

RETOS Y OPORTUNIDADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO ACUERDO DE DIÁLOGO Y COOPERACIÓN: UNA MIRADA DESDE CUBA

Raynier Pellón Azopardo

Coordinador del Equipo de Estudios Europeos, CIPI, La Habana

La firma del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) entre Cuba, la Unión Europea (UE) y sus estados miembros constituye un hecho trascendental y el inicio de una nueva etapa en las relaciones de Cuba con el bloque comunitario.

Las reformas socioeconómicas aplicadas desde Cuba y un cambio de estrategia en la proyección de la UE hacia la Isla constituyeron variables claves para que ambos actores emprendieran el camino hacia una renovada cooperación. Existen potencialidades –basadas en el mutuo respeto, y con total apego a la no injerencia en los asuntos internos de las partes– para desarrollar las relaciones en áreas de interés recíproco, mientras que al propio tiempo se apueste por el diálogo en aquellas esferas donde han predominado las divergencias.

El nuevo instrumento sustituye formalmente a la Posición Común (PC), quedando superada una política de condicionamientos unilaterales que a todas luces resultó ineficiente para el desarrollo de las relaciones y ante los propios intereses de la UE en Cuba. Como resultado, la política comunitaria también alcanza una mejor correspondencia con el nivel de los vínculos que Cuba y los estados miembros venían desarrollando. Para diciembre de 2016, fecha en que se firma el ADPC, 22 miembros de la UE ya tenían acuerdos de cooperación bilateral oficial con la Isla, y se realizaban consultas políticas intercancillerías con 24.

El nuevo marco regulatorio compendia las relaciones existentes en materia de cooperación y diálogo político, dejando allanado el camino para avances en estas materias y en el campo de las relaciones comerciales. Como resultado, la UE se encuentra en una mejor posición para acompañar a Cuba en la actualización de su modelo económico y social, proceso cuya evolución impacta simultáneamente en el conjunto de las relaciones sociales en Cuba, en sus vínculos interinstitucionales, en las relaciones de propiedad, así como en las jerarquías, los valores y en la propia cultura cívica del país.

Dentro del marco del diálogo político global, la cooperación práctica en materia de derechos humanos se presume entre las áreas de mayor

divergencia. 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; también ante el propósito de cooperar, tanto en el ámbito bilateral, como en el contexto multilateral.

El nuevo contexto de las relaciones también es coherente con el compromiso de promover la asociación estratégica entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Europea y la Estrategia Conjunta UE-Caribe, teniendo en cuenta tanto los beneficios de la integración regional latinoamericana, como los de la asociación birregional.

No obstante, las relaciones entre Cuba y la UE no transitan necesariamente por una vía expedita. Tanto el escenario internacional, como los factores endógenos que inciden en la proyección de ambos actores meritan particular sabiduría para que puedan ser sorteados los retos y, al propio tiempo, potenciar las oportunidades existentes.

Como tendencia, la relación entre Cuba y la UE sigue condicionada por las propias asimetrías existentes entre ambos actores y el relativo poco peso económico de la isla frente al bloque comunitario, las limitaciones mismas que imponen los impactos de la crisis global, la distinta naturaleza de los sistemas políticos y económicos, y los costes de la disonante política anunciada por el presidente estadounidense, Donald Trump.

Ante tales premisas, en el artículo compartimos una visión sobre los retos y las oportunidades que afrontan las relaciones entre Cuba y la UE. Igualmente, se pretende avizorar los beneficios de una mayor inclusión internacional de la isla, bajo formas de aprendizaje mutuo, intercambio de experiencias y buenas prácticas en los ámbitos de la cooperación económica, política, cultural y de seguridad.

Estados Unidos y su influencia en la relación Cuba-UE: «Donald Trump vs Obama»

El ascenso al poder de Donald Trump y su propósito de eclipsar la política de Obama hacia Cuba, ha suscitado incertidumbres sobre la posible reacción o rediseños de actores internacionales en su proyección hacia la isla. En respuesta, se observa un consenso predominante en la comunidad internacional, cuya apuesta explícita es acompañar a Cuba –desde una posición constructiva y de futuro– en momentos trascendentales de su acontecer político, económico y social.

La actualización del modelo económico y social cubano ha constituido un catalizador de dicha proyección, entre cuyas manifestaciones podemos citar la renegociación de la deuda cubana con el Club de París, la propia firma del Acuerdo entre Cuba y la UE y su posterior ratificación en julio pasado por parte del Parlamento Europeo. A pesar del disonante discurso de Trump, no podría dejar de citarse la vigencia de una veintena de acuerdos bilaterales que fueron firmados entre Cuba y Estados Unidos (EE.UU.) durante la gestión de Obama y que abarcaron diversas áreas, entre las que aparecen la política migratoria, la aplicación y el cumplimiento de la ley, el combate al narcotráfico, la protección del medio

ambiente, la salud, la agricultura o como hacer frente a situaciones de derrames de hidrocarburos, entre otras.

Resulta loable referirse a los impactos del bloqueo de EE.UU. contra Cuba. De mantenerse enquistada la proyección estadounidense en los estrechos marcos del bloqueo económico, financiero y comercial contra Cuba, nada novedoso habrá logrado Donald Trump. Solo continuará desatendiendo el rechazo absoluto de la comunidad internacional, de sus electores y del propio sector empresarial de EE.UU.

Haciendo abstracción de las diferencias objetivas que se observan entre las políticas implementadas por Obama y el retroceso que ya se aprecia en las relaciones de Trump con Cuba, las cifras pueden demostrar que el nuevo ejecutivo, lejos de oponerse a la política aplicada por su predecesor, podría apostar por una proyección que en esencia resulte análoga. Genera suspicacia apreciar que en el momento de mayor proximidad entre la Casa Blanca y el Gobierno cubano, también se hayan aplicado –durante la gestión Obama– el mayor número de penalizaciones financieras contra bancos e instituciones en sus relaciones con Cuba.

Durante el gobierno de Obama se impusieron 56 multas a entidades estadounidenses y extranjeras. El valor acumulado de estas penalizaciones asciende a 14 272 982 610,13 dólares, cifra sin precedentes en la historia de la aplicación del bloqueo contra Cuba. Asimismo, después de los anuncios del 17 de diciembre de 2014, fueron multadas 11 entidades por valor acumulado de 2 842 429 064 dólares, con un marcado carácter extraterritorial y su correspondiente efecto intimidatorio en el sector bancario y empresarial, teniendo como blanco principal a entidades europeas y afectando el pleno desarrollo de los vínculos económicos, comerciales y de inversión de esa región con Cuba.¹ Las megamultas impuestas en 2015 a los bancos europeos Commerzbank (Alemania), por 1 710 millones de dólares, y Crédit Agricole (Francia), por 1 116 893 585 dólares, constituyeron ejemplos de esta política.²

Desde Cuba, la apuesta por una mayor presencia del capital internacional y la apertura a una competencia en igualdad de condiciones y sin privilegios preconcebidos constituyen procesos irreversibles. Se continúa apostando por la diversificación de las relaciones, se ha otorgado un régimen especial de tributación para las inversiones extranjeras y autorizado el establecimiento de empresas con capital totalmente foráneo, lo cual constituye un atractivo adicional que encuentra amparo en la Ley de Inversiones vigente.

Con altos y bajos, Cuba no ha dejado de avanzar en la recuperación de su prestigio financiero, constituyéndose en variable clave el propósito de incrementar los ingresos en divisas y la reducción del déficit financiero externo del país. La condonación del 70% de su deuda en el Club de París, el 90% de la deuda contraída con la antigua URSS, y el 70% con México han resultado pasos loables en esa dirección.

Medidas como la nueva ley migratoria, la ampliación de la propiedad y de negocios privados, el incremento de los servicios de Internet, el megaproyecto inversionista del Mariel, la creación de cooperativas no agropecuarias, la autonomía otorgada a las empresas estatales en busca

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>
2. En el contexto europeo también destacan la multa aplicada al banco holandés ING, en 2012; al italiano Intesa Sanpaolo, en 2013, y al banco francés BNP Paribas, al cual se le aplicó una multa récord de 8 970 millones de dólares, en 2014.

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. Posiciones de fuerza como la Ley Helms-Burton, de 1996, y el deseo proclamado por Trump de fortalecer el bloqueo contra Cuba carecen totalmente de respaldo internacional.

Esta tendencia, en momentos en que el mercado cubano se torna más atractivo, y la presencia de actores como Rusia, China, Canadá y la misma UE se hace más visible, también se ve acompañada por representantes del propio sector empresarial estadounidense, cuya influencia debería conducir hacia un enfoque de mayor pragmatismo en la política actual del ejecutivo Trump. De lo contrario, la pretensión de limitar la presencia económica de EE.UU. en la isla seguirá constituyendo una oportunidad para la competencia, mientras que, al propio tiempo, el proclamado propósito de aislar a Cuba no pasará de ser eso: una proclama.

Crecientes vínculos con la UE: Retos y oportunidades en el contexto de una renovada cooperación

La firma del Acuerdo entre Cuba y la UE ya constituye un hito en el contexto de la relación bilateral. A este paso histórico se ha sumado –en julio del presente año 2017– la ratificación del Parlamento Europeo, lo cual permitirá que el acuerdo entre en vigor de manera provisional y parcial (para las disposiciones que son competencia comunitaria), mientras se iniciará un proceso para su ratificación por los parlamentos de los estados miembros del bloque para que pueda desplegar todos sus efectos.

La implementación provisional del acuerdo también vendrá a simbolizar la posibilidad de avanzar en una relación constructiva, opuesta a la política expuesta a mediados de junio de 2017 por el presidente Donald Trump en Miami. Como resultado se avizora una creciente e importante participación de la UE en la estrategia de desarrollo cubana. Las relaciones existentes en el ámbito comercial, de inversión y cooperación ya evidencian la importancia del bloque comunitario para Cuba y las potencialidades existentes en el desarrollo de dichos rubros.

La UE abarca hoy el 89% del intercambio comercial de Cuba con Europa, las exportaciones al bloque comunitario representan el 84,5% de las ventas a Europa y las importaciones provenientes de la UE alcanzaron el 91% de los productos procedentes de esa región, constituyendo el segundo socio comercial de la isla, según datos oficiales publicados a principio de 2016. Entre los diez principales países socios comerciales de Cuba en el mundo destacan cuatro países comunitarios: España (3º), Italia (7º), Alemania (9º) y Holanda (10º).³

En términos de inversiones, existen 75 negocios con capital extranjero proveniente de Europa, de ellos 73 con los estados miembros de la UE, constituyéndose el bloque en el primer suministrador de inversiones extranjeras a Cuba. Los sectores en los cuales se desarrollan fundamentalmente son el turismo, la industria, el transporte, la energía, la industria alimentaria, y la minería.

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

La UE también funge como el principal donante de cooperación, aportando actualmente 50 millones de euros en virtud del Reglamento sobre el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) para el período 2014-2020. Para el acceso a estos fondos, las autoridades europeas conformaron el correspondiente Programa Indicativo Multianual (PIM), acorde con las prioridades planteadas por Cuba y conviniendo trabajar en los sectores de seguridad alimentaria, recursos hidráulicos, energías renovables y apoyo a la modernización económica y social de Cuba. En el mercado del turismo, los países de la UE se mantienen creciendo aproximadamente un 35%. El total de llegadas procedentes de esta región, al cierre de diciembre de 2016 superó los 1 045 000 visitantes. Los países emisores más importantes fueron: Alemania, Italia, Francia y España respectivamente.

No obstante, y aunque pudiera resultar paradójico en el actual contexto de las relaciones, se observa como tendencia una disminución de las exportaciones cubanas a la UE, y el consecuente incremento del déficit comercial respecto a las importaciones. 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.⁴ Tales tendencias guardan relación con una reducción en la disponibilidad de divisas cubanas, pero debe destacarse entre los factores de peso, que los niveles de exportaciones cubanas hacia la UE se vieron particularmente deterioradas a partir de 2014, con la eliminación de las preferencias arancelarias que se otorgaban a sus productos. Según lo reglamentado por el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la UE, Cuba deja de beneficiarse por encontrarse clasificada como «país de renta intermedia en la franja superior». 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 y las confecciones textiles, entre otros.

Por la misma razón de su mayor desarrollo relativo y, en virtud del Reglamento ICD de la UE, la ayuda al desarrollo que recibe Cuba pudiera reducirse progresivamente, constituyendo ambos factores verdaderos obstáculos para la profundización de las relaciones bilaterales. Alertar tempranamente sobre tales tendencias, así como la necesidad de estudiar las formas de paliar sus efectos, debe constituir una prioridad de las autoridades competentes. La condición cubana de país subdesarrollado, y los impactos del bloqueo económico, comercial y financiero de EE.UU. justificarían tal esfuerzo, y también constituyen razones para que la UE reconsidere a Cuba entre los beneficiarios del Sistema de Preferencias Generalizadas, así como entre los destinos priorizados de su cooperación al desarrollo.

Cuba y la UE han reafirmado la voluntad de cooperar –de acuerdo con sus respectivas capacidades –en el Programa de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, concretado en la Agenda 2030, aprobada por Naciones Unidas en septiembre de 2015. 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.

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

Sin embargo, tales propósitos requieren instrumentos específicos que tributen al incremento del intercambio comercial y de la inversión. Si bien el ADPC tiene como componente fundamental el 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.

También se observan potencialidades en la descentralización de la cooperación y su gestión. El Acuerdo contempla tanto la participación de instituciones gubernamentales, como de autoridades locales, organizaciones internacionales, agencias de desarrollo de los estados miembros y de la propia sociedad civil. Organizaciones de la sociedad civil cubana poseen el potencial para jugar un rol proactivo en su interacción con las contrapartes europeas; mientras que una mayor visibilidad e intencionalidad económica, social y cultural de los actores civiles nacionales, también resulta coherente con el modelo social cubano y ante el propósito de alcanzar una mayor eficiencia en la gestión estatal.

En términos de políticas o presumibles negociaciones económicas –sobre todo en temas de inversión y comercio– es de esperar que la UE promueva en su relación con Cuba una mayor armonización del marco legal, y su sintonía con las normas y los estándares internacionales, en especial la Organización Mundial del Comercio (OMC). Un camino sin dudas sensible, máxime ante el propósito de erigir al mercado cubano como un espacio propicio para la reproducción del capital, y, al propio tiempo, apostar por un desarrollo equilibrado, tanto en la esfera económica, como en la social y la ambiental.

Por otra parte, los nexos bilaterales seguirán constituyendo un soporte imprescindible de los vínculos comerciales, de inversión y cooperación. En este orden, España no ha sido un actor secundario. Entre los estados comunitarios continúa conjugando –como ningún otro– el mayor entramado sociocultural, político y económico con Cuba y su sociedad. También acompañó desde una actitud positiva las negociaciones con la UE, las cuales concluyeron con la eliminación de la Posición Común y en la firma del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación. Existe un interés creciente de los empresarios españoles por invertir en Cuba, y se constata la voluntad política de ambas partes por profundizar las relaciones en el marco del nuevo contexto.

España está en el primer lugar de los países involucrados con la industria turística en Cuba. Existen intereses de las principales cadenas hoteleras españolas, cuya presencia en la isla concentra el 73% de los contratos por concepto de administración hotelera. Ante el aumento de demanda en Cuba, también se presume la creación de nuevas sociedades extranjeras para construir nuevos hoteles, con una participación importante de España.⁵

5. En: <http://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-pais/relaciones-bilaterales/index.html?idPais=CU#17>

En el orden político diplomático, los intercambios de visitas de alto nivel también reflejan una paulatina profundización de los vínculos. En este sentido, cabe destacar la visita de Estado del presidente cubano a Francia, los viajes oficiales del vicepresidente Murillo a Italia y del ministro de Exteriores Bruno a Alemania, España y Portugal.

El ADPC también permitirá impulsar la participación de Cuba en el contexto de las relaciones de la CELAC con la UE. Cuba ha mostrado su capacidad como articulador de la integración regional, es fundador de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la mencionada CELAC. También ha avanzado en sus relaciones con bloques comerciales como la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

En términos de cooperación regional resultan notorios los aportes de Cuba, particularmente en el ámbito de los servicios médicos y de la educación. El destacado papel del Gobierno cubano como garante en el proceso de paz colombiano, así como la experiencia adquirida ante situaciones de desastres naturales y el enfrentamiento eficaz de pandemias también resaltan el desempeño de Cuba como proveedor de seguridad. El potencial de oportunidades que permiten impulsar la participación de Cuba en el contexto de las relaciones birregionales CELAC-UE, así como los beneficios de una mayor inclusión de la isla no son un camino agotado.

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 eficiente en la actualización del modelo económico y social cubano. El acceso a programas de la Unión, como el Erasmus+ y Horizonte 2020 pueden resultar instrumentos loables para intercambios académicos e interpersonales más activos.

El Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la República de Cuba y la Unión Europea sin dudas deja un terreno abonado ante los que apuestan por el mejoramiento de las relaciones y el desarrollo de la cooperación en asuntos de mutuo interés. En el contexto de una renovada cooperación, este será un camino plagado de retos, pero también de oportunidades.

