

En 2018, Raúl Castro entregará el poder y se cumplirán treinta años de relaciones diplomáticas europeo-cubanas. A diferencia de EE. UU., la Unión Europea (UE) estará presente en esta nueva etapa política de la isla. La firma del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC), en diciembre de 2016, abrió una nueva etapa de compromiso constructivo en las relaciones entre Cuba y la Unión Europea (UE). Con él se puso fin a veinte años de disputa política sobre la Posición Común adoptada en 1996 por los países de la UE que lastraba las relaciones con el Gobierno cubano. La UE ha abandonado la política de condicionalidad democrática unilateral y asume plenamente la interlocución con el Gobierno que durante casi seis décadas han pilotado los hermanos Castro. Con el ADPC, la UE se convierte en un socio privilegiado de Cuba dispuesto a cooperar en el proceso de reforma y acompañar al país en su nueva fase de apertura y cambio que inició durante el gobierno de Raúl Castro a partir de 2006.

Este cambio en la relación de la UE con Cuba tiene lugar en un escenario de incertidumbres tanto en el plano interno como en el contexto internacional. En el plano interno, las incógnitas se derivan del alcance de las reformas que se están llevando a cabo en la isla con la implementación de los Lineamientos de la Política Económica y Social, aprobados en 2011, y el más reciente documento de 2017 para la Conceptualización del Modelo Económico y Social de Desarrollo. A ello se suma la transición hacia un nuevo liderazgo político que ya anunció Raúl Castro y que se hace más evidente tras el fallecimiento de Fidel Castro el pasado 25 de noviembre de 2016. El relevo por un nuevo liderazgo vendrá acompañado también por reformas legales que incluyen a la propia Constitución, las normas electorales y un proceso de descentralización.

En el plano internacional también ha habido cambios importantes con consecuencias inciertas. Hace apenas tres años, el principal símbolo de los cambios hemisféricos fue el anuncio de la reapertura de las relaciones con Estados Unidos el 17 de diciembre de 2014, que culminó con la histórica visita de Barack Obama a La Habana a finales de marzo de 2016. Sin embargo, la victoria de Donald Trump ha acabado con los buenos augurios para las relaciones y supone el regreso a la vieja política

de cambio de régimen por la vía de presión y las sanciones. Con ello se disipa la ventana de oportunidad que abrió la convergencia de políticas entre la UE y Estados Unidos con la isla. En el plano regional, también hay preocupación por la evolución de la situación en Venezuela, que ha sido el principal socio de Cuba en la región y fue de vital importancia para la salida de Cuba del periodo especial. Hoy, Venezuela atraviesa una crisis política y económica sin precedentes y también es blanco de las sanciones por parte de Estados Unidos, tal como explicitó Donald Trump en su primera alocución ante el Plenario de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de septiembre de 2017.

En cambio, el ADPC de la UE con Cuba fortalece la convergencia de políticas con Canadá y México, principales socios económicos de Estados Unidos en el continente, pero que se diferenciaron durante y después de la Guerra Fría por el firme rechazo del embargo a Cuba. Esa es una posición casi unánime en la región y por ello, con su nueva política, la UE se inserta mejor en el diálogo político con América Latina y el Caribe. Al ser Cuba un importante símbolo para las relaciones con Washington, con el ADPC la UE se distancia de la Administración Trump y hace un frente común con los demás países del continente contra la política de hostigamiento y aislamiento.

Esta monografía pretende analizar los cambios del escenario de las relaciones entre la Unión Europea y Cuba en el actual contexto internacional, a la luz de las reformas políticas y económicas que se están realizando en la isla y en función de los desafíos que comporta la implementación del Acuerdo que ya pasó por el trámite parlamentario en el Parlamento Europeo en junio de 2017. Es un volumen compuesto por nueve capítulos de diversa autoría, cada uno de ellos orientado a un aspecto concreto del proceso interno y del contexto internacional.

En primer lugar, varios capítulos, la mayoría de ellos escritos por autores cubanos, hacen un análisis de las reformas en marcha. Juan Triana, profesor de la Universidad de La Habana, analiza las transformaciones económicas y sociales en Cuba, especialmente los cambios entre los años 2011 y 2016. Tras revisar los resultados en términos de crecimiento, que no han sido tan satisfactorios como se pretendía, y en la estructura del empleo, así como sus posibles efectos en la estructura social del país, se examina como poder aprovechar mejor las fuentes de crecimiento existentes. El autor enfatiza la necesidad de lograr una mayor sintonía entre los esfuerzos de crecimiento a corto plazo y las aspiraciones de desarrollo a largo plazo. Para este último identifica como factores que necesitan ser abordados: el comportamiento demográfico y migratorio; la pérdida relativa de ventajas en ciencia, tecnología e innovación; las distorsiones macroeconómicas (incluida la monetaria); y la dependencia externa de numerosos insumos. A ello se añade la incertidumbre generada por la Administración Trump sobre el futuro de las relaciones.

Siguiendo con el enfoque económico, Vilma Hidalgo, vicerrectora de la Universidad de La Habana, analiza la agenda económica de crecimiento y equilibrio desde la perspectiva de la inserción internacional de la isla. La autora aborda las alternativas para superar el estancamiento económico y alcanzar los objetivos estratégicos de los Lineamientos en la actual difícil coyuntura analizando las condiciones de partida y los principales conflictos para conciliar crecimiento y equilibrios macroeco-

nómicos con las actuales restricciones financieras. Se advierte como en el plano exterior se ha producido un drástico cambio del patrón de especialización hacia los servicios, como el turismo ha sido uno de los sectores más exitosos destacando además las telecomunicaciones y los servicios profesionales cualificados. En contraposición, las exportaciones de bienes mostraron un deficiente desempeño, y fuertes caídas. Asimismo, el comercio exterior está altamente concentrado en productos y mercados ubicando a Cuba entre los países de la región con menor diversificación. Se señala que aprovechar al máximo los espacios multilaterales y bilaterales en el ámbito comercial y financiero es fundamental para atraer fuentes de financiamiento a largo plazo.

A continuación, José Antonio Alonso, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid, aborda cuales son los principales retos de Cuba para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, y lo hace a través de una comparación con los indicadores de otros países de la región. A la hora de la implementación de la agenda por parte de Cuba, el autor identifica tres fortalezas: en primer lugar, el país ya está en un proceso de reformas en el que se han identificado prioridades; en segundo lugar, la experiencia planificadora ayuda a tener una visión integral, y, tercero, el país dispone de una población formada, de una burocracia competente y un ecosistema de ciencia e investigación relativamente desarrollado. Sin embargo, también se identifican dificultades, como la actual coyuntura, que reclama atención a las urgencias a corto plazo, las incertidumbres del cambio de liderazgo y el limitado peso de los actores no gubernamentales en la vida económica y política de Cuba. Atendiendo a los indicadores, especialmente en los de naturaleza social, Cuba está situada en un buen punto de partida si se compara con la región, aunque hay carencias en el ámbito ambiental y algunos retrocesos en materia social y de equidad en los últimos años de crisis. Pero los indicadores facilitan el que se afronte la Agenda 2030 con optimismo.

Entrando en las cuestiones institucionales, José Chofre, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Alicante, analiza la evolución del derecho y de la Constitución en Cuba, y la consideración que de uno y de otra se ha tenido desde el comienzo de la Revolución y durante el Gobierno de Fidel y Raúl Castro. El autor señala que el proceso de transformaciones económicas por el que atraviesa Cuba demanda cambios en la Constitución y modificaciones sustanciales de las bases jurídicas de diversas instituciones, así como fomentar una nueva cultura jurídica, poco extendida en la ciudadanía. La nueva Constitución cubana se enfrentará a la visión del constitucionalismo socialista que se expresa en la reducción del Derecho a la política. Cualquier proyecto de transformación social exige tanto el derecho como las políticas materiales. Entre las cuestiones a reformar se señalan la elección directa de los miembros del Consejo de Estado; el límite de mandatos para determinados cargos políticos; la autonomía municipal; reforzar los mecanismos de la defensa de la Constitución; regular los mecanismos de democracia directa; incluir la reserva de ley para que determinados contenidos sean aprobados por el Parlamento; ampliar los derechos fundamentales reforzando las garantías como otras constituciones progresistas de la región; o la introducción de un capítulo dedicado a la Hacienda y sus impuestos. Los límites se hallan en el artículo 3, que establece la irrevocabilidad del socialismo.

En el bloque temático que se centra en el contexto internacional, Germán Ríos, director corporativo de Asuntos Estratégicos de la CAF, analiza las oportunidades y los límites de la coyuntura internacional y la agenda de desarrollo de América Latina como escenario de las transformaciones en Cuba. Se destaca que, debido al impacto de la crisis de 2008-2009, el crecimiento global continúa débil, impulsado principalmente por las economías emergentes, mientras el comercio internacional se ha ralentizado, y crece por debajo del producto global. Se afirma que para América Latina —incluyendo Cuba— es especialmente importante la incertidumbre causada por los cambios en la política monetaria y comercial de Estados Unidos y la transición en el modelo de desarrollo de China. Menos importante ha sido el Brexit, aunque sus impactos sobre el resto de la Unión Europea podrían tener efectos sobre la región. Un entorno internacional menos favorable y complejo hace necesario que en América Latina en general, y en Cuba en particular, se deba dar prioridad a una agenda de reformas integral para aumentar la productividad y generar un crecimiento económico que no esté sometido a las fluctuaciones de la economía mundial y permita mitigar las incertidumbres que producen las tendencias geopolíticas actuales. El autor señala tres aspectos microeconómicos prioritarios: cierre de la brecha en infraestructuras, calidad de la educación, y fomento de un ecosistema de emprendimiento e innovación.

Siguiendo con en el ámbito exterior, Laurence Whitehead, investigador sénior del Nuffield College de la Universidad de Oxford, aborda el papel de los actores extrarregionales centrándose en Estados Unidos, la UE y China. El autor plantea la aparente paradoja de que un país de tamaño moderado y con una población de once millones de habitantes, haya logrado durante más de medio siglo desempeñar un papel tan influyente en la arena internacional. Respecto a Estados Unidos, la cercanía y la gran dependencia que se generó tras la descolonización tutelada por la Enmienda Platt, se analizan las repercusiones «excepcionales» que tuvo el «destino manifiesto» norteamericano en la isla de Cuba, sometida históricamente a las presiones expansionistas de Estados Unidos. Respecto a la UE, se señala la oportunidad que supuso la caída del bloque soviético para la Europa del Este, pero eso mismo dificultó la normalización de las relaciones cubanas por el rechazo de algunos países que vivieron tras el Telón de Acero. Finalmente, analiza el creciente papel de China en América Latina, en parte por motivos comerciales y estratégicos, pero además, en el caso cubano existe como factor adicional una cierta hermandad política. Sin embargo, cabe preguntarse hasta qué punto Pekín estaría dispuesto a apoyar a la isla en caso de un conflicto con la Administración Trump. Por otra parte, destaca que las autoridades cubanas enfrentan una disyuntiva muy delicada en relación con Venezuela. Por una parte, Cuba debe mostrar solidaridad con la República Bolivariana que sigue siendo un socio estratégico, pero, por otra, tiene que defender sus intereses con China y Rusia para contrarrestar un desenlace no deseado en Venezuela.

A continuación, siguen dos artículos centrados en las consecuencias del ADPC entre la UE y Cuba, uno desde la perspectiva cubana y otro desde la europea, seguidos por un análisis más enfocado en la relación empresarial entre España y Cuba. Raynier Pellón Azopardo, coordinador del Equipo de Estudios Europeos del CIPI de La Habana, analiza las oportunidades para la relación, aunque advierte que están condicionadas por las asimetrías

existentes entre ambos, el relativo poco 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 política del presidente Donald Trump. Se señala que el ADPC permitirá, no solo mejorar las relaciones bilaterales, sino una mayor integración de Cuba en las relaciones de la UE con el Caribe y en los programas regionales de la Asociación Estratégica UE-CELAC. El Acuerdo contempla tanto la participación de instituciones gubernamentales, como de autoridades locales, organizaciones internacionales, agencias de desarrollo de los Estados miembros y organizaciones de la sociedad civil cubana, que poseen un gran potencial para jugar un rol proactivo en su interacción con las contrapartes europeas.

Desde la perspectiva europea, el texto que firmamos Anna Ayuso y Susanne Gratius analiza el proceso que ha llevado a la UE a renunciar a la presión democrática unilateral para abrazar la política de compromiso constructivo a través de la cooperación. A través del acuerdo, la UE reconoce los avances parciales hacia una mayor apertura económica y política en Cuba dentro del marco de continuidad política del régimen, en favor de un diálogo más horizontal de respeto mutuo. Con el repliegue de Estados Unidos, la UE tiene la oportunidad de asumir protagonismo y estrechar la alianza con los países caribeños y latinoamericanos que siguen la misma política de inserción internacional de Cuba. Por su modelo económico, Cuba no estuvo implicada en los procesos de integración comercial que se han ido desarrollando durante varias décadas en América Latina y con los que la UE mantiene acuerdos preferenciales como el CARICOM; sin embargo, el acuerdo ofrece un marco para ir incorporando a los instrumentos de cooperación regional. Uno de los aspectos centrales de la relación ha sido el tratamiento de los derechos humanos sobre el que se ha consensuado un diálogo político regular. El ADPC ofrece un marco jurídico para identificar oportunidades que permitan impulsar los beneficios de una mayor inclusión de la isla, bajo formas de aprendizaje mutuo, así como intercambio de experiencias y buenas prácticas en los ámbitos de la cooperación económica, política, cultural y de seguridad. A partir de ahora, Bruselas consolidará y ampliará su compromiso con las reformas impulsadas desde Cuba.

El último de los artículos está enfocado a analizar las relaciones económicas de Cuba con España que, a pesar de vaivenes en las relaciones políticas, es el primer socio económico de la isla entre los Estados miembros de la UE. Eloi Serrano, profesor de la Universidad Pompeu Fabra, señala como la presencia de la empresa española en Cuba ha estado condicionada por el grado de apertura y predisposición del sistema a incorporar la iniciativa privada y extranjera. Siempre que el Gobierno cubano ha acometido reformas en esa dirección las empresas españolas han tenido protagonismo. El nuevo escenario ha acelerado la voluntad del Gobierno cubano de ir, poco a poco, introduciendo reformas para la iniciativa privada. Así, la modificación en 2014 de la Ley de Inversión Extranjera de 1995 ha abierto nuevas oportunidades. El turismo, en el que las empresas españolas tienen una posición significativa, se va a consolidar como uno de los motores más importantes de la economía cubana. En este sentido, el Gobierno español inició un programa de ayudas de financiación pública para proyectos de empresas españolas en Cuba vinculado a la condonación y reestructuración de la deuda del Gobierno cubano.

Este monográfico no puede abordar todas las cuestiones que plantea el futuro de las relaciones entre la UE y Cuba. Pero es un punto de partida para identificar los retos, las oportunidades y las incertidumbres que plantea este cambio de rumbo hacia una nueva etapa que se espera mutuamente fructífera para las relaciones bilaterales y en el conjunto de las relaciones de la UE con América Latina, a pesar de las diferencias que puedan subsistir. Finalmente, en un momento de cambios importantes e inciertos en Cuba, el Acuerdo con la UE abre un nuevo escenario de cooperación y plena inserción en la relación europeo-latinoamericana que podría servir de antecedente para la futura normalización de Cuba en todos los esquemas regionales e interamericanos.

Anna Ayuso

Investigadora senior, CIDOB

Susanne Gratius

Investigadora senior asociada, CIDOB