

Eduardo Perera Gómez

Universidad de La Habana

Introducción

Desde el establecimiento de relaciones entre la Comunidad Económica Europea (CEE) y Cuba, en septiembre de 1988, hasta la firma del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC), en 2016 (Consejo de la Unión Europea, 2016), la cooperación fue el principal punto de diferendo en la agenda bilateral, debido al condicionamiento político al que eran sometidos desde las instituciones europeas, tanto su puesta en marcha, como su encuadre en una relación institucionalizada.

Con la adopción del acuerdo marco vigente, esta situación quedó superada por el establecimiento de un encuadre contractual para la cooperación financiera, técnica y económica permanente entre la Unión Europea (UE) y Cuba. A diferencia de los instrumentos de cuarta generación que regulan actualmente los vínculos de la UE con casi todos los estados latinoamericanos, en este predominan los elementos políticos –interés fundamental de la Unión Europea– y de cooperación –interés fundamental de Cuba– sobre los aspectos de liberalización comercial. O sea, que la cooperación no solo es un ámbito central en el acuerdo, sino que sigue siendo medular para la relación misma¹.

Las razones que hay que considerar pueden ser varias, pero dos de ellas resultan particularmente relevantes.

Por una parte, la cooperación al desarrollo, puesta en función de objetivos políticos concretos de democratización y derechos humanos, es un instrumento esencial de la política exterior de la UE en sus relaciones con el tercer mundo, con un peso específico global altísimo. En la perspectiva de los consensos construidos en la UE sobre el tema cubano a fines de la primera década del siglo XXI, y a pesar de algunas reticencias internas, la condicionalidad en la forma en que había sido aplicada a Cuba por más de veinte años había llegado a su límite sin mostrar resultados, lo que hacía necesario dar un giro de 180 grados. En esta misma perspectiva, Cuba cumplía los requisitos para que la UE ensayara una táctica diferente, manteniendo sus mismos objetivos políticos y estrategia, lo cual apuntaba a una política más pragmática y con sentido de oportunidad.

1. Esta es la razón por la que el autor hace referencia permanente al ADPC, como instrumento legal que regula el conjunto de la cooperación de la UE con Cuba, y se refiere a él o a la cooperación indistintamente, salvo precisiones puntuales.

Los deshielos en la cooperación o los avances que se han producido en este terreno de manera más coyuntural o permanente han estado relacionados con el lanzamiento de procesos de reforma económica en Cuba.

Por otra parte, a lo largo del tiempo, han existido necesidades importantes y recurrentes de la economía y la sociedad cubanas como receptoras de fondos de cooperación, en un contexto de escasez de recursos por problemas estructurales y coyunturales no resueltos. El atractivo de la UE como donante de fondos –más allá de las condicionalidades democráticas exigidas desde los llamados acuerdos de tercera generación (adoptados a partir de los años noventa del pasado siglo) para el otorgamiento de su cooperación internacional–, su peso internacional en este ámbito y la presencia en su seno de no pocos estados miembros con los cuales han existido habitualmente relaciones comerciales, diplomáticas y de cooperación que podían verse complementadas por los flujos de la Comisión Europea, la han hecho siempre una candidata de primer orden a ser considerada por la política exterior de Cuba. A ello se añade el valor político que asignaba el Gobierno cubano desde la década de los noventa a dejar de ser uno de los escasos países en el mundo no vinculado a la UE de manera contractual.

1. La cooperación UE-Cuba: breve repaso histórico

Una mirada con perspectiva histórica a la cooperación de la Unión Europea con Cuba muestra dos tendencias que se han delineado a lo largo del tiempo.

En primer lugar, los deshielos en la cooperación o los avances que se han producido en este terreno de manera más coyuntural o permanente han estado relacionados con el lanzamiento de procesos de reforma económica en Cuba. Esto fue así en 1995, cuando una Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo propuso abrir negociaciones para la firma de un acuerdo marco de cooperación con Cuba, en el contexto de las reformas impulsadas por el gobierno de la isla como respuesta a la crisis generada por la transición en el este de Europa (Comisión de las Comunidades Europeas, 1995). También lo fue a inicios de la segunda década del siglo XXI, cuando tras el ascenso de Raúl Castro a presidente de los Consejos de Estado y de Ministros fueron aprobados los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución por el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) (PCC, 2011), así como otras cuestiones conceptuales, políticas y sociales emanadas de las decisiones de la Primera Conferencia Nacional del PCC (PCC, 2012).

Tales procesos de reforma han constituido para la UE un estímulo a la presencia y la participación en el mercado cubano y la posibilidad de proyectar sus objetivos de política exterior desde la economía, su principal fortaleza, ganar influencia y aprovechar ventajas en la competencia con los Estados Unidos.

Pero estos procesos también han sido percibidos por la UE, con mayor o menor certeza o exactitud, como precursores de cambios políticos en el sentido de su propuesta de una «transición pacífica hacia la democracia en Cuba» (Perera Gómez, 2017: 82). En 1995 la Comisión hacía un cálculo en esta dirección, (Comisión de las Comunidades Europeas, 1995) que repetía en el proceso que condujo a la firma del ADPC, a la luz de la novedad y trascendencia de decisiones tomadas por la Conferencia del PCC como la de limitar a un máximo de dos períodos consecutivos de cinco años el desempeño de los cargos fundamentales del partido, el estado y el gobierno.

En segundo lugar, los principales avances institucionales que han conducido a la adopción de instrumentos regulatorios en las relaciones de cooperación UE-Cuba, los cuales coinciden con los dos momentos principales en la historia de las relaciones después de su establecimiento formal, no han hecho más que codificar lo que funcionaba previamente en la práctica habitual. Este fue el caso de la Posición Común (PC) de 1996, aunque también, en esencia, el del ADPC.

Hasta 1988, cuando se establecieron las relaciones entre la CEE y Cuba, la isla no tuvo acceso a la cooperación financiera y técnica concebida para los países en vías de desarrollo de Asia y América Latina (PVD-ALA), creada en 1976. Cuba solo disponía de las limitadas facilidades comerciales acordadas en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la CEE, que utilizaba desde 1973, apenas un año después de su establecimiento.

A la falta de conocimiento recíproco entre la CEE y Cuba se unían las percepciones sesgadas por el orden bipolar, las limitaciones derivadas de la pertenencia del país caribeño al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), así como su diferendo histórico con Estados Unidos, con los que la Comunidad mantenía y mantiene una alianza estratégica. Todos los países miembros de la CEE fueron antagonistas de Cuba, ideológicamente hablando, durante la vigencia del orden bipolar. Pese a ello, y a diferencia de Estados Unidos, mantuvieron las relaciones económicas, diplomáticas –excepto Alemania, hasta 1975 (debido a la doctrina Hallstein²) e Irlanda, hasta 1999– y de cooperación, sobre todo antes de la entrada de Cuba al CAME, a causa de múltiples razones: desde la tradición liberal y posiciones más o menos independientes en materia de política exterior en el contexto del orden global dominante, hasta la herencia cultural e histórica, por lo general asociada a intensos vínculos de la época colonial; pasando por la latinidad cultural, y una filosofía opuesta al embargo como instrumento de presión, que nunca ha condicionado políticamente el comercio. A esto debe añadirse el predominio de la negociación como recurso en la proyección exterior de la UE.

La isla era aún menos significativa para la proyección económica exterior europea que América Latina, históricamente desplazada a un segundo plano de las prioridades comunitarias debido a un sistema de relaciones exteriores estructurado en torno a los regímenes particulares de relaciones exteriores de sus estados miembros, al cual España y Portugal habían incorporado los suyos propios en fecha muy reciente. Cuando la CEE y Cuba establecieron relaciones diplomáticas, casi coincidiendo con el fin del orden bipolar, los vínculos institucionalizados de aquella con América Latina tenían poco más de quince años, desde su concreción inicial en 1974 en varias plataformas de diálogo y concertación política: las Conferencias Interparlamentarias Parlatino-Parlamento Europeo (1974); el Diálogo de San José (1984) y el Diálogo Unión Europea – Grupo de Río (1987), institucionalizado en 1990; así como espacios de nueva creación para el surgimiento y desarrollo de los procesos de paz negociada en Centroamérica (Sanahuja, 2000). Estas plataformas eran esencialmente políticas y se habían visto apoyadas por la puesta en práctica de la Cooperación Política Europea (CPE) en 1970 –antecesora de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), de 1992.

Los principales avances institucionales que han conducido a la adopción de instrumentos regulatorios no han hecho más que codificar lo que funcionaba previamente en la práctica habitual.

2. Del nombre de Walter Hallstein, secretario de Estado de Asuntos Exteriores de la República Federal de Alemania (RFA) entre 1951 y 1958. Esta doctrina de política exterior estuvo vigente desde 1954 hasta 1969, y establecía que la RFA no mantuviera relaciones diplomáticas con ningún estado que reconociera a la República Democrática Alemana, salvo la URSS (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas).

Cuba había permanecido excluida de los mecanismos existentes entre Europa y América Latina.

Existía también una incipiente política comunitaria de cooperación al desarrollo hacia la región, mediante la firma de acuerdos de cooperación de primera y segunda generaciones con la mayoría de los países del área. Excepción hecha de las conferencias interparlamentarias, Cuba había permanecido excluida de los mecanismos existentes entre Europa y América Latina, los cuales se caracterizaban por un notable desequilibrio entre el compromiso político de la CPE y el contenido económico de las relaciones, así como por una cooperación al desarrollo inferior a la otorgada a otras áreas geográficas.

También había permanecido ausente de la cooperación de la UE con el Caribe –la otra región en la que se inserta Cuba como parte de su dualidad geográfica y su insularidad manifiestas–, la cual no se planteó hasta más adelante, en 1998, cuando el gobierno de la isla decidió participar en las negociaciones para la Convención de Cotonú (1998-2000). Dicha participación respondía a la insistencia de los países caribeños asociados a la entonces vigente Convención de Lomé, así como a la del grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y a algunas personalidades europeas (Perera Gómez, 2017: 133-135). El Gobierno de Cuba se mostraba mucho más interesado por consideraciones predominantemente políticas en la firma de un acuerdo bilateral con la UE que en la participación en un convenio de tipo multilateral: «existían reticencias, derivadas de la percepción del sistema Lomé como un modelo de neocolonialismo colectivo y de algunos riesgos políticos, como el del compromiso con una cláusula democrática particularmente constrictiva o el de que la identidad negociadora de Cuba se “disolviera” en un grupo tan grande y heterogéneo como el Grupo ACP» (Perera Gómez, 2017: 136).

La relativa coincidencia temporal entre el establecimiento de las relaciones oficiales CEE-Cuba y el derrumbe del socialismo en Europa oriental, unida al mantenimiento de la orientación política, económica y social del sistema imperante en la isla, politizaron de manera sustantiva el entorno bilateral, en momentos en que el fin del orden bipolar daba paso al supuesto triunfo de la ideología liberal y a una desideologización de las relaciones internacionales (Fukuyama, 2011; Huntington, 2015).

Esta politización constituyó la base del sistema de condicionamientos exigidos por la CEE para la concreción de vínculos contractuales con Cuba mediante un acuerdo marco de cooperación. Se reflejó en el tono de resoluciones como las adoptadas por el Parlamento Europeo el 15 de diciembre de 1988 y el 15 de febrero de 1990, así como en declaraciones de altos funcionarios europeos (Perera Gómez, 2017: 63-66). La negociación de un convenio de cooperación se convirtió así en el punto principal, discordante, de la agenda bilateral.

Hasta 1993, las relaciones bilaterales se movieron en un plano de altibajos, indefiniciones y solo débiles progresos en el terreno de la cooperación. La proyección de la CEE hacia Cuba osciló entre el desaire, la adopción y suspensión alternos de acciones puntuales de cooperación, y las exigencias y expectativas de cambio. Las concepciones prevalentes tanto en la UE como en Cuba mostraban una cierta inercia con respecto a la etapa anterior a 1991, anteponiendo consideraciones ideológicas esquemáticas a las necesidades pragmáticas determinadas por un mundo que había cambiado. De este modo, hasta 1993, menos de

1% de todo el financiamiento otorgado a Cuba por la CEE y sus estados miembros correspondía a la cooperación de la Comisión Europea (Perera Gómez, 2017: 106-107).

A partir de 1993, sin embargo, y en algunos terrenos desde el año precedente, la política de la UE hacia Cuba mostró síntomas de cambio. Se incrementó la actividad en los terrenos de la cooperación, por medio de la realización de acciones puntuales, y la ayuda humanitaria, mediante un flujo de recursos que aumentó progresivamente en años subsiguientes.

Si se atiende a datos oficiales, a mediados de los años noventa, la Comisión Europea llegó a ser la principal fuente de cooperación internacional de Cuba, en particular cuando al país se le otorgó acceso a los programas de cooperación regional de la UE para América Latina (Tvevad, 2015: 20). En cualquier caso, esta cooperación estaba integrada por volúmenes de donaciones anuales de alrededor de 20 millones de euros, lo que indica su modestia si se tiene en cuenta que en el mismo período la República Dominicana recibía alrededor de 150 millones quinquenales en el marco de la Convención de Lomé. Tvevad apunta que, entre 1993 y 2003, la Comisión proporcionó 145 millones de euros en asistencia a Cuba, sobre todo en los campos de la ayuda humanitaria, la seguridad alimentaria, el cofinanciamiento de ONG y la cooperación económica (Tvevad, 2015: 20-21). Para un período de diez años y los campos mencionados, los recursos representados por esta cifra fueron francamente modestos.

La cifra de 145 millones de euros mencionada es la sumatoria de todo el flujo de financiamiento otorgado a Cuba por la Comisión Europea para el período señalado, por lo que incluye categorías distintas, añadiendo a la cooperación propiamente dicha los recursos otorgados por concepto de ayuda humanitaria, que no se incluyen en este concepto y que fueron particularmente elevados en dicha etapa.

La cooperación misma era escasa porque no estaba regulada mediante protocolos financieros *ad hoc* ni amparada por acuerdo alguno. Mientras los compromisos de cooperación de la Comisión Europea no rebasaron los 750.000 dólares (0,43% del total) entre 1980 y 1993, la ayuda humanitaria alcanzó unos 63 millones de dólares (35,85%), y la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) miembros de la CEE, sumó 112 millones de dólares (63,72%). Todo ello hizo un total de 175.770.000 dólares para el período señalado (Perera Gómez, 2017: 106).

Un elemento significativo, sin embargo, radica en que los flujos financieros provenientes de la CEE/UE y sus estados miembros nunca dejaron de existir totalmente, ya fueran fondos de la Comisión para proyectos específicos y acciones puntuales o recursos provenientes de los estados miembros bajo la forma de AOD. La excepción en este comportamiento se produjo durante el período 2003-2008, después de que Fidel Castro anunció en julio de 2003 la negativa cubana a recibir cooperación oficial de la UE y sus estados miembros (Fidel Castro, 2003), en una contramedida sin precedentes en respuesta a las sanciones diplomáticas adoptadas por el Consejo a raíz del encarcelamiento y largas condenas aplicadas a líderes de la oposición ilegal durante la llamada *Primavera Negra*. Estas sanciones –limitar las visitas gubernamentales de alto nivel; reducir el perfil de la participación de

A partir de 1993 la política de la UE hacia Cuba mostró síntomas de cambio.

Los flujos financieros provenientes de la CEE/UE y sus estados miembros nunca dejaron de existir totalmente.

Las sanciones o medidas diplomáticas adoptadas por el Consejo en junio de 2003 fueron tan ineficaces como lo fue la Posición Común durante toda su vigencia.

los estados miembros en eventos culturales; invitar a los disidentes cubanos a las celebraciones por los días nacionales (de los estados miembros); proceder a la reevaluación de la Posición Común cada seis meses– fueron suspendidas en 2005 y suprimidas definitivamente en 2008. Incluso entre 1996 y 2002, estando en vigor la Posición Común, determinados recursos de cooperación fueron destinados a Cuba.

La ayuda humanitaria, que como ya se ha dicho no es propiamente cooperación al desarrollo ni debe ser considerada como tal, tuvo un período de auge significativo entre 1993 y 2003, apoyada por la apertura en La Habana de una representación de la European Communities Humanitarian Office (ECHO). Según los datos de que se dispone (Perera Gómez, 2017: 150), en esta etapa se movilizaron recursos superiores a los 45 millones de euros, con el objetivo de contribuir a paliar las consecuencias para la isla del derrumbe del socialismo europeo, así como de episodios sanitarios (la epidemia de neuropatía), catástrofes climatológicas (la llamada *Tormenta del Siglo*), y toda una serie de eventos relacionados con la caída de la economía. A pesar de no ser propiamente cooperación al desarrollo, en algunos momentos prácticamente desempeñó el papel de aquella, en la medida que determinados flujos financieros bajo esta rúbrica fueron empleados para remediar situaciones de emergencia en sectores sensibles como la producción nacional de medicamentos. De hecho, Cuba llegó a recibir, en 1993, el 60% de toda la ayuda humanitaria destinada por la UE a América Latina. De 12.245 millones de ecus otorgados a Latinoamérica por este concepto en el año señalado, Cuba recibió 7.805 (Comisión de las Comunidades Europeas, 1994), lo que no era como para vanagloriarse, sino que indicaba el alto grado de deterioro de la situación en la isla.

Sin embargo, también la ayuda humanitaria sufrió los embates del contexto vigente en las relaciones entre Cuba y la UE. Por parte de la Comisión Europea, se redujo gradualmente el volumen de los fondos por este concepto en la medida en que la situación cubana dio muestras de mejoramiento desde mediados de los años noventa del siglo pasado.

También fue significativa la actividad de un amplio y particular movimiento de organizaciones no gubernamentales (ONG), el cual permitió la utilización de mecanismos antes inexplorados, o poco explorados, de inserción en la política de cooperación comunitaria, con vistas a la obtención de financiamiento para proyectos específicos de desarrollo a nivel local. Después de que, en 2003, el Gobierno cubano suspendiera toda la cooperación con la UE y sus estados miembros, aún se mantuvo por un breve lapso de tiempo la que tenía lugar por la vía no gubernamental. Las acusaciones de que Cuba recibía por este canal, de manera indirecta, fondos de cooperación provenientes de la UE y sus estados miembros, lo cual se presentaba como un acto de hipocresía y doble moral, condujeron a que el Gobierno cubano, si no suspendiera totalmente, al menos comenzara a mirar con lupa en adelante el origen de los fondos movilizados a través de ONG para la ejecución de proyectos de cooperación en la isla.

Las sanciones o medidas diplomáticas adoptadas por el Consejo en junio de 2003 fueron tan ineficaces como lo fue la Posición Común durante toda su vigencia. Por una parte, algunos países miembros –Bélgica y Luxemburgo, por ejemplo– no las acataron al pie de la letra; en compensación, la cooperación de dichos países no fue suspendida. Pero por otra, como resultado de la respuesta del Gobierno cubano –restringir el

acceso a todos los niveles del partido, el estado y el gobierno a los diplomáticos de la UE y de los estados miembros que invitaran a opositores a sus fiestas nacionales–, los veintisiete se vieron ante la evidencia de que la política acordada en el Consejo a instancias del Gobierno español de José María Aznar comprometía sus relaciones bilaterales mediante las sanciones sin lograr su objetivo.

Las medidas diplomáticas, aunque fueron suspendidas en 2005, se mantuvieron vigentes y generaron un nuevo *impasse*, hasta su levantamiento definitivo en 2008.

La superación de esta etapa, el desbloqueo de la política de la UE y el relanzamiento de las relaciones bilaterales solo se pueden comprender a partir del contexto global determinado por los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, unido al comportamiento de algunas variables concomitantes: las relaciones España – Estados Unidos y UE – Estados Unidos, el proceso interno de la UE, su ampliación al Este, los cambios en el contexto regional latinoamericano y los cambios internos en Cuba.

Después del *impasse* de 2003-2008, que puede ser considerado el período más infértil en la historia de las relaciones UE-Cuba, se produjo la reanudación progresiva de la cooperación bilateral con diferentes estados miembros. Una intensa actividad diplomática de los sectores interesados por ambas partes se benefició de los contextos cubano, latinoamericano, europeo e internacional existentes para construir un nuevo consenso que sirvió de embrión a la etapa actual. A la nunca interrumpida cooperación con Bélgica y Luxemburgo se añadió, en 2007, la recuperación de la colaboración con España. Luego se incorporaron a la lista Austria, Chipre, Italia, Portugal, Reino Unido, Francia y Países Bajos, hasta completar un listado en el que están presentes hoy más de la mitad de los estados miembros.

La cooperación de los estados miembros era importante ya antes de 2003, como ha sido referido, sin consecuencias concretas para el establecimiento de una cooperación más amplia con la UE. En esta nueva etapa, la acumulación de instrumentos de cooperación bilaterales estado-estado con más de la mitad de la membresía de la UE se convirtió, sin embargo, en un factor de desestructuración de la Posición Común, en la medida que desconocía abiertamente su carácter vinculante y ponía en evidencia la distorsión entre las políticas puestas en práctica desde los diferentes niveles de soberanía (el estatal y el supranacional) a pesar de que ambos tenían en la base a los mismos actores.

2. Las perspectivas de la cooperación UE-Cuba. Sus desafíos y oportunidades

Muy cercana aún la firma del ADPC, alcanzaban a avizorarse algunos riesgos a los que se enfrentaba este instrumento (Perera Gómez, 2017: 224-226).

Estaba, por una parte, lo que podía considerarse el riesgo institucional, derivado de los resultados del proceso de ratificación del acuerdo, cuyo carácter «mixto» –UE y estados miembros– obliga a someterlo a la aprobación de los órganos legislativos de una y otros. El primero y más importante de estos resultados se consiguió con relativa rapidez y facili-

Después del *impasse* de 2003-2008 se produjo la reanudación progresiva de la cooperación bilateral con diferentes estados miembros.

Aunque el acuerdo es evolutivo y da una base para trabajar en su propia actualización requiere su tiempo y una explotación del instrumento vigente que aún no ha desplegado todas sus potencialidades.

dad, cuando el PE dio su aprobación al ADPC UE-Cuba, el 5 de julio de 2017 (Parlamento Europeo, 2017a). Sin embargo, la conformidad del Parlamento Europeo fue acompañada por la adopción de una resolución no legislativa (Parlamento Europeo, 2017b), lo que mostró que esta institución, después de un período en el que pareció sumarse al consenso general de la UE a favor del cambio de política hacia Cuba, seguía siendo particularmente activa en su postura crítica hacia el gobierno de la isla debido al predominio de fuerzas conservadoras en su seno.

De este escenario queda pendiente aún el completamiento de la ratificación en los veintisiete parlamentos nacionales, debido a la ausencia del voto favorable de Lituania. Sin embargo, el riesgo institucional se ha relativizado considerablemente, dado que alrededor del 90% de las disposiciones del acuerdo corresponden al ámbito de competencia de la UE. Una vez alcanzada la ratificación del Parlamento Europeo, toda esta amplia sección del ADPC entró en vigor de manera provisional en 2017, y así se ha mantenido.

Se avizoraba también un riesgo de inacción, poco probable por absurdo, aunque no imposible, ante la perspectiva de que las partes, o alguna de ellas, pudieran considerar la firma del ADPC como un fin alcanzado y no como un medio para lograr determinados objetivos. La práctica ha mostrado que el acuerdo ha operado hasta ahora como un medio funcional a la estrategia de desarrollo cubana en determinados sectores también importantes para la cooperación de la UE (seguridad alimentaria, energía y cambio climático, cultura e inclusión social, preparación ante desastres, educación superior, entre otros); así como a intereses políticos concretos de ambas partes: para Cuba, la existencia misma del acuerdo; para la UE, un diálogo político institucionalizado y la posibilidad de influir sobre la situación de la isla de manera más directa que por los medios antes empleados (la Posición Común).

Otro de los riesgos previsibles era que el ADPC se convirtiera en una suerte de *statu quo* en la relación bilateral UE-Cuba, sin evolucionar hacia un nivel superior. Por supuesto que no es un resultado deseable que las cosas queden en el punto al que han llegado. En paralelo a la puesta en práctica del acuerdo y en la medida de sus resultados, habría que pensar en un escenario evolutivo para poner las relaciones UE-Cuba en el lugar que les corresponde –no inferior al de las relaciones de la UE con el conjunto de los países que rodean a la isla. Aunque el acuerdo es evolutivo y da una base para trabajar en su propia actualización, la cual depende fundamentalmente de la UE y sus estados miembros, de la parte cubana, de todos los actores involucrados y de cómo va a ser utilizada esa posibilidad, requiere su tiempo y una explotación del instrumento vigente que aún no ha desplegado todas sus potencialidades.

Finalmente, la historia vivida por las relaciones CEE/UE-Cuba imponía –imponer– tomar en cuenta como posibilidad, por remota que pueda parecer, el riesgo del retroceso, dentro del que se incluyen los de la inacción o la no evolución, que constituirían un estancamiento dentro del período en que más intensa y rápidamente han avanzado las relaciones entre la UE y Cuba. Sería en verdad lamentable que el camino se torciera, pero no es menos cierto que existen numerosos desafíos, entre ellos el de no perder el momento en el que se encuentra la ejecución del acuerdo y mantener su ímpetu actual.

Sobre la cooperación de la UE con Cuba se ciernen, de hecho, varias amenazas y no pocos desafíos.

La primera de aquellas es un contexto internacional menos favorable. La situación es bien diferente a la predominante en los momentos de la negociación del acuerdo, de su firma y del período inmediatamente posterior a su entrada en vigor. Ayuso y Gratius ya alertaban acerca de esto, y hoy la situación por ellas tenida en cuenta no ha hecho sino empeorar desde el punto de vista de la coyuntura hemisférica –el cambio en el perfil ideológico de los gobiernos regionales, el deterioro de la situación en Venezuela y la ausencia de transformaciones, cuando no el reforzamiento activo de la hostilidad, en la política estadounidense con Joe Biden–. En tal sentido, la política de la UE parece seguir yendo a contracorriente en su relación con Cuba (Ayuso y Gratius, 2017).

Esto se combina con la etapa de crisis interna que atraviesa Cuba, agudizada por la pandemia de COVID-19. El ritmo de las reformas previstas en los Lineamientos de Política Económica y Social de 2011 ha experimentado una ralentización importante, cuando no se ha detenido³, y muchas de las medidas adoptadas por el gobierno para intentar paliar la crisis –apertura de las llamadas *tiendas en MLC* (Moneda Libremente Convertible), reunificación monetaria y cambiaria– han conducido en no pocas ocasiones a reforzar sus efectos sobre la economía y sobre importantes sectores de la población, agudizando las consecuencias de la caída del turismo y de las limitaciones impuestas por Estados Unidos al envío de remesas familiares, así como los impactos del desabastecimiento.

Más allá de la influencia real de Estados Unidos sobre el acontecer cubano por diferentes vías, la situación antes descrita ha generado malestar en la población, particularmente en los sectores más desfavorecidos, lo que se reflejó en movimientos de protesta de diferente naturaleza y alcance de la sociedad civil, desembocó en las manifestaciones del 11 de julio de 2021, y promete tener nuevas expresiones. El componente represivo en la respuesta del Gobierno cubano a estos eventos ha tenido repercusiones negativas. Por una parte, ha erosionado los respaldos y acompañamientos de que este estaría en capacidad de disponer a escala internacional. Por otra, la existencia de un marco jurídico regulatorio que obliga a las partes y establece penalidad por el incumplimiento o la violación de sus disposiciones podría poner en dificultades a los sectores más comprometidos con la cooperación bilateral dentro de la UE. De este modo, ha tenido un eco en la proyección institucional de la UE, que se había matizado considerablemente y, puede decirse que, hasta diluido un poco, desde que se abriera una nueva etapa en la cooperación bilateral a la altura de 2010.

En una declaración del alto representante de la Unión Europea sobre los acontecimientos del 11 de julio en Cuba se hace «un llamado al gobierno cubano para que respete los derechos humanos y las libertades consagrados en las Convenciones universales de Derechos Humanos», además de que se le insta «a que libere a todos los manifestantes detenidos arbitrariamente, a escuchar las voces de sus ciudadanos y a entablar un diálogo inclusivo sobre sus quejas», a lo que agrega que «abordar los agravios del pueblo cubano requiere reformas económicas internas» (Alto Representante, 2021a).

La política de la UE parece seguir yendo a contracorriente en su relación con Cuba.

3. El VIII Congreso del PCC adoptó un acuerdo sobre el estado de la implementación de los Lineamientos y su actualización para el período 2021-2026. De los lineamientos originales aprobados en 2011, y según la información disponible, el 30% fueron implementados, el 40% se encuentra en implementación, y el 30% restante, en etapa de propuesta y aprobación. En la versión actualizada, de 274 lineamientos anteriores, se mantuvieron 17, se modificaron 165, se suprimieron 92 y se adicionaron 19, para un total de 201.

Los procesos de acción-reacción presentes actualmente en el entramado bilateral no parecen haber afectado hasta ahora la cooperación con la UE pero no dejan de constituir un desafío.

Por su parte, en el punto 14 de una resolución de 16 de septiembre de 2021, el PE

«Recuerda que el Acuerdo incluye una cláusula de derechos humanos, que es un elemento tipo esencial de los acuerdos internacionales de la Unión, que permite suspenderlo en caso de vulneración de las disposiciones relativas a los derechos humanos; solicita a la Unión Europea que active el artículo 85, apartado 3, letra b), al objeto de convocar con carácter inmediato una reunión del Comité Conjunto en vista de las infracciones del Acuerdo por parte del Gobierno cubano, lo que constituye un «caso de especial urgencia» (Parlamento Europeo, 2021b),

con lo que reitera un elemento que ya había incluido como advertencia en su resolución no legislativa paralela a la ratificación del ADPC (Parlamento Europeo, 2017b) y había reiterado en otra resolución de 10 de junio de 2021 (Parlamento Europeo, 2021a) llamando ahora a su aplicación.

Los pronunciamientos anteriores constituyen ejemplos, aunque no los únicos, de que el tema de las detenciones arbitrarias y de los presos políticos, así como el de los derechos humanos vuelven a activarse nuevamente en la agenda de la UE con Cuba, de la que nunca han desaparecido totalmente, pero que se habían encauzado por otras vías, como el diálogo político bilateral sobre derechos humanos incluido en el ADPC, que ha dado lugar a tres reuniones bilaterales cuyo contenido específico no ha trascendido.

Los procesos de acción-reacción presentes actualmente en el entramado bilateral no parecen haber afectado hasta ahora la cooperación con la UE o haber tenido consecuencias de significación para las relaciones con esta o sus estados miembros –la Delegación en La Habana ha seguido trabajando normalmente– pero no dejan de constituir un desafío. El Gobierno cubano ha cerrado filas y ha endurecido su postura ante las repercusiones de la desfavorable situación interna y las presiones desde el exterior, y no parece que vaya a abandonar esta posición. Frente a ello, y a las consecuencias que se puedan derivar, la UE y sus instituciones mantendrán una postura cuando menos declarativa, centrada en los temas de la situación política y de los derechos humanos en Cuba, que no es tolerada por el gobierno de la isla y genera ya un enrarecimiento del ambiente y una crispación del discurso bilateral (Prensa Latina, 2021a, y EFE, 2021) que se había atenuado considerablemente desde el reinicio de la cooperación, y que recupera alegatos que parecían sobrepasados por el estado más reciente de las relaciones. Al menos en el Parlamento Europeo, la retórica ha experimentado una escalada si se atiende a la evolución del lenguaje entre la Resolución no legislativa (Parlamento Europeo, 2017b) y las más recientes (Parlamento Europeo, 2021a y 2021b), y ello puede ir a más si se complica el panorama interno en Cuba.

No obstante, deben considerarse algunos elementos que pueden actuar como atenuantes de las previsiones precedentes. La posición del Consejo y de la Comisión Europea, expresada a través del alto representante, parece persistir en la voluntad de mantener la cooperación y el diálogo con la parte cubana. Así se expresó en un discurso ante el Parlamento Europeo durante el debate para la aprobación de la Resolución adop-

tada el 10 de junio de 2021. Allí, el alto representante señaló que el acuerdo «ha creado nuevos espacios para la participación de la sociedad civil cubana» y añadió que «no se me ocurre un instrumento mejor», ya que define «una política de compromiso crítico con ese país». Aseguró que el instrumento «nos permite acompañar al país en la reforma política, económica y social» (AFP, 2021a). Además, Borrell criticó el bloqueo de Estados Unidos contra Cuba, destacando el impacto del recrudecimiento del cerco económico sobre el sector privado, duramente golpeado por los decretos de Donald Trump. (Cubadebate, 2021).

También vale la pena tomar en consideración la declaración de Josep Borrell citada en páginas anteriores, la cual termina señalando que «la UE está dispuesta a apoyar todos los esfuerzos encaminados a mejorar las condiciones de vida de los cubanos, **en el contexto de nuestro partenariado establecido en el marco del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación UE-Cuba**»⁴, (Alto Representante, 2021a), posición reiterada junto con el resto de los términos de la Declaración en el debate en plenario de la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de septiembre de 2021: «the EU stands ready to support all efforts to improve the living conditions of Cubans, **in the context of our partnership under the EU-Cuba Political Dialogue and Cooperation Agreement**». A lo que se añade: «It is our belief that **we need to continue to talk to each other. Our previous policy, the common position of our 1996 did not reap results**» (Alto Representante, 2021b)⁵.

Otro elemento que considerar es que, en el propio artículo 85, párrafo 3 del ADPC, invocado por el Parlamento Europeo en su resolución del 16 de septiembre de 2021, se establece que «se entiende que la suspensión es una medida de último recurso» (Consejo de la Unión Europea, 2016) la cual no parece ser una opción en la agenda, al menos por el momento.

El balance interinstitucional parece continuar favoreciendo al Consejo y la Comisión frente al Parlamento Europeo, que seguirá previsiblemente dominado por los sectores conservadores, pero cuyas resoluciones, a pesar de constituir un instrumento de presión política, van en no pocas ocasiones de frente contra lo que pudiera considerarse la política establecida de la Unión, a pesar de no tener carácter vinculante. Indiscutiblemente, una resolución del Parlamento Europeo puede ser esgrimida *ad hoc* por otras instituciones de la UE en determinadas coyunturas con el fin de avalar una acción concreta, pero este no apunta a ser el caso por el momento. Hasta ahora, que se conozca, ningún Comité Conjunto del ADPC ha sido convocado para dirimir el «caso de especial urgencia» y decidir las «medidas apropiadas», según establece el Acuerdo y exige la Resolución del PE de 16 de septiembre.

Finalmente, se ha mantenido la tendencia vigente desde el comienzo de la nueva etapa de relaciones con la UE y la negociación del acuerdo a que la retórica bilateral y los modelos comunicacionales empleados en las relaciones pasaran de la confrontación en plaza pública a los canales diplomáticos (Perera Gómez, 2017).

La retórica inflamada más o menos ocasional y los eventos que generan acción y reacción discurren por los canales diplomáticos correspondientes (Alto Representante – Ministerio de Relaciones Exteriores, Parlamento

4. El fragmento señalado en negrita ha sido destacado por el autor.

5. El fragmento señalado en negrita ha sido destacado por el autor.

La continuación, ampliación y profundización de las reformas constituirá un factor significativo de estancamiento o avance en la cooperación con la UE.

Europeo – Asamblea Nacional del Poder Popular) o se reflejan en notas dentro de las redes sociales. La prensa oficial en Cuba se hace eco puntual de las reacciones del gobierno así como de las informaciones relativas a la celebración de sesiones del diálogo político con la UE, de reuniones del Consejo o el Comité Conjunto y de la puesta en marcha de determinados proyectos en el marco de la cooperación bilateral. A esto se suma que la prensa alternativa y los medios de oposición manifiestan, las más de las veces, posturas tan radicales y de enfrentamiento –suspensión del ADPC; supresión no solo de la cooperación, sino también del diálogo– que la tendencia es a que sean poco tomados en cuenta.

Un desafío adicional se encuentra en la capacidad y la voluntad política del Gobierno cubano para impulsar el proceso de reformas, teniendo en cuenta que, como se ha señalado antes, tales procesos han incidido previamente de manera directa y favorable sobre los avances experimentados por la cooperación UE-Cuba. Tras los acontecimientos del 11 de julio, las reformas económicas han recibido un nuevo aunque moderado impulso. La presión combinada del desabastecimiento y la explosividad social llevó a liberalizar la entrada al país de medicamentos y alimentos por parte de los viajeros internacionales, lo cual, aunque es temporal, se ve limitado por la pandemia de COVID-19 y no forma parte de las reformas, era un reclamo de numerosos sectores de la población y permitía paliar, aún de manera escasa, la aguda escasez de estos dos renglones. De más largo alcance, y como pieza de lo que pudiera considerarse una estrategia económica, se aprobó la normativa sobre la constitución de micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME), que amplía los márgenes de actuación del sector privado a pesar de los límites establecidos para la asociación con capital extranjero y el comercio de importación y exportación. Más allá de que la continuación, ampliación y profundización de las reformas sea una condición para el mantenimiento de la legitimidad gubernamental a nivel interno, también constituirá un factor significativo de estancamiento o avance en la cooperación con la UE. Las dos declaraciones del alto representante citadas anteriormente reflejan esto al señalar que «damos la bienvenida al levantamiento de las restricciones para los viajeros, permitiéndoles traer cantidades ilimitadas de alimentos y medicinas, como un primer paso en la dirección correcta» (Alto Representante, 2021a) y que «last summer, Havana outlined further steps towards market liberalisation. The EU has consistently offered to support the reforms», señalando a continuación un grupo de sectores que son objeto de programas de cooperación de la Comisión Europea. (Alto Representante, 2021b).

Junto a los desafíos y las amenazas anteriormente mencionados, la cooperación UE-Cuba cuenta también con oportunidades para su desarrollo. Romper la inercia de veinticinco años sin cooperación hace cuando menos difícil una vuelta atrás radical. Se han tejido redes, se han establecido compromisos, hay proyectos en curso que son de interés recíproco.

Una de las principales oportunidades existentes radica en la situación actual de la propia cooperación y los avances que ha experimentado desde que se estructurara en la letra de un acuerdo marco. Desde 2008, la UE, que es el principal socio de cooperación al desarrollo de Cuba, ha comprometido más de 200 millones de euros para apoyar el desarrollo

del país en tres sectores prioritarios: agricultura sostenible y seguridad alimentaria; medio ambiente, energía renovable y cambio climático, y modernización económica y social (European External Action Service, 2019). En noviembre de 2017, cuando el ADPC entró en vigor, el *portfollio* de la cooperación no superaba los 40 millones de euros, movilizados a partir de las líneas temáticas del presupuesto comunitario para proyectos en áreas específicas de interés prioritario (seguridad alimentaria, prevención y mitigación de desastres, y patrimonio) (Perera Gómez, 2017).

El material más reciente editado con datos acerca de la cooperación bilateral, la publicación *Cooperación de la Unión Europea con Cuba. Contribuyendo a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, procede de la Delegación de la UE en La Habana. Señala que a fines de 2019 los proyectos en marcha superaban un valor de 139 millones, más de cuatro veces la media de los diez años anteriores, gracias a los fondos comprometidos con el programa de seguridad alimentaria sostenible, los contratos de energías renovables y la movilización de fondos complementarios regionales para inversiones en varios sectores y temáticos para las áreas de cambio climático y cultura. A la vez, aumentaron los programas multipaís en los que Cuba participa en calidad de socio –más difíciles de cuantificar económicamente–, como los relativos a intercambios de experiencias en políticas públicas en Latinoamérica (Eurosocial, ElPacto, Euroclima+, Alinvest y Adelante) y los orientados a la educación superior (Erasmus+) y la investigación (Horizonte 2020) (Unión Europea, Delegación en Cuba, 2019: 18).

En septiembre de 2021, la cooperación de la UE con Cuba había alcanzado 155 millones, lo que representaba un aumento de más de dos veces y media y el mayor aumento proporcional de la cooperación entre los receptores de la región del Caribe,⁶ algo que ya es significativo teniendo en cuenta las particularidades del vínculo UE-ACP a través del Convenio de Cotonú, dotado de un protocolo financiero, y de la existencia de un Acuerdo de Asociación Económica con el área, mecanismos de los que la isla no participa. Así, además de que aumentan los programas multipaís en los que Cuba participa como socio –los relativos a intercambios de experiencias en políticas públicas en Latinoamérica (Eurosocial, ElPacto, Euroclima+, Alinvest y Adelante) y los orientados a la educación superior (Erasmus+) y la investigación (Horizonte 2020)– actualmente, la isla accede a todos los instrumentos de cooperación regional del Caribe, de los cuales antes estaba excluida.

El ADPC ha sido responsable en gran medida de este crecimiento, al brindar el marco general para los contactos necesarios entre ambas partes a diferentes niveles, así como para la generación e implementación de proyectos y para la realización de acciones específicas. De hecho, su propia existencia ha favorecido visitas de alto nivel que han tenido lugar en el marco bilateral: Federica Mogherini, en enero de 2018 y septiembre de 2019; Pedro Sánchez, en noviembre de 2018, y los reyes de España, en noviembre de 2019, por citar algunos ejemplos. Pero la cooperación UE-Cuba parece por momentos obedecer a una dinámica propia y relativamente independiente, tanto del ADPC como de la situación de ambos socios, así como de los contextos respectivos. Aunque dicho ADPC proporciona el marco y es la condición de base que facilita el despliegue de la cooperación bilateral, el diálogo diario y constante

La cooperación UE-Cuba parece por momentos obedecer a una dinámica propia y relativamente independiente.

6. Datos facilitados en conversación vía WhatsApp por Juan Garay, jefe de Cooperación de la Unión Europea en Cuba, el 13 de septiembre de 2021.

Cuba se encuentra en un momento en el que necesita de la cooperación de la UE tanto como de cualquier otra que pueda recibir.

entre la Delegación de la UE en La Habana, el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil constituyen el vehículo más importante y necesario.⁷

Además, la cooperación involucra temas clave específicos, más estratégicos en ocasiones que los sectores en sí mismos a los que va dirigida. Desde el verano de 2020, por ejemplo, se han dedicado más de 10 millones de euros a la colaboración para el combate contra la pandemia de la COVID-19. Los programas se han ajustado en la situación creada por la pandemia. De los 10 millones antes citados, 2,5 se han canalizado con la sociedad civil, gestionados por una ONG europea, e involucran a Bio Cuba Farma y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Paralelamente, se ha creado un grupo de diálogo 2021-2027 para apoyar con 14 millones de euros a la biotecnología cubana.⁸

Puede añadirse a los elementos anteriores la recepción por parte de la Empresa de Tecnología Médica Digital de Cuba (COMBIOMED) de un grupo de insumos destinados a la producción de monitores de terapia intensiva y oxímetros de pulso, con apoyo del proyecto «Salvando vidas y mitigando el impacto en salud de la emergencia de COVID-19 en Cuba»; una iniciativa de cooperación de la UE en el país, desarrollada de manera conjunta con la Representación de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) / Organización Mundial de la Salud (OMS) para fortalecer las capacidades de respuesta del Ministerio de Salud Pública (MINSAP) ante la pandemia (Organización Panamericana de la Salud, 2021).

Paralelamente, una cooperación importante está teniendo lugar con los estados miembros. Puede mencionarse como ejemplo de ello el anuncio, en la segunda quincena de septiembre de 2021, de que Francia otorgará a Cuba un financiamiento de 45 millones de euros que aumentará la capacidad de la isla para la producción de vacunas contra la meningitis y la neumonía, especialmente destinadas a África (AFP, 2021b) lo que se revela además como un claro ejemplo de cooperación triangular.

Cuba se encuentra en un momento en el que necesita de la cooperación de la UE tanto como de cualquier otra que pueda recibir. De hecho, necesita perentoriamente de cualquier cooperación, incluida la de la UE o, quizás con mayor razón la de la UE, porque está institucionalizada, es estable y segura, además de que se ha despojado de los imperativos que la ataban –las sanciones y la Posición Común–, mientras parece mantenerse en una lógica de distanciamiento de los compromisos y las presiones provenientes del vínculo trasatlántico que la condicionaban fuertemente en otros momentos. Existe, por tanto, un visible compromiso de la UE con el acuerdo, que parece obedecer a un interés de alta política que se ha establecido en la esfera de la cooperación bilateral UE-Cuba, el cual ha permitido sortear sin contratiempos los potenciales obstáculos que han aparecido y aparecen aún en su camino –ataques al ADPC provenientes de diversos medios, resoluciones del Parlamento Europeo, declaraciones políticas del alto representante de la PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa)–.

Esto podría obedecer igualmente a una cierta inercia característica del funcionamiento de las instituciones de la UE. Es lógico pensar que después del número de años que tomó construir el consenso en el

7. *Ibidem*

8. *Ibidem*

Consejo de la UE que llevó al levantamiento de las medidas diplomáticas de 2003, así como a la negociación y firma del ADPC y la consiguiente eliminación de la PC, revertirlo resultaría igualmente, cuando no, más prolongado. Tampoco parece ser una opción totalmente real desde el punto de vista de que no cuenta con antecedentes. Ningún acuerdo de cooperación de la UE con América Latina ha sido suspendido por la UE o denunciado por alguna de las partes, mientras que las suspensiones que han tenido lugar en el marco del Acuerdo de Cotonú con respecto a determinados países han tenido carácter parcial, básicamente relacionadas con la aplicación del protocolo financiero de la convención.⁹

Tales suspensiones se producen cuando la UE considera que han sido violados los principios fundamentales que sustentan el acuerdo de cooperación y, en particular, su cláusula democrática. De ahí la base para la exigencia formulada en este sentido por las resoluciones del PE adoptadas el 10 de junio y el 16 de septiembre de 2021, antes citadas. Sin embargo, su aprobación depende directamente del Consejo, donde existen posiciones diferentes entre los gobiernos de los países miembros, sin que sea posible establecer un patrón común a veintisiete actores tan disímiles y con intereses tan diversos, una consecuencia de la naturaleza híbrida de la UE y de sus deficiencias estructurales (Perera Gómez, 2017). Esto se reflejó en las variadas reacciones de los estados miembros ante los acontecimientos del 11 de julio de 2021 en Cuba, y ante la abortada marcha convocada para el 15 de noviembre pasado. Y también en el hecho de que las exigencias del PE no hayan encontrado eco en el Consejo.

Lo anterior se vincula al tema de la cooperación con los estados miembros. El ADPC está aún en funcionamiento provisional, dado que queda un estado por ratificarlo, Lituania; un país que ha puesto en evidencia la injerencia estadounidense en la política europea, que se reanudó con la Administración de Donald Trump. A principios de marzo de 2020 se hizo público que el secretario de Estado, Mike Pompeo, había pedido en una carta enviada al primer ministro lituano, Saulius Skvernelis, no ratificar el acuerdo entre la UE y Cuba (Deutsche Welle, 2020). Aunque no ha trascendido que la presidencia de Joseph Biden haya seguido una pauta similar en este caso específico, su política hacia la isla no se ha distanciado mucho de la de su predecesor.

En cualquier caso, que entre en vigor la parte del acuerdo que involucra a los estados miembros es importante pero no decisivo para el futuro de la cooperación. La mayor parte y la más importante del ADPC se refiere a las relaciones con la UE, lo que significa que el acuerdo está implementado provisionalmente en más de un 90%, como ya se ha señalado. La pregunta es: ¿hasta cuándo podría mantenerse en vigor de manera provisional? No parece haber un límite institucionalmente establecido para ello. De no entrar en vigor en su totalidad con carácter definitivo podría darse en la práctica, en cierto sentido, la fórmula inversa a la existente con anterioridad a la firma del ADPC: relaciones institucionalizadas con la UE y no con los estados miembros. Sin embargo, con la gran mayoría y los más importantes de ellos, existen canales bilaterales acordados y en funcionamiento desde que los vínculos de cooperación se restablecieron con España en 2007. Estaría en cuestionamiento y excluida la institucionalización integrada de la cooperación bilateral con los estados miembros, la cual, tal y como aparece regulada en el acuerdo, significaría

Que entre en vigor la parte del acuerdo que involucra a los estados miembros es importante pero no decisivo para el futuro de la cooperación.

9. En este caso se encuentran actualmente los siguientes países, desde las fechas que se indican: Comores, 31.12.2016; Gabón, 23.7.2016; Guinea Ecuatorial, 30.6.2001; Islas Salomón, 9.10.2012; Kiribati, 16.9.2015; Madagascar, 31.12.2018; Micronesia, 25.2.2010; Mozambique, 31.12.2015 (<https://www.google.com/search?channel=row5&client=firefox-b-d&q=acuerdo+s+suspendidos+por+la+UE>).

un salto cuantitativo y cualitativo, centrándose, a los efectos de lo que aquí interesa, en «políticas sectoriales» y acompañándose y complementándose mediante un diálogo propio.

La AOD de los estados miembros fue siempre considerablemente superior a los financiamientos de la Comisión Europea, al equivaler acerca de dos tercios del total, lo cual ha sido una constante en el comportamiento de esta actividad a lo largo de la historia de la integración europea. Ello se debe, en lo fundamental, a que los estados miembros destinan a sus propios intereses de cooperación –países, regiones y áreas de actividad de tradicional influencia– un volumen de recursos proporcionalmente mayor que el que ponen en común para atender el universo de actividades de la UE en este terreno. El ADPC no cambió esta tendencia, la cual tampoco parece que vaya a ser modificada por el hecho de que la totalidad de los estados miembros no ratifique el acuerdo.

Seguramente cada uno seguirá con su propia cooperación más allá del convenio o incluso aprovechándose del marco amplio y favorable que establece para las relaciones de cooperación con la UE, libres de los obstáculos interpuestos por la Posición Común. Esta tampoco fue respetada en todo su alcance por los estados miembros, lo que establece un precedente y pone en evidencia que estos pueden anteponer sus intereses de cooperación bilaterales a los de la Unión. Sin embargo, aun en la situación actual, los estados miembros acompañan al acuerdo y a la cooperación de la UE a partir de la aprobación dada en el Consejo, a la vez que mantienen la suya propia sin necesidad de que la parte correspondiente del ADPC entre en vigor.

También cabe considerar que la generalidad del ADPC como instrumento rector de la cooperación actual y el carácter un tanto elástico de la cooperación que promueve y ampara (amplitud de actores, sectores, propósitos, medios, etc.) ha sido, y puede continuar siendo, un escenario adecuado para que se encuentren vías muy diversas de materializarla y caminos alternativos cuando otros sean bloqueados. A pesar de que esto puede ser un hándicap, en la medida en que pueden escasear o verse limitadas las oportunidades para que se hagan efectivos todos los compromisos y lineamientos que se contemplan en él, puede considerarse como su principal o una de sus principales virtudes.

En resumen, la cooperación de la UE con Cuba no solo tiene potencialidades para continuar desarrollándose. Los desafíos y las amenazas que se le presentan pueden y deberían ser superados mediante la voluntad política de las partes; salvando las condiciones adversas de los respectivos contextos y tratando de ponerles solución, así como las del entorno internacional. En la práctica, la cooperación debe prevalecer sobre el conflicto.

Referencias bibliográficas

AFP (2021a). «Jefe de la diplomacia de la UE defiende en el Parlamento acuerdo con Cuba». Estrasburgo, 8.6.2021. En: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210608-jefe-de-la-diplomacia-de-la-ue-defiende-en-el-parlamento-acuerdo-con-cuba>

AFP (2021b). «Francia aporta 45 millones de euros para la producción de vacunas en Cuba». La Habana, 22.9.2021 <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210922-francia-aporta-45-millones-de-euros-para-la-produccion-de-vacunas-en-cuba>

Alto Representante (2021a). «Cuba: Declaración del Alto Representante en nombre de la Unión Europea sobre hechos recientes». Bruselas, 29.7.2021. En: https://eeas.europa.eu/delegations/cuba/102580/cuba-declaracion-del-alto-representante-en-nombre-de-la-union-europea-sobre-hechos-recientes_es

Alto Representante (2021b). «Discurso en nombre del Alto Representante / Vicepresidente Josep Borrell sobre Cuba en sesión plenaria del Parlamento Europeo – 16 de septiembre de 2021». Delivered by Commissioner for Home Affairs Ylva Johansson. Bruselas, 20.9.2021. En: https://eeas.europa.eu/delegations/cuba/104372/discursos-en-nombre-del-alto-representante-vicepresidente-josep-borrell-sobre-cuba-en-sesion-plenaria-del-parlamento-europeo-16-de-septiembre-de-2021_es

Ayuso, Anna y Gratiús, Susanne. «¿Nadar a contracorriente? El futuro del acuerdo de la Unión Europea con Cuba». *Nueva etapa entre Cuba y la UE. Escenarios de futuro*. CIDOB, Barcelona, 2017, https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/nueva_etapa_entre_cuba_y_la_ue_escenarios_de_futuro/nadar_a_contracorriente_el_futuro_del_acuerdo_de_la_union_europea_con_cuba

Castro Ruz, Fidel. «Discurso pronunciado por el Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz, Presidente de la República de Cuba, en el acto por el aniversario 50 del asalto a los cuarteles Moncada y Carlos Manuel de Céspedes, efectuado en Santiago de Cuba, el 26 de julio de 2003». Disponible en <http://cuba.cu/gobierno/discursos/2003/esp/f260703e.html>

Comisión de las Comunidades Europeas. *Informe sobre la Ayuda Humanitaria 1993*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1994.

Comisión de las Comunidades Europeas (1995): Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Relaciones entre la Unión Europea y Cuba, (95), 306 final, Bruselas.

Consejo de la Unión Europea. Posición Común, de 2 de diciembre de 1996, definida por el Consejo en virtud del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea, sobre Cuba (96/697/PESC). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (L-322), de 12 de diciembre de 1996.

Comisión de las Comunidades Europeas (2016): Acuerdo de diálogo político y de cooperación entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por un lado, y la República de Cuba, por otro. *Diario Oficial de la Unión Europea*, (L-337 I/3), 13 de diciembre de 2016.

Cubadebate. «Unión Europea defiende acuerdo con Cuba y critica bloqueo estadounidense». La Habana, 8.6.2021. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2021/06/08/union-europea-defiende-acuerdo-con-cuba-y-critica-bloqueo-estadounidense/>

Deutsche Welle. «Estados Unidos pide a Lituania que no ratifique el acuerdo UE-Cuba». 6.3.2020. <https://www.dw.com/es/estados-unidos-pide-a-lituania-que-no-ratifique-el-acuerdo-ue-cuba/a-52668814>

EFE. «El Parlamento cubano rechaza resolución sobre derechos humanos de Eurocámara». SWI, 16 de septiembre de 2021. En: https://www.swissinfo.ch/spa/cuba-ue_el-parlamento-cubano-rechaza-resoluci%C3%B3n-sobre-derechos-humanos-de-euroc%C3%A1mara/46955066

European External Action Service. *EU-Cuba Relations*. Bruselas, 2019, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/cuba_factsheet_revised.pdf

Fukuyama, Francis (2011): *El fin de la historia y el último hombre*. Planeta. (ePUB). En: <http://www.epubgratis.me>

Huntington, Samuel P. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Paidós, 2015 (ePUB). En: <http://www.planetadelibros.com>.

Organización Panamericana de la Salud. «Proyecto para fortalecer la respuesta a la pandemia en Cuba apoya labores en COMBIOMED». La Habana, 24 de septiembre de 2021. En: <https://www.paho.org/es/noticias/24-9-2021-proyecto-para-fortalecer-respuesta-pandemia-cuba-apoya-labores-combiomed>

Parlamento Europeo (2017a). Celebración del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la UE y Cuba (Aprobación). Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2017, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión, del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación (12502/2016 – C8-0517/2016 – 2016/0298(NLE)). P8 TA(2017)0296. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2017/07-05/0296/P8_TA\(2017\)0296_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2017/07-05/0296/P8_TA(2017)0296_ES.pdf)

Parlamento Europeo (2017b). Celebración del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la UE y Cuba (Resolución). Resolución no legislativa del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2017, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión, del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por un lado, y la República de Cuba, por otro (12502/2016 – C8-0517/2016 – 2016/0298(NLE) – 2017/2036(INI)). P8 TA(2017)0297. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2017/07-05/0297/P8_TA\(2017\)0297_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2017/07-05/0297/P8_TA(2017)0297_ES.pdf)

Parlamento Europeo (2021a). Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de junio de 2021, sobre los derechos humanos y la situación política en Cuba. (2021/2745(RSP)) P9_TA(2021)0292. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0292_ES.html

Parlamento Europeo (2021b). Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de septiembre de 2021, sobre la represión gubernamental de las protestas y de los ciudadanos en Cuba (2021/2872(RSP)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-09-16_ES.html#sdocta12

Partido Comunista de Cuba. *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, aprobados por el VI Congreso del PCC. La Habana, 2011, <http://www.cuba.cu/gobierno/documentos/2011/esp/l160711i.pdf>

Partido Comunista de Cuba. Objetivos de trabajo del Partido Comunista de Cuba aprobados por la Primera Conferencia Nacional. La Habana, 29 de enero de 2012. En: https://files.sld.cu/sccs/files/2012/02/tabloide_objetivos_conferencia.pdf

Perera Gómez, Eduardo. *La política de la Unión Europea hacia Cuba: construcción, inmovilismo y cambio (1988-2017)*. Panamá: Ruth Casa Editorial, 2017.

Prensa Latina (2021a). «Canciller de Cuba emplaza a Alto Representante de la Unión Europea». Lima, 29 de julio. <https://www.prensa-latina.cu/index.php?o=rn&id=465806>

Prensa Latina (2021b). «Cuba y UE por más capacitación en fuentes renovables de energía». La Habana, 24.9.2021. <https://www.prensa-latina.cu/index.php?o=rn&id=477817>

Sanahuja, José Antonio. «Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones Unión Europea-América Latina: un examen de los problemas comerciales». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (1), 2000, <http://www.reei.org/> [fecha de consulta: 6.5.2011].

Tvevad, Jesper. *Cuba, the USA and the EU: Forging closer ties, looking to the future*, Directorate-General for External Policies, European Parliament. Bruselas: 2015.

Unión Europea, Delegación en Cuba. *Cooperación Unión Europea-Cuba. Contribuyendo a la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. La Habana, 2019, [Brochure_Cooperacion_Union_Europea-Cuba_-_Contribuyendo_a_la_Agenda_2030_para_el_Desarrollo_Sostenible.pdf](#)

