

Una nueva etapa en las relaciones entre Cuba y la Unión Europea

Carlos Alzugaray Treto

Consejo de redacción, Revista Temas, La Habana

Durante 2014 tuvieron lugar en La Habana y Bruselas las dos primeras rondas de conversaciones entre Cuba y la Unión Europea (UE) con vista a la eventual firma de un acuerdo de diálogo político y cooperación. En enero de 2015 debió tener lugar la tercera, pero se pospuso por la parte cubana. Aunque no parece ser que las negociaciones hayan fracasado, el compás de espera demuestra los desafíos que enfrentan las mismas. Es aún temprano para saber qué impacto tendrá sobre las mismas la histórica decisión de restablecer las relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos (EE. UU.), anunciada por los presidentes Raúl Castro y Barack Obama el 17 de diciembre de 2014, pero puede conjeturarse que tal paso facilitará el diálogo cubano-europeo.

La iniciativa de iniciar conversaciones para la firma de un acuerdo como el previsto es el resultado de la aceptación cubana de la propuesta recibida el 10 de febrero de 2014 precedente de la alta representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la UE, Catherine Ashton. Así lo anunció el 6 de marzo de 2014 el canciller Bruno Rodríguez, quien recordó que desde que se establecieron relaciones diplomáticas en 1989, Cuba había solicitado esas negociaciones. Muchos analistas tuvieron inicialmente una actitud escéptica. Sin embargo, el mero hecho de que estas negociaciones hayan comenzado demuestra que tanto en Bruselas como en La Habana está primando el pragmatismo y la voluntad de dotar a unas relaciones

significativas en el plano económico y comercial de un instrumento legal que las facilite y encauce.

De estos pasos diplomáticos surgen varias preguntas: ¿cuáles son los intereses de Cuba en sus relaciones con la UE y qué política se ha seguido para materializarlos? ¿Cuáles son los intereses de la UE y cómo ha pretendido concretarlos? ¿Qué importancia tiene para Cuba avanzar en una negociación en este momento a pesar de que sigue en vigor la Posición Común adoptada por la UE en 1996? ¿Cuáles son sus perspectivas?

Variables claves en los intereses de Cuba y la UE

Cuando Washington impuso el bloqueo económico, comercial y financiero contra Cuba, los dirigentes norteamericanos habían confiado en que sus aliados se sumarían a esas medidas. Sin embargo, uno tras otro, desde Canadá hasta Japón, pasando por Europa Occidental, estos se negaron y cooperaron con la Cuba revolucionaria de distintas maneras.

Dada su composición, singularidad y constante ampliación y profundización, siempre ha sido complejo negociar con la UE, que no es un Estado, sino una agrupación que inicialmente integró a seis naciones de Europa Occidental, pero que hoy es un abigarrado grupo de 28 miembros que incluye a países ex socialistas de Europa Oriental. Si ya es un lugar común que en relaciones internacionales los Estados no son considerados actores racionales únicos, mucho menos lo es la UE, que ha sido calificada por uno de sus más connotados dirigentes históricos, el francés Jacques Delors, como un “objeto político no identificado”. A ello habría que añadir el confuso entramado institucional en el que compiten instancias intergubernamentales

(como el Consejo Europeo y sus órganos subsidiarios) y supranacionales (como la Comisión, el Parlamento o la Corte Suprema), que no siempre marchan en perfecta armonía. Goran Therborn ha especulado que en la UE contemporánea se perfilan tres tendencias no necesariamente antagónicas: potencia comercial global; aliado incondicional de Estados Unidos; y “Escandinavia mundial”. Según él, la UE es las tres cosas a la vez, y se comporta indistintamente dependiendo del tema que se trate.

No es de extrañar el largo y espinoso camino por el cual ha transitado el proceso de búsqueda de un acuerdo entre Cuba y la UE. Resulta una simplificación (en la que incurren algunos colegas cubanos) atribuirlo a un solo factor —en particular, las estrechas relaciones entre la UE y EE. UU.—. La situación es mucho más compleja, considerando al menos las siguientes cuatro variables clave:

1) La percepción de las autoridades cubanas sobre la situación económica, política y social propia y la importancia que pudiera tener la relación con la UE, dentro de su sistema de relaciones internacionales, en términos de costo/beneficio. En otras palabras, se trata de valorar si los beneficios económicos y políticos de relacionarse con este poderoso bloque compensan el costo que pudiera generar una relación contractual asimétrica, sometida a las presiones de la política de “condicionalidad democrática y de derechos humanos” de la UE —de cuyo doble rasero existen suficientes evidencias—.

En esta postura se perciben dos tendencias: la que considera que la UE puede mantener una política independiente con relación a Cuba, a pesar de su alianza con EE. UU.; y la que juzga su política como ineluctablemente subordinada a EE. UU., con un papel negativo. Los partidarios de la primera favorecen avanzar por

el camino de la negociación, mientras los de la segunda aconsejan mucha cautela, e incluso, no avanzar en un acuerdo de cooperación.

2) La percepción de los distintos sujetos sociales europeos sobre Cuba, su estabilidad económica y política y su futura evolución, y su significado para los intereses de la UE en la isla, económicos y políticos, que evolucionan de acuerdo a las correlaciones de fuerza dentro de ese “sujeto político no identificado”, donde inciden no sólo los gobiernos de los Estados miembros, sino también las distintas instituciones intergubernamentales y supranacionales, los partidos políticos, los empresarios, los gobiernos autónomos y el movimiento de solidaridad con Cuba.

Entre los gobiernos, principales actores en este entramado, siempre ha existido una mayoría, que prefiere el acercamiento y una minoría que opta por sanciones y castigos para presionar a Cuba, de manera similar a como lo hace Washington. El número e influencia de estos últimos se ha incrementado con la ampliación hacia el Este de la UE a partir de 2004. En esta variable, se incluye también la propia auto-percepción de los actores de la UE, sobre su rol en el sistema internacional, en el que están presentes las tres tendencias apuntadas por Therborn.

3) La modificación de la posición implacablemente hostil de EE. UU. hacia Cuba y la disminución de las tensiones que esa actitud generaba. Washington tiene pocas opciones para influir sobre la política de La Habana hacia la UE, aunque en ocasiones ha optado por convertir la necesidad en virtud, proclamando que acepta las actitudes europeas de acercamiento, dando así una imagen de flexibilidad que ahora aumentará. En general, EEUU ha logrado el alineamiento de la cooperación europea en temas políticos como la llamada “promoción de la democracia y los

derechos humanos”, aunque siempre a un nivel más bajo, por el hecho de que todos los países de la Unión reconocen la legitimidad del gobierno cubano y mantienen relaciones diplomáticas de distinto grado, lo que no hacía EE. UU. Sin embargo, en materia económica la UE ha demostrado en más de una ocasión que objeta e impugna el carácter extraterritorial del bloqueo, y que hará avanzar sus intereses en Cuba en abierto desafío al mismo. Este es el caso, por ejemplo, del conflicto entre la empresa francesa Pernod-Ricard y la cubano-americana Bacardí en torno a la patente del ron Habana Club.

4) El contexto internacional y particularmente en América Latina y el Caribe. Del mundo prácticamente unipolar que pareció surgir entre 1989 y 1995, en el cual la UE se convirtió en el segundo actor por su importancia económica y política, se ha pasado al actual, en que bajo la crisis financiera de 2008, entre otros acontecimientos, el bloque de potencias capitalistas ha sido desafiado por el auge incontenible de China, el resurgimiento de Rusia, la constitución de los BRICS y del G-20, y el relanzamiento del Tercer Mundo y sus principales bloques regionales, en particular la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC), dentro del cual Cuba ha desempeñado un papel protagónico. Ahora se añadirá la participación de La Habana, junto a EE. UU., en el proceso diplomático de la Cumbre de las Américas.

Teniendo en cuenta estas variables, y simplificando un proceso histórico muy complejo, el largo trayecto de acercamiento entre Cuba y la UE entre 1989 y 2014 ha tenido tres momentos negativos y tres positivos. Los muy negativos han sido la llamada “Crisis de las Embajadas” entre 1991 y 1993; la adopción por la UE de la Posición Común en 1996 y la firma del “Entendimiento” con EE. UU. sobre temas de inversiones en 1998; y la crisis

de 2003, o “guerra de los canapés”, que se prolongó hasta 2008. Los positivos fueron, el acercamiento diplomático de 1993-1995, que concluyó con un acuerdo similar al actual adoptado por el Consejo Europeo de Madrid de diciembre de ese último año, por el cual se instruía a la Comisión Europea preparar un mandato de negociación para un acuerdo de cooperación; el intento de Cuba por incorporarse al acuerdo multilateral de Cotonou entre la UE y los países de África-Caribe-Pacífico (ACP) en 1998-2003; y el actual proceso iniciado en 2008. En los seis casos, la diplomacia cubana dio muestras de solvencia y flexibilidad sin abandonar los valores que considera sustanciales. Fue eficaz en combinar principios e intereses, sorteando crisis sin hacer concesiones, pero dejando siempre la puerta abierta al diálogo y al entendimiento.

Desafíos y oportunidades para el futuro de la negociación entre Cuba y la UE

Aunque no faltan desafíos, enfrentamos un momento en que las variables clave pueden alinearse de una manera favorable al proceso que se inicia. Cruzar el umbral y conducir las relaciones por un cauce cooperativo sin falsas ilusiones es ya de por sí un signo tangible en una relación que ha sido azarosa.

Cuba está inmersa en lo que se ha dado en llamar una “actualización del modelo económico” que, en la práctica, se ha convertido en algo más que eso, un proceso de reforma económica y política de gran calado. En tales circunstancias resulta imprescindible actualizar también todas sus relaciones económicas internacionales. En el escenario futuro, la diversificación es la palabra clave. Alcanzar un acuerdo de cooperación con la UE —que ya es el segundo socio comercial, el primer

suministrador de inversiones extranjeras directas y el tercer cliente turístico—pudiera resultar un paso trascendente si se logran explorar las potencialidades aún existentes. No se puede olvidar que, a pesar de su crisis, la UE sigue estando entre las tres más grandes economías mundiales.

Un ejemplo de ello es el de Vietnam, que en 1995 negoció y firmó un acuerdo de cooperación con Bruselas. En 2012, este aliado estratégico de Cuba realiza un intercambio comercial con los países miembros de la UE que alcanza los 30 mil millones de dólares y recibe 33 mil millones en inversiones en 1.800 proyectos. Recientemente se anunció la voluntad de ambas partes de negociar y firmar un Acuerdo Marco de Asociación y Cooperación Integral Vietnam-UE y un Tratado de Libre Comercio en 2014. Cuba no es Vietnam, por supuesto, pero el ejemplo es significativo pues el sistema político vietnamita sigue autodenominándose socialista, pero su evolución económica y política interna se ha desarrollado en base a decisiones soberanas de esa nación.

En el plano político, la diplomacia cubana ha venido trabajando paciente y con pragmatismo con los distintos actores sociales europeos, demostrando no sólo que la Posición Común es inaceptable sino que es inoperante para hacer avanzar los intereses de los países miembros de la Unión en Cuba. A pesar de la Posición Común se han firmado 18 acuerdos de cooperación bilaterales con distintos gobiernos. Desde 2008 se ha patentizado, a través de conversaciones respetuosas y constructivas con la parte europea, que la firma de un acuerdo de diálogo político y cooperación en la práctica sustituiría a la Posición Común como base jurídica de las relaciones mutuas. Ello hace menos probable, aunque no descartable, que se produzcan presiones como en el pasado. El aparato diplomático europeo parece haber

aprendido la lección acerca de la ineffectividad de medidas punitivas.

Actualmente, la UE enfrenta una crisis que tiene aspectos económicos y políticos. Ello la hace actuar con menos empaque en sus relaciones internacionales. Seguirá comportándose con la gran potencia comercial que es, lo que la obligará a defender sus intereses económicos. También actuará como aliado de EE. UU., aunque en el caso de Cuba tendrá que marcar distancias, como lo ha hecho hasta ahora. Finalmente, continuará tratando de proyectar el ejemplo de su “modelo social”, lo que la diferenciará de Washington en temas de cooperación para el desarrollo, enfatizando su vertiente de “Escandinavia global”. En Cuba, por ejemplo, la UE ha priorizado la seguridad alimentaria y otros temas en los que hay intereses y valores compartidos con La Habana.

Aunque la ampliación de la UE es un factor negativo, por la presencia de países más cercanos a EE. UU., los acontecimientos recientes demuestran que hay una serie de naciones clave entre los mayores socios y aquellos miembros fundadores. Es interesante que en el proceso de acercamiento han jugado papeles significativos Francia y España (sobre todo cuando han sido dirigidos por gobiernos socialistas) pero también Bélgica y Holanda, que tienen intereses de distinta índole en Cuba.

Uno de los desafíos que tiene Cuba es el de continuar avanzando en aquellas medidas de reforma política e institucional que el país necesita, que contribuyen a rectificar la negativa imagen con la que se presenta al gobierno cubano en públicos estratégicos clave de la sociedad civil y las fuerzas políticas europeas.

El acercamiento de Europa y Cuba puede interactuar positivamente en la nueva etapa de la relación con EE. UU., lo cual conviene a los intereses económicos y políticos europeos y cubanos. Habrá

que prestar especial atención a las correlaciones de fuerzas internas dentro de la UE, pues ello puede influir en la marcha de las negociaciones. Aquí pueden desempeñar un papel importante las numerosas empresas europeas con presencia en la economía cubana como Sol Meliá, Pernod-Ricard o Castrol. La flexibilización de algunos aspectos de las sanciones de EE. UU. contra Cuba anunciada por el presidente Obama estimulará la ampliación de las relaciones económicas con la UE.

El contexto mundial es también favorable al acuerdo, dada la creciente diversificación y multipolaridad del orden mundial, lo que impide no sólo el unipolarismo de EE. UU., sino también el de una primacía o dominación basada en una coalición norteamericano-europea. En ese contexto, Cuba ha venido buscando la diversificación de sus relaciones económicas exteriores, y un modelo interesante a seguir es el de Canadá que ha continuado desarrollando las relaciones económicas, comerciales, turísticas y de cooperación con beneficio mutuo, a pesar de su estrecha relación con Washington.

La diplomacia cubana tiene otra fortaleza en su capacidad de establecer alianzas con países de América Latina y el Caribe y aprovechar el nuevo contexto regional para afianzar su posición. Esto no ha pasado inadvertido para el Servicio de Acción Exterior Europeo, el brazo diplomático de la Unión. A ello ha contribuido la presencia de Cuba en las Cumbres entre la UE y América Latina y el Caribe ahora representada por la CELAC.

En fin, hay condiciones para que, habiendo traspasado un umbral que en el pasado demostró ser infranqueable, estas negociaciones se conviertan en el primer paso de una etapa que bien podría culminar en una institucionalización de las relaciones sobre la base del respeto y el beneficio mutuos.