

INTRODUCCIÓN Y PRESENTACIÓN DEL LIBRO

Susanne Gratius y Raynier Pellón Azopardo

Foro Europa-Cuba, Red Jean Monnet

Desde el establecimiento de relaciones oficiales entre la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) y Cuba, poco antes de finalizar la Guerra Fría en septiembre de 1988, las relaciones entre ambos actores han estado condicionadas por importantes cambios en su entorno regional y en el contexto global.

Después de la caída del muro de Berlín, la proyección de la CEE hacia Cuba pasó por diversas etapas de acercamiento y distanciamiento, al tiempo que los intentos por negociar un acuerdo bilateral fracasaron en diversas ocasiones, impidiendo el desarrollo de una relación estable, de mutuo beneficio y a largo plazo. La disolución de la Unión Soviética (URSS), que durante décadas había sido el principal aliado internacional de Cuba, incidió en la apertura de nuevos espacios para la cooperación entre la isla y la Unión Europea (UE), que a partir de los años noventa se perfiló como un importante socio comercial y el principal donante de cooperación para Cuba. Rusia perdió su peso en el intercambio comercial de la isla, pasando del 68% en 1990 a tan solo un 6,1% en 2020, mientras que la UE, atendiendo a la sumatoria de sus estados miembros, ascendió al 36% del intercambio cubano, seguida de China con un 11%.

El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación que Cuba (ADPC), la UE y sus estados miembros firmaron en diciembre de 2016, abrió una nueva etapa de compromiso constructivo. Este instrumento sustituyó formalmente a la Posición Común que la UE había aprobado en 1996, quedando superada una política que resultó ineficiente para el desarrollo de las relaciones bilaterales, y para la consecución de los objetivos que las partes se plantearon en ese marco. Como resultado, la política de la UE también alcanzó una mejor correspondencia con el nivel de vínculos que sus estados miembros habían mantenido con la isla en los ámbitos económico, político y de cooperación. Para diciembre de 2016, cuando las partes firmaron el ADPC, veintidós miembros de la UE ya tenían acuerdos de cooperación bilateral oficial con Cuba, y se realizaban consultas políticas intercancillerías con veinticuatro.

En estos treinta y tres años de relaciones oficiales entre Cuba y la UE, ambos actores cambiaron conforme a su entorno regional e internacio-

nal. La UE afrontó diversos procesos a nivel regional. Entre ellos destacó el desafío de la ampliación e integración de los países postsocialistas de Europa Central y Oriental, la vecindad con Rusia, los problemas de desarrollo en su frontera sur con África, y el Brexit.

El proceso de integración continuó su desarrollo, pese al auge de gobiernos populistas y de derechas en la postrimerías de la crisis económica y financiera de 2008, la llegada masiva de migrantes en 2014 y los impactos multifactoriales de la pandemia de coronavirus a partir de 2020, que condujo a redimensionar prioridades institucionales, la ejecución de programas para la recuperación económica, un enfoque más solidario que favorece a corto plazo la expansión fiscal, el endeudamiento común, y una «Europa verde y digital».

Por otro lado, Cuba realizó importantes reformas políticas, económicas y sociales en los marcos de un sistema socialista con características propias, y en favor de su inserción internacional. Los cambios iniciados en los años noventa adquirieron mayor profundidad con los Lineamientos Económicos y Sociales del Partido en el 2011, y la nueva Constitución de la República en 2019, impactando en el conjunto de las relaciones sociales, los vínculos interinstitucionales, las relaciones de propiedad, y en la propia cultura cívica de la sociedad cubana. En el orden político también se produjo un cambio generacional en la máxima dirección del Gobierno y el Partido.

Entre los cambios económicos más observados desde Europa se encuentra el reconocimiento a la propiedad privada, y entre las formas que se promueven, las vinculadas a la inversión extranjera directa, los contratos de asociación internacional y las empresas de propiedad mixta o totalmente extranjera. La unificación monetaria y cambiaria, implementada en Cuba desde el 1 de enero de 2021, fue otro paso decisivo en el ordenamiento financiero del país, que incluyó una mayor flexibilización en el mercado laboral cubano, con la liberación del trabajo por cuenta propia y mayor autonomía en la empresa estatal, que sigue siendo el actor principal del sistema económico isleño. Surgieron las primeras micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME) cubanas con personalidad jurídica propia, entre las cuales han predominado las privadas.

Hoy Cuba es plenamente aceptada en parte importante de las organizaciones y los foros de América Latina y el Caribe, evidenciando el fracaso de EE. UU. en su política aislacionista y de coacción económica durante más de sesenta años. La política de Washington enfrentó una creciente oposición desde los años setenta, e incluso durante las administraciones de Ford y Carter existieron indicios de negociaciones conducentes a normalizar las relaciones con Cuba. La Resolución I sobre libertad de acción, apoyada por el Gobierno de Gerald Ford y aprobada en julio de 1975 en la XVI Reunión de consulta de la Organización de Estados Americanos (OEA), dejó a discreción de cada país el establecimiento de relaciones con la isla. Chile, Perú, Ecuador, Panamá, Argentina, Venezuela y Colombia establecieron relaciones diplomáticas con Cuba desde la primera mitad de los setenta; mientras que Guyana, Jamaica, Barbados y Trinidad y Tobago tomaron la decisión colectiva de restablecer relaciones en 1972¹.

Cuba ha logrado su inserción regional a través de su activa aportación en el ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), desde 2004, y su alianza con Venezuela; la incorporación primero en el Grupo de

1. La Resolución VI de Punta del Este, utilizada en 1962 para expulsar al Gobierno de Cuba de la OEA, alegando una referida incongruencia de su ideología con el sistema interamericano, así como las relaciones que la isla sostenía con la URSS y China, permaneció vigente hasta 2009, mucho después de la desaparición del bloque socialista y de que China ocupara un lugar importante en las relaciones comerciales, financieras y de cooperación en la región.

Río, en 2008, y luego en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC); su participación en la Asociación de Estados del Caribe (AEC), en las Cumbres de las Américas, en el Cariforum (Foro del Caribe), y la celebración de cumbres bilaterales con la Comunidad del Caribe (CARICOM) desde el 2002. La isla también es miembro de organismos con un contenido económico como el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), desde 1996, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), desde 1998, y, como socio extrarregional, ingresó en el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en el 2017.

Fuera del contexto regional, Cuba ha logrado diversificar sus relaciones económicas, políticas y de cooperación. La Comunidad iberoamericana reconoció a la isla como estado miembro de pleno derecho en 1991. En ese marco se reafirmaron los principios de soberanía y no intervención, reconociéndose el derecho de cada pueblo a construir libremente, en la paz, estabilidad y justicia, su sistema político e institucional. Asimismo, Cuba, al ser miembro pleno de la CELAC, participa también en todas las cumbres y reuniones ministeriales entre la UE, América Latina y el Caribe.

En la cooperación sur-sur, la isla ha desempeñado un papel destacado dentro del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL), que agrupa a 118 países, y en 2021 comenzó su inserción efectiva en la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda, así como en la Comunidad Económica Euroasiática, en esta última en condición de estado observador. El prestigio internacional de la isla creció cuando, en momentos en que el mundo exhibía picos de contagio por COVID-19, envió 57 brigadas médicas al exterior, destinadas, entre otros territorios, a Italia, el principado de Andorra, y a varios de los llamados *territorios europeos de ultramar*, situados en el mar Caribe. Asimismo, Cuba fue el primer país de América Latina en tener una vacuna propia, y el primero a nivel mundial en desarrollar un programa de vacunación contra la COVID-19 para su población pediátrica, con probados niveles de eficacia.

La presidencia de Barack Obama reconoció el fracaso de la política aislacionista estadounidense contra Cuba y, en diciembre de 2014, las partes iniciaron un nuevo marco para las relaciones bilaterales, influyendo en los rediseños de otros actores internacionales hacia la isla. El deshielo alcanzado incluyó el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre EE. UU. y Cuba, abriendo el camino para que firmasen veintitrés acuerdos en diversas áreas, como política migratoria, aplicación y cumplimiento de la ley, enfrentamiento al narcotráfico, protección del medio ambiente, salud, agricultura, enfrentamiento ante situaciones de derrames de hidrocarburos, entre otras².

La Resolución presentada anualmente por Cuba en la Asamblea General de Naciones Unidas, «Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba», y que hace más de veinte años es aprobada por una abrumadora mayoría de la Asamblea, en el año 2016 contó con la abstención de EE. UU., acumulándose 191 votos a favor, ninguno en contra y solo dos abstenciones. Sin embargo, la aplicación de la Ley Helms Burton (LHB), de 1996, por su carácter extraterritorial, continuó obstaculizando la inserción internacional de Cuba y sus propias relaciones con la UE. Cabe señalar que, durante el mandato de Obama, fueron aplicadas varias sanciones al amparo de la LHB, que afectaron a varias instituciones europeas; entre ellas estuvieron las multas al banco holandés ING, en 2012; al italiano Intesa Sanpaolo, en

2. En este contexto fueron restablecidos los servicios de correo postal, los vuelos directos, y se firmaron acuerdos con compañías de telecomunicaciones, de cruceros, administración de hoteles y con autoridades portuarias de cuatro estados.

2013, y en mayo de 2014, al banco francés BNP Paribas (este último sancionado con una multa récord de 8.970 millones de dólares).

La Administración Trump (2017-2021) retomó un discurso anclado en la Guerra Fría, que se expresó en un paquete de medidas coercitivas sin precedentes contra Cuba. La continuidad de esta política por el presidente Joe Biden sigue obstaculizando la inserción internacional de la isla, y coloca al sector empresarial y financiero europeo en el blanco de sanciones que violan normas básicas del derecho internacional. La activación del Título III de la LHB, que implosiona el acuerdo adoptado por la UE y EE. UU. en 1998; el regreso de la isla a la lista de estados patrocinadores del terrorismo, que crea dificultades adicionales para comprar o recibir bienes desde Cuba; las restricciones a las remesas familiares; el cierre unilateral de los servicios consulares, y las medidas que restringen los viajes desde EE. UU. a la isla son algunas de las medidas que el ejecutivo estadounidense ha mantenido, y actualmente agravan la situación socioeconómica derivada de la pandemia por COVID-19 en Cuba.

El endurecimiento del bloqueo/embargo, los impactos multifactoriales de la pandemia de covid, y los efectos de las propias reformas que experimenta el sistema cubano impusieron condiciones excepcionales a su sociedad. La economía perdió un 13% de su PIB entre 2020 y 2021, en un contexto internacional marcado por el crecimiento de los precios en varios productos y servicios, entre ellos, el combustible, los alimentos y los fletes.

En ese complejo escenario se produjeron las manifestaciones del 11 de julio en Cuba, cuyo desenlace volvió a enrarecer el ambiente político entre Bruselas y La Habana. Fuerzas conservadoras del Parlamento Europeo (PE) cuestionaron la eficacia del ADPC y pretendieron convencer al Consejo de socavar el marco existente con la isla, abandonar el acompañamiento constructivo en medio de los cambios económicos, políticos e institucionales que afronta el país, y regresar a las infructuosas políticas unilaterales y de presión.

La relación entre Cuba y la UE sigue condicionada por las propias asimetrías existentes entre ambos actores, y el relativo peso económico de la isla frente al bloque comunitario, las limitaciones que imponen los impactos de la crisis global (agravada por la pandemia de COVID-19), la distinta naturaleza de los sistemas políticos y económicos, y el costoso cálculo estratégico que impone la política estadounidense contra Cuba.

Asuntos domésticos y propios del escenario regional e internacional también parecen alejar a América Latina y el Caribe (ALC) de las prioridades externas de la UE y, al mismo tiempo, la posición relativa de la Unión tiende a ceder terreno frente a la pujanza china en la región. No obstante, la UE mantiene un poder relacional muy estructurado, a través, entre otros, de una densa red de acuerdos de asociación, comerciales, políticos y de cooperación con veintitrés de los treinta y tres países de la región, aspecto en el cual tiene cierta ventaja sobre China. En este sentido, la UE es el tercer socio comercial y el primer inversor de la región atendiendo al *stock* de inversión extranjera directa (IED).

En medio de este maremagno de cambios internos, regionales e internacionales, Cuba y la UE lograron profundizar y ampliar sus vínculos políticos, sociales y económicos. La Unión Europea se consolida como el

principal donante de la ayuda para el desarrollo que Cuba recibe. Además, constituye un importante socio comercial y el espacio geográfico de donde proviene el principal flujo de inversión extranjera hacia la isla; dicha inversión se concentra en sectores como el turismo, la industria, el transporte, la energía, la industria alimentaria, y la minería. 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.

El Foro Europa Cuba Jean Monnet Network, desde una perspectiva académica, se ha propuesto dinamizar la etapa de compromiso constructivo e, inspirados en los principios del ADPC, acompañar a Cuba en los procesos de cambio económicos, políticos e institucionales que podrían propiciar su inserción global, regional e interregional.

El presente libro refleja y analiza los factores regionales e internacionales de la relación bilateral, vistos durante varias décadas y desde una perspectiva interregional. En ese sentido, se destacan los desafíos que enfrenta la isla para transformar su patrón de inserción externa, componente indispensable para la superación de las trabas estructurales que obstaculizan el logro de una sociedad próspera y sostenible.

La publicación se divide en dos grandes capítulos, uno sobre la relación bilateral en el contexto interregional, que incluye cuatro artículos, y el segundo sobre la inserción regional y global, que contiene tres contribuciones de autores cubanos y europeos.

Raynier Pellón Azopardo, del Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI), con sede en La Habana, Cuba, ofrece una valoración sobre las variables y los actores que propician u obstaculizan, en el escenario interno e internacional actual, el desarrollo de una relación bilateral estable, a largo plazo y de mutuo beneficio entre Cuba, la UE y sus estados miembros. Empleando los métodos de investigación histórico-lógico, analítico-sintético y el análisis documental, el autor evidencia las potencialidades existentes para que la UE acompañe la actualización del modelo económico, político e institucional cubano, así como su inserción regional y global, desde una posición constructiva y relativamente autónoma de la política estadounidense.

Katarzyna Dembicz y Tomasz Rudowski, de la Universidad de Varsovia, Instituto de Estudios Ibéricos e Iberoamericanos, marcan los posibles escenarios de la inclusión de Cuba en la agenda caribeña a partir de los acuerdos pos-Cotonú. Para poder lograrlo toman en cuenta la especificidad socio-cultural y político-geográfica de las partes del nuevo Acuerdo, sus relaciones internacionales y el legado histórico. El análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas) fue el principal método aplicado, que permitió indicar las condiciones individuales de una posible decisión del Gobierno cubano de formar parte del nuevo Acuerdo, y que incluye las fortalezas y debilidades de Cuba así como las posibles oportunidades y amenazas para ella.

Eduardo Perera Gómez, de la Universidad de La Habana, destaca los riesgos que Cuba y la UE lograron superar tras la firma del ADPC, y avizora tanto las amenazas como los desafíos existentes para el desarrollo de las relaciones bilaterales, destacando entre ellos un contexto internacional

desfavorable; la situación interna de Cuba, agudizada por la COVID-19, y las reacciones de las instituciones de la UE, en particular del Parlamento Europeo. Sin embargo, también vislumbra oportunidades como el aumento de la cooperación, las necesidades de Cuba y el compromiso de la UE.

Claudia Sánchez Savín, investigadora junior y colaboradora en el Proyecto Europa del CIPI, nos presenta un balance de las relaciones bilaterales Cuba-Italia, vistas desde su evolución histórica y considerando los ámbitos de la cooperación, la solidaridad, y los vínculos económicos y políticos. Desde una perspectiva crítica de las relaciones internacionales, la autora destaca sucesos extraordinarios, como la llegada de dos brigadas médicas cubanas a Italia, en marzo de 2020, respondiendo a una solicitud de las autoridades locales en Lombardía y Turín, cuando la crisis por COVID-19 vivía sus peores momentos, y Cuba respondió con un genuino acto de solidaridad internacional.

Como parte del capítulo dos, **Anna Ayuso** (CIDOB) y **Susanne Gratius** (UAM) indagan sobre las características particulares de la inserción regional de Cuba, que explican, en parte, sus dificultades de inclusión en los procesos de integración de América Latina y el Caribe, y los avances parciales hacia su retorno al sistema interamericano. Se analiza cómo su modelo de inserción sin Estados Unidos ha condicionado la relación con los países vecinos y qué costes o beneficios ha conllevado. Asimismo, se estudia cómo ha influido la relación de Cuba con América Latina y el Caribe durante y después de la Guerra Fría en su vinculación con la Unión Europea. Finalmente, se explora cuáles son las perspectivas para su plena inserción continental en un contexto de crisis y revisión del regionalismo latinoamericano.

Marie Laure Geoffroy ofrece, desde el enfoque teórico de la *politicization* —un término de la ciencia política que se refiere a la polarización o politización de determinados asuntos y temas— un análisis del papel del secretario general de la OEA, Luis Almagro, en el debate de dicha organización sobre Cuba. La autora sostiene que, a través de sus discursos y acciones, el secretario general recolocó el asunto cubano en la agenda del organismo, y contribuyó a una división o polarización de los estados miembros en torno al sistema político y los derechos humanos en la isla. Llega a la conclusión de que el mandato de Luis Almagro significó un importante cambio de un multilateralismo pragmático hacia la reapertura del debate sobre el Gobierno cubano y un mayor acercamiento a la sociedad civil y a la comunidad del exilio en EE. UU. A su juicio, la OEA debería explorar los espacios para un multilateralismo de bajo perfil, un compromiso político, el diálogo y la negociación, y *depoliticize* el debate sobre Cuba.

Laurence Whitehead, investigador sénior del Nuffield College de la Universidad de Oxford, y **Bert Hoffmann**, del GIGA de Hamburgo, se centran en los agudos desafíos de gobernanza interna que enfrenta ahora el sistema cubano, y las dificultades externas que interactúan y refuerzan dichos problemas internos. Los autores identifican riesgos a corto plazo asociados a ambas dinámicas, pero también destacan una estructura subyacente en Cuba que ha persistido durante varias décadas y que bien puede continuar generando estancamiento y disfuncionalidad en los próximos años. En el escrito se mira más allá de los retos inmediatos, para reflexionar sobre las presiones y limitaciones internacionales subyacentes que darán forma a las opciones para la nación cubana durante la próxima década.