

# Convergencias y divergencias del ejecutivo Trump y la UE respecto a Cuba

Raynier Pellón Azopardo

Máster en Historia Contemporánea y Relaciones Internacionales.  
Investigador del CIPI.

## **Resumen:**

Con el artículo nos proponemos identificar las principales tendencias que se aprecian en el marco de la relación bilateral Cuba-UE; así como los posibles impactos de la política proclamada por Donald Trump hacia la Isla, cuya disonancia con la proyección comunitaria hoy resulta visible, particularmente simbolizada en la firma del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación rubricado entre Cuba y la UE en diciembre de 2016, y su ratificación —en julio de 2017— por el Parlamento Europeo. En el trabajo también se evidencian 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.

## **Palabras clave:**

Relaciones Cuba – UE, Relación Trasatlántica.

## **Abstract:**

*With the article we propose to identify the main trends that are appreciated within the framework of the Cuba-EU bilateral relationship; as well as the possible impacts of the policy proclaimed by Donald Trump towards the Island, whose dissonance with the community projection today is visible, particularly symbolized in the signing of the Political Dialogue and Cooperation Agreement initialed between Cuba and the EU in December 2016, and its ratification*

—in July 2017— by the European Parliament. The work also shows the benefits of greater international inclusion of the island, under forms of mutual learning, exchange of experiences and good practices in the fields of economic, political, cultural and security cooperation.

**Keywords:**

*Cuba - EU Relations, Transatlantic Relationship.*

Mientras que Donald Trump ha restaurado la vieja política de sanciones y condicionalidad contra Cuba, la Unión Europea (UE) desarrolla una renovada cooperación con la Isla, basada en el mutuo respeto, y con total apego a la no injerencia en los asuntos internos de las partes.<sup>1</sup>

El propósito proclamado por Donald Trump de eclipsar la política de Obama hacia Cuba, sin dudas vendrá acompañado de mayores presiones sobre sus aliados trasatlánticos (UE), y el consecuente incremento de divergencias en sus respectivas estrategias. La proyección de Trump también ha suscitado incertidumbres sobre la posible reacción o rediseños de actores internacionales en la misma línea de acción.

Como respuesta se observa un consenso predominante en la UE y 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, la ratificación del ADPC —en julio pasado— por parte de Parlamento Europeo, y, a pesar del disonante discurso de Trump, no podría dejar de mencionarse la vigencia de una veintena de acuerdos bilaterales que fueron firmados entre Cuba y EE.UU. durante la gestión de Obama y abarcaron diversas áreas.

Partiendo de este punto de análisis, en el contexto actual resulta loable identificar las convergencias y divergencias de los aliados trasatlánticos respecto a Cuba, así como los cambios previsibles en sus proyecciones a partir de la política del magnate norteamericano, y la divergente consolidación de un giro estratégico en la proyección de la UE hacia la Isla, constatada en el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC)

<sup>1</sup> Anna Ayuso, Susanne Gratius y Raynier Pellón Azopardo: *Reencuentro Cuba-UE, a la tercera va la vencida. Escenarios tras el acuerdo de cooperación*, Barcelona Center International Affairs, Edit. CIDOB. 2017. En: <https://www.cidob.org/publicaciones>.

firmado entre el país caribeño, la UE y sus Estados miembros en diciembre de 2016.

Ante tales premisas trasladamos una visión sobre los retos y 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**

Cuba y la UE formalizaron sus relaciones diplomáticas en septiembre de 1988. La negociación de un Acuerdo Marco de Cooperación fue el punto principal de la agenda bilateral en ese entonces. Sin embargo, no fue hasta diciembre de 2016 que se alcanzaron los consensos necesarios para que Cuba, la UE y sus Estados miembros, acordaran firmar un Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político.

Después de la caída del muro de Berlín, los vínculos de la UE con Cuba nacieron perturbados por exigencias políticas de una «transición» similar a la del Este europeo.<sup>2</sup> El componente ideológico desempeñó así un papel fundamental, y los condicionamientos políticos y económicos promovidos desde el Consejo de la UE —unilaterales, ilegítimos, y determinados por un doble estándar— terminaron constituyendo el principal obstáculo para normalizar las relaciones.

Varios hechos evidenciaron la convergencia o vulnerabilidad de la UE ante las presiones estadounidenses referidas a Cuba, y ante el propósito de socavar pilares del Sistema Político Cubano. La Posición Común de la UE, basada en el «catálogo de medidas» presentado por el enviado especial de los Estados Unidos, Stuart Eisenstadt, en septiembre de 1996, el entendimiento de la Unión Europea con EE.UU. sobre la Ley Helms-Burton (LHB) en abril de 1997, y las menciones específicas para cuestionar a la Isla en las declaraciones finales de las Cumbres Transatlánticas celebradas en 2007 y 2008, son algunos de los ejemplos que lo ilustran.

Las mayores divergencias —en el marco de la concertación trasatlántica referida a Cuba— se han apreciado en sus políticas económicas. Mientras EE.UU. ha insistido —por más de cincuenta años— en bloquear económica, comercial y financieramente a la Isla, la UE y sus

<sup>2</sup> Eduardo Perera Gómez: «La Unión Europea y su papel en las relaciones Estados Unidos-Cuba». En: revista *Temas*, no. 62-63, La Habana, abril-septiembre de 2010, pp. 68-78.

Estados miembros —en clara oposición al carácter extraterritorial del Bloqueo—, han mantenido los vínculos comerciales y también ocupado un lugar significativo en el área de la cooperación. La similitud en las estructuras económicas, patrones de producción y desarrollo tecnológico, también convierten a EE.UU. y miembros de la UE en competidores, particularmente ante mercados viables para reproducir sus capitales y expandir sus mercancías.

Consecuentemente, la ininterrumpida aplicación del Bloqueo estadounidense también constituye uno de los ejemplos más claros de divergencia y trato desleal por parte de EE.UU. hacia su aliado trasatlántico. Genera suspicacia apreciar que durante la etapa en que mayor proximidad existió entre la Casa Blanca y el Gobierno cubano, también se hayan aplicado el mayor número de penalidades 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 no tuvo precedentes en la historia de la aplicación del bloqueo, con un marcado carácter extraterritorial y su correspondiente efecto intimidatorio en el sector bancario y empresarial. Tuvieron como blanco principal a entidades europeas y afectaron el pleno desarrollo de los vínculos económicos, comerciales y de inversión de esa región con la mayor de las antillas.<sup>3</sup>

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 vigentes.

Con altos y bajos, la Isla 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 con el Club de París, el 90% de la contraída con la antigua URSS, y el 70% de otra con México, son pasos loables en esa dirección. Este también ha

<sup>3</sup> *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. En: <http://www.cubavsbloqueo.cu/sites/default/files/InformeBloqueo2016ES.pdf>.

sido un proceso que facilita la obtención de créditos comerciales a Cuba.

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 en el Puerto del Mariel, la creación de cooperativas no agropecuarias, la autonomía otorgada a las empresas estatales en busca 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 estadounidense de 1996, y el deseo proclamado por Donald Trump de fortalecer el Bloqueo contra Cuba, carecen totalmente de respaldo internacional. Esta tendencia, en momentos que el mercado cubano resulta más atractivo y la presencia de actores como Rusia, China, Canadá y la propia UE 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 puede constituir una oportunidad para la competencia.

### **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 suma —en julio del presente año— la ratificación del Parlamento Europeo, lo cual permitió que el acuerdo entrara en vigor de manera provisional y parcial el primero de noviembre —para las disposiciones que son competencia comunitaria—, mientras avanza un proceso para su ratificación por los parlamentos de los Estados miembros del bloque.

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 para desarrollar las relaciones en áreas de mutuo interés, mientras 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. 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.<sup>4</sup>

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 está en una mejor posición para acompañar a Cuba en la actualización de su modelo económico y social, proceso cuya evolución impacta simultáneamente al conjunto de las relaciones sociales en Cuba.

Dentro del marco del diálogo político global, la cooperación práctica sobre los 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.

La implementación provisional del acuerdo también podría propiciar una mayor participación de la UE en la estrategia de desarrollo cubana. Las relaciones existentes en los ámbitos comercial, de inversión y cooperación ya evidencian la importancia del bloque comunitario en ese aspecto y las potencialidades existentes en el desarrollo del mismo.

La UE hoy abarca 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 provenientes de esa región. Entre los diez principales países socios comerciales de Cuba en el mundo, destacan cuatro países comunitarios: España, Italia, Alemania y Holanda.<sup>5</sup>

En términos de inversiones existen 75 negocios con capital extranjero proveniente de Europa, de ellos 73 negocios con los Estados miembros de la UE. Los sectores en los cuales se desarrollan fundamentalmente son

<sup>4</sup> Raynier Pellón Azopardo: Retos y oportunidades en la implementación del nuevo acuerdo de diálogo y cooperación con la UE: una mirada desde Cuba. En: Barcelona Center International Affairs: *Nueva etapa entre Cuba y la UE. Escenarios de futuro*. Edit. CIDOB, 2017, pp. 81-89.

<sup>5</sup> República de Cuba. Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera. Dirección de Política Comercial con Europa: *Informe Europa*, La Habana, 2016.

el turismo, la industria, el transporte, la energía, la industria alimentaria y la minería.

La Unión también figura entre los principales donantes de cooperación, aportando actualmente 50 millones de euros en virtud del Reglamento sobre el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) para el periodo 2014-2020. El acceso a estos fondos lo regulan las autoridades europeas conformaron el correspondiente Programa Indicativo Multianual (PIM), acorde con las prioridades antillanas.

En el mercado del turismo los países de la UE se mantienen creciendo aproximadamente un 35%. El total de arribos procedentes de esta región, al cierre de diciembre de 2016, superó los 1 045 mil visitantes. Los países emisores más importantes fueron: Alemania, Italia, Francia y España.

Cuba y la UE 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.<sup>6</sup>

Sin embargo, tales propósitos requieren de instrumentos específicos que tributen al incremento del intercambio comercial y de la inversión. Si bien el Acuerdo 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.

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

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 estándares internacionales, en especial las de la OMC. Este es un camino sin duda sensible, máxime

<sup>6</sup> «Political Dialogue and Cooperation Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Cuba, of the other part». En: *High Representative of the union for foreign affairs and security policy*.

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 —con Estados miembros de la UE— 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, elabora —como ningún otro— el mayor entramado sociocultural, político y económico.

El ADPC también permitirá impulsar la participación cubana en el contexto de las relaciones CELAC-UE. La Isla ha mostrado capacidad como articulador de la integración regional y es fundador de la Asociación de Estados del Caribe, el ALBA y la CELAC. También ha avanzado en sus relaciones con bloques comerciales como el CARICOM y el MERCOSUR. El potencial de oportunidades que permiten impulsar su participación en el contexto de las relaciones birregionales CELAC-UE, así como los beneficios de una mayor inclusión, no es un camino agotado.

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.

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

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

El ADPC 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.