos de aprobación de los negocios y lograr mayor flexibilidad en los mecanismos que para ello se emplean, también fueron actualizadas las normas para la inversión extranjera. Como resultado debe esperarse mayor transparencia de cara a las contrapartes, ganándose claridad sobre los niveles de aprobación, el tiempo requerido para emitir una respuesta, y los criterios para considerar o no una propuesta inversionista, de cooperación o comercial.

Otras cuestiones, asociadas a las normativas comunitarias, tienen un impacto negativo en diversos ámbitos del vínculo bilateral. El paulatino fortalecimiento de la gobernanza económica en la UE conduce a una mayor rigurosidad en las normas de acceso, protección del mercado europeo y aumento de las exigencias para sus inversiones. Desde el 2014 Cuba dejó de beneficiarse del Sistema Generalizado de Preferencias comunitarios.²⁵ Este factor, unido a la inexistencia de un acuerdo marco de tipo comercial continúa impactando negativamente.

¹⁴ Existe un régimen especial de tributación para las inversiones extranjeras y la posibilidad de establecer empresas con capital totalmente foráneo, lo cual constituye un atractivo adicional que encuentra amparo en la Ley de Inversiones vigentes.

¹⁵ Rodrigo Malmierca (Ministro de Comercio Exterior y la Inversión). Foro Cuba negocios, 22 de junio 2019.

¹⁶ La implementación del ADPC mantiene una condición parcial y temporal en tanto no se haya ratificado por los 28 Estados miembros de la UE.

¹⁷ Para consultar las respectivas notas informativas sobre los diálogos ver: Cubaminrex, <http://www.minrex.gob.cu/y> European Unión External Action, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en

¹⁸ Discurso del Embajador Alberto Navarro en recepción ofrecida por el Día de Europa. "Estamos reforzando de manera sustancial nuestras relaciones". En: https://eeas.europa.eu/delegations/cuba/62172/estamos-reforzando-de-manera-sustancial-nuestras-relaciones-discurso-del-embajador-alberto_es. 13/05/2019.

¹⁹ Durante su estancia en Bruselas, el Canciller cubano se reunió, además, con Annika Söder, Secretaria de Estado para Asuntos Exteriores de Suecia.

²⁰ El pasado día 2 de mayo EE.UU. activó esa disposición que había permanecido suspendida desde su aprobación en 1996 y bajo la cual hasta el momento se han presentado cuatro demandas relacionadas con la expropiación de empresas energéticas, puertos y un hotel.

²¹ Escribano, Gonzalo. El papel de las energías renovables en el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación UE-Cuba. En: <https://blog.realinstitutoelcano.org/el-papel-de-las-energias-renovables-en-el-acuerdo-de-dialogo-politico-y-cooperacion-ue-cuba/>

²² Donación informada por el Comisario de Cooperación Internacional y Desarrollo de la UE en el marco del foro de negocios Cuba, celebrado en la Habana.

²³ Consultar: Inversión extranjera en Cuba, obstáculos y progresos. En: <http://misiones.minrex.gob.cu/es/articulo/inversion-extranjera-en-cuba-obstaculos-y-progresos>

²⁴ Retomó así las consideraciones del primer secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, Raúl Castro, cuando instó a dinamizar la inversión extranjera, acabar con las dilaciones excesivas en los procesos negociadores y a despojarse de falsos temores hacia el capital externo.

²⁵ Según lo reglamentado por el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), Cuba deja de beneficiarse por encontrarse clasificada como «país de renta intermedia en la franja superior».

Entre 2015 y 2016 hubo una reducción del 8 % en el intercambio comercial, con una disminución del 20% de las exportaciones cubanas y un 10 % de las importaciones. En ese orden se afectaron particularmente las exportaciones de la industria tabacalera, los productos de la pesca, el café tostado, la manteca de cacao, los jugos de fruta, los aceites esenciales, las confecciones textiles, entre otros. En el 2018 también se apreció una disminución de las exportaciones cubanas respecto al 2017.

Teniendo el Acuerdo como componente fundamental del diálogo político y la cooperación - sin contemplar preferencias arancelarias, ni otras facilidades concretas de acceso a los respectivos mercados -resultará imperioso atender la profundización de posibles asimetrías, contrarias a los objetivos estratégicos de desarrollo. La condición cubana de país subdesarrollado, insular y los propios impactos del bloqueo estadounidense justificarían tales esfuerzos. También constituyen razones para que la UE reconsidere a Cuba entre los beneficiarios del Sistema Generalizado de Preferencia; así como, entre los destinos priorizados de la cooperación al desarrollo.

3 PERSPECTIVAS EN EL MARCO DE UN NUEVO CICLO INSTITUCIONAL COMUNITARIO

Ante un nuevo ciclo institucional en la UE y las renovadas presiones estadounidenses contra Cuba, vuelven a aflorar incertidumbres sobre las perspectivas del marco bilateral Cuba - UE.

En el marco del nuevo ciclo institucional se vislumbran un grupo de variables claves; entre las que sobresalen la ratificación del ADPC a nivel de los parlamentos nacionales, 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 respecto a Cuba; así como, el dinamismo de las relaciones en el marco bilateral Cuba - Estados miembros.

La implementación del ADPC mantiene una condición parcial y temporal en tanto no se haya ratificado por los 28 Estados miembros de la Unión. Siendo este un proceso complejo - el cual debe considerar las agendas legislativas de cada miembro, sus dinámicas institucionales y especificidades estructurales - hasta la fecha han ratificado 25 miembros de la UE. Sin que deba considerarse este un camino expedito o exento de conflictividad, las tendencias indican coherencia y voluntad de las partes; lo cual augura la posibilidad de concluir la ratificación en el corto o mediano plazo. El Parlamento Europeo y el cubano ya lo han ratificado, restando solo a nivel nacional Suecia, Países Bajos y Lituania.

El rol de determinadas personalidades dentro del entramado institucional comunitario seguirá siendo esencial, y en

ese orden vuela a ser clave la figura del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE.²⁶

La responsabilidad puede recaer en el social demócrata y actual Ministro de Exteriores español, Josep Borrell.²⁷ Su proyección estará permeada en primer lugar de las prioridades comunitarias, sin que existan necesariamente mimos provenientes de su agenda española. Sin embargo, su filiación política y lógico arraigo nacional indican más una continuidad que una ruptura con respecto a su predecesora; la italiana Federica Mogherini. Como escenario más probable es de esperar su atención sobre los temas latinoamericanos y en ese contexto, el impulso del marco bilateral concertado entre Cuba y la UE.

Desde el Parlamento Europeo podrían secundarse o promoverse críticas contra el sistema cubano y el marco bilateral existente. Sin embargo, la creciente fragmentación de las fuerzas en esta instancia también presupone cierta expresión en el tema Cuba, observándose un activismo importante de aquellos actores que apuestan por la implementación del ADPC. Éste sería un esfuerzo loable de acompañar por Cuba, apelando a una mayor interacción interparlamentaria, particularmente a través del diálogo con grupos o comisiones. Una apuesta por el fortalecimiento de los vínculos interparlamentarios a nivel nacional también podría favorecer, a corto y mediano plazo, el clima general de las relaciones bilaterales.

En el orden interinstitucional la implementación del ADPC implica la concreción de una agenda y acuerdos vinculantes para las partes. Consecuentemente corresponde celebrar en septiembre el Segundo Consejo Conjunto Cuba – UE en La Habana, y la continuidad del diálogo político sectorial. Atendiendo a los impactos negativos del cerco estadounidense contra Cuba, ganan en importancia el título V del ADPC, dirigido al desarrollo económico y su Parte IV: comercio y cooperación al comercio.

Igualmente siguen existiendo potencialidades para el fortalecimiento de los vínculos bilaterales entre Cuba y los Estados miembros de la UE. Cuba desarrolla acciones de cooperación para el desarrollo con 22 Estados miembros y mantiene mecanismos de consultas políticas entre Cancillerías con 26 de ellos. En el orden bilateral destaca por su creciente pragmatismo el gobierno español; cuya proyección tiende a una concepción de Estado, más coherente en sus

instrumentos y objetivos estratégicos. La anunciada visita del rey y jefe de Estado español, a propósito del 500 aniversario de La Habana podría constituir un paso clave en esa dirección. Sin embargo, la fallida investidura de Pedro Sánchez como presidente del Gobierno, el pasado 23 de julio, podría ralentizar o impactar negativamente ese escenario.

En las relaciones económicas, entre Cuba y la UE, se mantendrá la estructura de los intercambios comerciales, con ciertas oscilaciones de los flujos, tanto por las disponibilidades financieras y de productos exportables por parte de Cuba, como a la disponibilidad de créditos por parte de los países miembros. En este orden constituirá una variable clave la capacidad cubana para cumplir oportunamente con los pagos a proveedores.

En el terreno de la cooperación, a partir del presente ciclo institucional comunitario y la aprobación de un nuevo marco multianual, podrían verse afectados progresivamente los fondos destinados a Cuba. Este posible escenario constituiría un obstáculo adicional. Sin embargo, también se ob-

servan potencialidades en la descentralización de la cooperación y su gestión. El Acuerdo contempla la participación de instituciones gubernamentales, autoridades locales, organizaciones internacionales, agencias de desarrollo de los Estados miembros y de la propia sociedad civil.

Fomentar el intercambio de información, con énfasis en la creación de vínculos duraderos entre las comunidades científicas de las partes también constituirá un paso indispensable; tanto en el marco de la relación bilateral, como para un acompañamiento eficaz en la actualización del modelo económico y social cubano.

En el contexto de una renovada cooperación, las relaciones entre Cuba y la UE afrontan a corto plazo un escenario interno, bilateral e internacional complejo. Al propio tiempo el ADPC ha demostrado ser una herramienta apropiada y base imprescindible para el cumplimiento de objetivos a mediano y largo plazos. Sin dudas un camino plagado de retos, pero también de oportunidades.

²⁶ Cargo que incluye la vicepresidencia de la Comisión Europea y preside los Consejos de Política Exterior de la Unión.

²⁷ Aunque el Consejo Europeo extraordinario concluido el 2 de julio de 2019 ya ha nominado a Josep Borrell como futuro AR/VP, todavía no se ha realizado el nombramiento definitivo que sólo se producirá cuando el Parlamento Europeo haya respaldado la candidatura de la persona propuesta para presidir la Comisión (en principio, la alemana Ursula von der Leyen) y más tarde ratificado al nuevo Colegio. Consultar: IGNACIO MOLINA Y LUIS SIMÓN. Una mirada estratégica al puesto de alto representante y vicepresidente de la Comisión. En: <http://www.realinstitutoelcano.org>. ARI 84/2019 - 9/7/2019

A CERCA DEL AUTOR

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

PIE DE IMPRENTA

Fundación Friedrich Ebert
Edificio Plaza JR, Piso 8 Av. Tiradentes
esq. Roberto Pastoriza Santo Domingo
www.fescaribe.org

Responsable
Yesko Quiroga
Director FES
República Dominicana
Tel. 809-221-8261

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

RELACIONES CUBA-UE

Balance y perspectivas en un contexto interno,
bilateral e internacional cambiante



Menos de dos años han transcurrido desde que el trascendental Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC), rubricado entre Cuba y la UE, entrara en vigor el 1 de noviembre de 2017. En este plazo de tiempo ambos actores mostraron la voluntad y capacidad para avanzar en el cumplimiento de los objetivos pactados.



Resultante del primer Consejo Conjunto, efectuado en Bruselas en mayo de 2018, Cuba y la UE pueden exhibir resultados concretos en materia de cooperación bilateral y han cumplimentado exitosamente un ciclo de cinco diálogos oficiales; los cuales versaron sobre derechos humanos, medidas coercitivas unilaterales, no proliferación, tráfico ilícito de armas ligeras y desarrollo sostenible.



A ambos lados del atlántico decisores políticos, económicos y sectores de la sociedad civil pululan sobre múltiples interrogantes: ¿cuáles son los resultados alcanzados y las potencialidades del inédito acuerdo?; ¿qué percepciones existen en la UE sobre el contexto interno cubano y el marco bilateral vigente?; ¿cómo impacta la política de la administración Trump y las tendencias geopolíticas del escenario internacional?; ¿existen riesgos de un retroceso ante el nuevo ciclo institucional comunitario? Estas son algunas de las incógnitas que motivan y guían la elaboración de este análisis.