



El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación y las relaciones entre la Unión Europea y Cuba

Antonio F. Romero G.

Profesor titular de la Universidad de La Habana

aromero[@]fec.uh.cu

Resumen

El presente documento realiza una valoración del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) entre Cuba y la Unión Europea (UE) en sus cuatro años de vigencia, y de la evolución de las relaciones políticas y económicas entre ambas partes. El análisis se estructura en cinco epígrafes que abordan los antecedentes, determinantes y trascendencia del ADPC entre Cuba y la UE; los principales elementos debatidos en el diálogo político —y en diálogos temáticos— entre ambas partes desde el año 2018, y los aspectos centrales de las relaciones comerciales, de inversión y de cooperación entre Cuba y la UE.

El trabajo concluye que, a diferencia de Estados Unidos, la UE está en condiciones de apoyar el proceso complejo de transformaciones económicas e institucionales en curso en Cuba, en cuatro áreas fundamentales: i) asistencia técnica y asesoramiento para el diseño y aplicación de políticas públicas, manejo macroeconómico, descentralización y desarrollo local; ii) cooperación para la lucha contra el cambio climático y para la transformación de la estructura productiva y tecnológica cubana; iii) promoción y estímulo a flujos de inversión extranjera procedentes de Europa, dirigidos a sectores productivos claves; y iv) exploración de oportunidades financieras para Cuba a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI) al amparo del ADPC vigente.

Palabras clave

Acuerdo de cooperación, comercio, diálogo político, relaciones Cuba-Unión Europea

Abstract

This document makes an assessment of the Political Dialogue and Cooperation Agreement (PDCA) between Cuba and the European Union (EU) in its four years of validity, and of the evolution of political and economic relations between both parties. The analysis is structured in five headings that address the background, determinants and significance of the PDCA between Cuba and the EU; the main elements discussed in the political dialogue —and in thematic dialogue— between the two parties since 2018, and the central aspects of trade, investment and cooperation relations between Cuba and the EU.

The report concludes that, unlike the United States, the EU is able to support the complex process of economic and institutional transformations underway in Cuba, in four fundamental areas: i) technical assistance and advice for the design and implementation of public policies, macroeconomic management, decentralisation and local development; ii) cooperation to fight climate change and transform Cuba's productive and technological structure; iii) the promotion and encouragement of foreign investment flows from Europe, targeting key productive sectors; and iv) the exploration of financial opportunities for Cuba through the European Investment Bank (EIB) under the current PDCA.

Keywords

Cooperation agreement, trade, political dialogue, Cuba-European Union relations.

Antonio F. Romero G.

Doctor en Ciencias Económicas, con mención en Economía Internacional, por la Universidad de La Habana (diciembre, 1996) y profesor titular en la misma universidad. Se desempeñó durante una década como director del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) en dicha universidad (desde enero de 1992 hasta abril de 2002). Tiene experiencia como funcionario internacional en la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) desde 2002 hasta diciembre de 2011. Doctor Honoris Causa en Ciencias Sociales y Humanas por la Universidad Simón Bolívar de Barranquilla (Colombia), preside la Cátedra de Estudios del Caribe Norman Girvan de la Universidad de La Habana, y a lo largo de su dilatada y rica trayectoria profesional ha publicado más de 60 artículos en revistas especializadas sobre economía, desarrollo y relaciones internacionales.

1. Introducción

El 12 de diciembre de 2016 la Unión Europea (UE) y Cuba firmaron un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC)¹ que rescindía la llamada Posición Común² que se había mantenido vigente durante dos décadas. La firma del acuerdo europeo-cubano marcaba una nueva fase en los vínculos bilaterales entre la UE y Cuba.

La naturaleza del ADPC es de la variante mixta, y por tanto debía ser ratificado por el Parlamento Europeo y los poderes legislativos de todos los integrantes del bloque³. No obstante, desde su firma y entrada en vigor en noviembre de 2017, la mayor parte del texto comenzó a aplicarse de manera provisional.

El ADPC entre la República de Cuba y la UE resulta trascendente para las dos partes. Para la UE porque implica la formalización oficial del abandono de su estrategia de compromiso condicionado con Cuba, que generaba frustraciones crecientes en ciertos círculos europeos ante los nulos resultados de la política anterior plasmada en la Posición Común. Además, permite posicionar a la UE como actor externo relevante, con posibilidades de cooperar efectivamente en el complejo proceso de transformaciones económicas, sociales e institucionales por el que transita Cuba en la actualidad.

Para Cuba, el ADPC con la UE formaliza y otorga mayor predictibilidad y certidumbre a sus nexos con un bloque de naciones que resultan relevantes en la matriz de relaciones externas del país. La UE —como bloque— se ha mantenido como el segundo socio comercial externo para Cuba en el último decenio, es el segundo más importante mercado emisor de turismo para el país, es fuente vital de flujos de inversión extranjera directa y el principal ofertante de recursos por concepto de cooperación para el desarrollo que recibe Cuba. Además, el acuerdo reconoce las especiales circunstancias de la relación Cuba-UE, y las singularidades del modelo político y económico vigente en la nación iberoamericana.

Hasta la firma del ADPC, Cuba era uno de los pocos países de Latinoamérica y el Caribe que no tenía vigente un convenio marco de cooperación con las naciones del bloque europeo, resultado de la interacción de disímiles factores tanto desde la perspectiva europea como del lado cubano. A pesar de que en el año 2000 Cuba fue admitida parte del grupo ACP (África, Caribe y Pacífico) y se unió a CARI-

¹ El nombre oficial es “Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre Cuba, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados miembros, por la otra”. Se firma el 16 de diciembre de 2016, pero entró en vigor el 1 de noviembre de 2017.

² Decisión unilateral de la UE adoptada en noviembre de 1996, impulsada por la diplomacia española del entonces presidente José M^a Aznar, que privilegiaba el aislamiento internacional de Cuba.

³ A finales del mes de mayo de 2021, el ADPC había sido ratificado por todos los Estados miembros de la UE, con excepción de Letonia.

FORUM en 2001, no participó de las negociaciones y no fue signataria del Acuerdo de Cotonou. Por ello no participó en la negociación del acuerdo de asociación económica (EPA, por sus siglas en inglés) de la UE con CARIFORUM en 2008⁴.

El presente documento tiene como objetivo central realizar una valoración del ADPC entre Cuba y la UE —en sus escasos tres años y nueve meses de vigencia (noviembre de 2017-agosto de 2021)— y de la evolución de las relaciones políticas, de comercio, de inversión y de cooperación entre ambas partes. Este objetivo general se concreta a partir del cumplimiento de cuatro objetivos específicos:

1. Realizar un análisis de la evolución del diálogo político y de los específicos, que se han desarrollado entre las autoridades cubanas y las de la UE desde el año 2018, como parte de los mandatos del ADPC.
2. Identificar las principales tendencias que describen las transacciones comerciales y de inversión entre las partes, y valorar sus perspectivas a corto-medio plazo.
3. Estimar las implicaciones del ADPC en el fortalecimiento de las relaciones de cooperación entre la UE y Cuba.
4. Evaluar cómo puede coadyuvar la UE, en el contexto de la implementación del ADPC, al complejo proceso de transformación económica e institucional en curso en Cuba. Este proceso se ha acelerado recientemente, a partir del aumento de la hostilidad del gobierno de EE.UU., los efectos adversos derivados de la pandemia de la COVID-19, la agudización de la crisis económica doméstica, y las previsibles modificaciones que la emergente “nueva normalidad” está teniendo sobre la globalización y sobre el entorno externo de Cuba.

En línea con estos objetivos específicos, el artículo se estructura en cinco epígrafes. El primero aborda los antecedentes, determinantes y trascendencia del ADPC entre Cuba y la UE; en el segundo se describen los principales elementos que se han abordado en el diálogo político —y en diálogos temáticos— entre las autoridades de Cuba y las de la UE desde el año 2018. Le sigue un epígrafe que analiza los aspectos centrales de las relaciones económicas entre Cuba y la UE, incluyendo el intercambio de mercancías, los flujos de turismo y los de inversión extranjera directa (IED). Con posterioridad, se estudian las relaciones de cooperación económica de la UE y Cuba, y en el quinto epígrafe se contextualizan las potencialidades que tiene la UE —a través de la implementación del ADPC— para contribuir al proceso de transformaciones que atraviesan en la actualidad la economía y la sociedad cubanas, en medio de una muy compleja coyuntura. A manera de resumen y conclusiones, al final se sintetizan las principales ideas contenidas en este documento.

2. El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) entre la Unión Europea (UE) y Cuba: antecedentes, determinantes y trascendencia

La firma, el 12 de diciembre de 2016 en Bruselas, del ADPC implicó la abolición definitiva de la llamada Posición Común, que había regido los vínculos del bloque europeo con la isla desde el año 1998. Esa Posición Común había tenido congeladas durante veinte años las relaciones entre Cuba y la UE; aunque Cuba mantenía relaciones diplomáticas plenas con los 28 países que formaban parte de la Unión y celebró en 2018 el 30 aniversario de los vínculos oficiales con la Comunidad Europea. Desde su apro-

⁴ Este acuerdo UE-CARIFORUM (EPA), en vigor desde 2008, se encuentra actualmente en renegociación al expirar el acuerdo de Cotonou en 2020.

bación, las autoridades cubanas rechazaron la Posición Común debido a su “carácter unilateral, injerencista, selectivo y discriminatorio”.

Estos tres decenios de relaciones oficiales entre Cuba y el bloque europeo mostraban una trayectoria no lineal, con periodos de mayor proximidad entre ambas partes y también de profundos desencuentros, que llegaron incluso a restringir las interacciones diplomáticas y la cooperación de Europa con Cuba a partir del año 2003.

A nivel interno europeo, los vaivenes en la relación con Cuba reflejaban los cambios político-ideológicos en el seno de la UE y, particularmente, en España. Según una reconocida experta, tres factores han condicionado históricamente la formulación de la política europea hacia Cuba: i) las coyunturas ideológico-domésticas europeas; ii) la dinámica de las relaciones triangulares y transatlánticas con EE.UU. y los aliados estratégicos de Cuba, y iii) el proceso de reformas socioeconómicas y políticas en Cuba (Ayuso, 2017).

Cuba desató, desde la década de 1990, un intenso debate de carácter político-ideológico entre los Estados miembros, tanto en el seno del Parlamento Europeo (PE) como a nivel nacional. La adscripción ideológica de los gobiernos europeos y la composición del PE condicionaron los cambios en la política europea hacia Cuba en los últimos treinta años y, particularmente, desde la Posición Común. La firma del ADPC, en diciembre de 2016, fue la demostración de que los Estados miembros enterraron sus diferencias en favor de un consenso por el compromiso constructivo.

Este compromiso reconocía que el aislamiento no era funcional como estrategia de apertura en Cuba, por lo que se imponía sustituir la larga fase de compromiso condicionado, formalmente vigente entre 1996 y 2016.

En la última etapa antes del ADPC, el apoyo de Alemania fue clave para aprobar el mandato de negociación al Consejo de la UE y finalizar la negociación. Francia, Italia y Portugal fueron los países más claramente a favor de un compromiso constructivo con Cuba. Este enfoque pro ADPC y el firme rechazo de sanciones unilaterales tiene que ver, por un lado, con una relación más distante de estos tres países con EE.UU. y, por el otro, con la escasa relevancia de la promoción de la democracia en sus políticas exteriores que favorecen la cooperación, el diálogo y las relaciones económicas. El Reino Unido también perteneció a este grupo de países, pero pesó más su relación especial con EE.UU., lo que determinó que Londres tuviera un papel menor en el proceso de diálogo con Cuba.

El PE, como reflejan sus Resoluciones sobre Cuba, ha sido una entidad protagónica en las discusiones y políticas en torno a la promoción de los derechos humanos y el apoyo a la disidencia en Cuba. La posición de un PE mayoritariamente conservador y comprometido con la disidencia cambió con el mandato de negociación del ADPC; en su primera sesión sobre la ratificación del acuerdo con Cuba, en abril de 2017, alcanzó un consenso a favor de la aprobación del acuerdo.

Debe considerarse que el nuevo pragmatismo por parte de la UE respecto a Cuba pudo estar determinado por la continuidad y estabilidad política en el país, por transformaciones significativas que desde el inicio de la presidencia de Raúl Castro delineaban una modificación perceptible en el modelo económico e institucional de la isla, y también por el proceso de desescalamiento de las tensiones con EE.UU. durante el segundo mandato de la Administración Obama, dado que para la UE el principal valor estratégico de Cuba derivaba de su complicada relación con Washington.

La presidencia de Donald Trump (2017-2020), y la aguda crisis económica e institucional de Venezuela —principal socio económico externo de Cuba en el periodo 2008-2019—, configuró de nuevo una si-

tuación en la que la UE podría haber asumido un papel protagónico frente a la renovada hostilidad de EE.UU., concediéndole al bloque europeo un papel más relevante en la matriz de relaciones externas de Cuba.

De acuerdo con Federica Mogherini —entonces alta representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la UE—, lo ocurrido en la sede de la Comisión el 16 de diciembre de 2016 implicaba “una declaración fuerte de nuestra parte. La UE y todos sus Estados miembros firmaron juntos, hoy, como muestra del compromiso de trabajar con Cuba”. Además, Mogherini consideró que el ADPC tenía trascendencia regional hacia América Latina y el Caribe, pues era muestra de la voluntad del bloque comunitario de trabajar junto a esa región, de la cual Cuba era parte indiscutible. “Cuando en Europa se habla de vínculo trasatlántico, suele pensarse en EE.UU., pero hay más, nuestros vínculos trasatlánticos con el Caribe y América Latina son tan fuertes como con EE.UU.”, afirmó⁵.

El acuerdo firmado entre Bruselas y Cuba iniciaba una nueva etapa de relaciones más pragmáticas, sin requisitos previos ni grandes controversias. En este sentido, la política de la UE se distanciaba efectivamente de la estadounidense que condicionaba el futuro, en cuanto los europeos finalmente aceptaban los cambios económicos y políticos y el ritmo de la transformación del modelo económico, político y social diseñado por las autoridades cubanas. Este nuevo enfoque de compromiso constructivo expresaba cierto pragmatismo realista en la UE, reflejo de la frustración con los nulos resultados de la política anterior de compromiso condicionado de la Posición Común. En tercer lugar, el cambio hacia el compromiso constructivo le proporcionaba a la UE una imagen más cohesionada de actor único frente a Cuba (Ayuso, 2017).

El ADPC es relevante para Cuba en la medida en que fortalece sus capacidades de inserción externa y contrarresta la permanente, y creciente, hostilidad de la Administración estadounidense. Desde la perspectiva de las autoridades cubanas, el cambio en la posición de la UE a favor de impulsar un “satisfactorio desarrollo” de los vínculos bilaterales marca una diferencia abismal con el otro actor de peso (a nivel global y en términos bilaterales), EE.UU. Para Cuba, mientras Washington continuaba insistiendo con viejos métodos en una misma causa —“asfixiar económica y políticamente a la Revolución cubana”—, Bruselas buscaba acercar posiciones con la nación caribeña y optaba por estar presente en lo que los europeos denominan “modernización” del modelo cubano.

De todas formas, hay que reconocer que en el caso de Cuba, tradicionalmente la UE —mucho antes de la firma del ADPC— había denunciado la imposición de sanciones que se consideran contrarias al derecho internacional, porque se las aplica fuera de las fronteras de EE.UU., como las estipuladas en el marco de la Ley Helms-Burton. De hecho, la práctica totalidad de los miembros del bloque europeo han acompañado a Cuba en las votaciones en el seno de la Asamblea General de la ONU que cada año, desde 1996, aprueba una resolución que exige poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero que mantiene EE.UU. contra Cuba.

En el periodo más reciente, se han acrecentado las sanciones y se ha observado desde 2020 un incremento de las demandas contra compañías extranjeras en tribunales estadounidenses a partir de la activación del Título III de la Ley Helms-Burton por la Administración Trump, en mayo de 2019. A ese respecto, Bruselas reiteró (con ocasión del Segundo Consejo Conjunto, celebrado en La Habana, en septiembre de 2019) la ilegalidad de la aplicación extraterritorial de disposiciones coercitivas unilaterales y ratificó que tomaría medidas para proteger sus intereses legítimos, sus empresas y a sus ciudadanos.

⁵ Declaraciones de F. Mogherini en rueda de prensa en la sede de la Comisión Europea en Bruselas, reseñadas por la agencia informativa Prensa Latina.

3. El diálogo político entre la UE y Cuba

En 2020, se cumplieron cinco años de la visita del canciller Bruno Rodríguez a Bruselas (2015), y de su primer encuentro oficial con Federica Mogherini, entonces alta representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En ese encuentro se decidió poner en marcha un diálogo sobre derechos humanos y al mismo tiempo negociar el ADPC que se firmó finalmente en diciembre de 2016.

Desde la firma del acuerdo, se ha mantenido un diálogo político y una cooperación que, según autoridades de ambas partes, se había reforzado sobre la base del respeto mutuo y la confianza. “Creo que lo más importante que hemos logrado en estos años es la creación de confianza; podemos ir hablando, cada vez con más confianza, y de esa manera podemos hablar de todo”, afirmaba el embajador de la UE en la isla en mayo de 2020. De igual forma, el entonces primer secretario del Partido Comunista de Cuba (PCC), Raúl Castro, expresaba en su informe al último Congreso del PCC: “Hemos avanzado, a pesar de las diferencias políticas existentes, en los vínculos con la Unión Europea, a través de la instrumentación del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, sobre la base del respeto mutuo y la reciprocidad. Debe significarse el impulso a las relaciones de cooperación, en sectores como energías renovables, agricultura y cultura” (*Granma*, 2021, pág. 8). Lamentablemente, este escenario positivo registra en meses recientes síntomas de deterioro, a partir de la reacción de la UE ante los sucesos acaecidos en Cuba a partir de las manifestaciones de protesta social en varias ciudades del país entre el 11 y el 12 de julio de 2021.

La UE y Cuba mantienen cinco diálogos políticos con las siguientes temáticas: i) derechos humanos; ii) desarrollo sostenible; iii) armas de destrucción masiva; iv) tráfico de armas ligeras, y v) medidas coercitivas unilaterales. Además, se acordaron tres diálogos sectoriales: a) energía; b) agricultura, y c) cambio climático.

A partir de la firma del ADPC, se han celebrado tres Consejos Conjuntos UE-Cuba (consejos de ministros): el primero en Bruselas, el 15 de mayo de 2018, el segundo en La Habana, en septiembre de 2019 —ambos presididos por Federica Mogherini y Bruno Rodríguez—, y el último en enero de 2021 (virtual), presidido por el canciller cubano y Josep Borrell, alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la UE en la actualidad.

Con ocasión del primer Consejo UE-Cuba, Mogherini y el canciller cubano firmaron un programa de cooperación para ayudar a Cuba a alcanzar la meta de producir el 24% de su electricidad en 2030 sobre la base de la explotación de energías renovables, y adelantaron proyectos sobre seguridad alimentaria y agricultura sostenible. También se acordó institucionalizar el diálogo sobre derechos humanos, “como un pilar clave” de la relación bilateral, concretado el 9 de octubre de ese mismo año, cuando tuvo lugar la primera reunión bilateral para el tratamiento de este tema. A pesar de profundas diferencias en materia de derechos humanos, en el encuentro de octubre de 2018 se reflejó un abordaje más equilibrado entre los derechos civiles, económicos, sociales y culturales. Ambas partes se interesaron por un tratamiento eficaz, constructivo y no discriminatorio del tema, lo que podría considerarse señal de que, en escenarios ajenos a sus relaciones con EE.UU., la política exterior cubana hacia Estados ideológicamente diferentes exhibe muestras de moderación, en consonancia con los retos derivados de su compleja transformación económica e institucional en un entorno internacional muy adverso (López-Levy, 2019).

Además del Diálogo sobre Derechos Humanos de octubre de 2018, tuvo lugar también el primer Diálogo sobre Medidas Coercitivas Unilaterales, que resulta de particular interés para la parte cubana. Igualmente, a finales de 2018 se realizó el primer Subcomité de Cooperación, donde —en seguimiento

a lo acordado en el Diálogo Político— se procedió a la firma de un convenio de financiación para proyectos de energías renovables, por valor de 18 millones de euros.

También se identificaron áreas de sintonía y potencialidades para la cooperación: el combate a la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas; la seguridad y protección del medio ambiente; el enfrentamiento a la discriminación racial, xenofobia e intolerancia; los derechos de la mujer, infantiles y de género. El 8 de octubre de 2018, tuvo lugar el primer seminario entre representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) cubanas y europeas para intercambiar puntos de vista, en particular sobre la igualdad de género y los derechos de la comunidad de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI).

El 16 de abril de 2019 se iniciaba en La Habana el primer diálogo sobre desarrollo sostenible, con el objetivo de impulsar proyectos y programas que ayuden a satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los recursos de generaciones futuras. Ese diálogo estuvo presidido por el director general de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea, Stefano Manservigi, quien refirió que se analizaron y se han puesto en práctica proyectos y programas relacionados con la agricultura y la energía renovable, esferas vinculadas al desafío del cambio climático, la innovación y el consumo sostenible. Según el funcionario europeo, estas conversaciones eran de gran relevancia para la UE, “por ser la primera vez que se debatía una agenda verdaderamente global, que identifica los problemas de la globalización”, entre la UE y Cuba.

En septiembre de 2019 se celebró en La Habana el segundo Consejo Conjunto entre Cuba y la UE, y de inmediato tuvieron lugar rondas de diálogo sobre derechos humanos, medidas coercitivas unilaterales y cooperación energética. En ocasión de esta visita a La Habana —la tercera en dos años—, la alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad refirió que los debates con la mayor de las Antillas eran “francos, abiertos y muy positivos”, incluidos temas “donde tenemos perspectivas distintas”, obviamente haciendo referencia a temas vinculados a los derechos humanos. Por su parte, el canciller cubano Bruno Rodríguez resaltaba que las discusiones y acuerdos adoptados en este segundo Consejo Conjunto marcaban “el inicio de un nuevo ciclo en el avance de nuestros vínculos bilaterales”.

La tercera sesión del Subcomité de Cooperación Cuba-UE se desarrolló de manera virtual entre el 2 y el 3 de diciembre de 2020. Estuvo presidido por la viceministra primera del Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones Extranjeras (MINCEX) de Cuba, Ana Teresita González, mientras que la delegación europea estuvo encabezada por Jolita Butkeviciene, directora para América Latina y el Caribe de la Dirección General de Cooperación y Desarrollo de la Comisión Europea. Esta reunión —en cuanto principal mecanismo bilateral para el seguimiento de la colaboración y los diálogos sectoriales— revisó la marcha de los principales programas y proyectos de cooperación entre Cuba y la UE. Asimismo, hizo una valoración positiva del cierre del ciclo de programación bilateral previsto hasta 2020, e inició el diálogo para definir las prioridades de la cooperación al desarrollo entre la UE y Cuba hasta 2027.

El III Consejo Conjunto Cuba-UE —celebrado el 20 de enero de 2021 de forma virtual— contó con la presencia de Josep Borrell⁶ (alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y vicepresidente de la Comisión Europea) y del canciller cubano Bruno Rodríguez. En su intervención Borrell resaltó el buen estado de las relaciones bilaterales y la importancia del apoyo recíproco al

⁶ Josep Borrell, diplomático español de reconocida trayectoria, conoce bien Cuba; la visitó en varias ocasiones en misión oficial y también como ministro de Asuntos Exteriores de España.

enfrentamiento a la pandemia de la COVID-19. Asimismo, confirmó el respaldo de la UE a la resolución cubana contra las sanciones económicas impuestas por EE.UU. a la isla, y su oposición a la aplicación de los Títulos III y IV de la Ley Helms-Burton. También reiteró el rechazo del bloque europeo a la inclusión de Cuba en la lista de Estados patrocinadores del terrorismo que elabora el Departamento de Estado de EE.UU.

En este último encuentro entre las autoridades de la UE y Cuba, se debatió acerca del estado de la cooperación, y las inversiones y el comercio bilaterales. Como resultado de las discusiones, las dos partes ratificaron que existían condiciones que podrían ayudar a la diversificación de las relaciones económico-comerciales bilaterales. Además de realizarse un balance positivo de los diálogos de política sectorial entre ambos actores y ratificarse el interés de avanzar en próximos periodos, la contraparte cubana informó a la UE acerca de sus prioridades con vistas al nuevo programa de cooperación Cuba-UE para el periodo 2021-2027.

La Tercera Ronda del Diálogo sobre Derechos Humanos entre Cuba y la UE tuvo lugar, de manera virtual, el viernes 26 de febrero de 2021. Este encuentro, sobre el diálogo bilateral que aborda la temática más conflictiva entre las dos partes, se desarrolló en un contexto relativamente complejo, pues fue antecedido por una fricción bastante publicitada entre el embajador de la UE en La Habana y el Parlamento Europeo. El 22 de febrero de 2021, un grupo de parlamentarios europeos envió una carta al vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell, denunciando la conducta del embajador de la UE en Cuba, Alberto Navarro, al aparecer su nombre entre los firmantes⁷ de una carta abierta al presidente de EE.UU. que pedía el fin de las sanciones norteamericanas contra la isla. Los europarlamentarios cuestionaron la actuación del embajador Navarro refiriendo que “[...] además de inapropiado, es completamente ajeno a las funciones y normas de conducta que deben regir a un representante diplomático”.

La segunda parte de la carta acusaba a Navarro de negar el acceso a la embajada de la UE en La Habana a cubanos ganadores del premio Sakharov. La carta surtió efecto: el embajador Navarro tuvo que viajar a Bruselas a rendir cuentas de su proceder ante el vicepresidente Josep Borrell.

En estas circunstancias, la vicepresidenta del Parlamento Europeo a cargo de Latinoamérica, Dita Charanzová, y el coordinador del grupo PPE en la Subcomisión de Derechos Humanos del Parlamento Europeo, Leopoldo López, invitaron a un grupo de artistas cubanos a dar su testimonio sobre arte y política —y, especialmente, sobre violaciones a los derechos humanos— en Cuba. El evento contó con la participación de artistas y disidentes cubanos en el Parlamento Europeo y se programó para el mismo día que se celebraba el Diálogo sobre Derechos Humanos en La Habana.

La nota de prensa publicada ese mismo día por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba mencionaba que en el tercer diálogo “fueron tratadas cuestiones relativas a los derechos civiles y políticos, y económicos, sociales y culturales; así como a la cooperación multilateral y con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas” y que “como en ocasiones anteriores, se pusieron de manifiesto las diferencias de posiciones y enfoques en relación con varias de las temáticas debatidas”.

Por su parte, la Comisión Europea reconocía que en el encuentro oficial entre Cuba y la UE “se abordó la importancia de permitir a todos los ciudadanos participar activamente en organizaciones y asociaciones de la sociedad civil, así como la necesidad de respetar las obligaciones del derecho internacional de los derechos humanos”. Como resultado de la presión ejercida a partir del evento del Parlamento Europeo, la nota de prensa de la Comisión Europea señaló que “la UE hizo hincapié en la necesidad

⁷ Esta misiva abierta al presidente Biden estaba firmada por 790 personas.

de respetar los puntos de vista diferentes y no alineados entre los ciudadanos, también los expresados a través de medios artísticos, y promover un diálogo inclusivo y constructivo”.

A pesar de que los eurodiputados conservadores habían pedido la destitución del embajador Navarro al vicepresidente Borrell, este permitió que terminara su mandato en La Habana hasta el verano de 2021, aunque reconoció que había cometido “errores”. Todo indica que en la decisión del alto representante europeo pesó mucho la trayectoria de 40 años de carrera diplomática de Navarro, pero también el interés de no exacerbar un desencuentro que pudiese percibirse como evento crítico para las relaciones de la UE con Cuba.

Este ambiente “relativamente favorable” en las relaciones entre Cuba y la UE se modificó perceptiblemente a partir de los sucesos del 11 y 12 de julio de 2021 en Cuba, cuando varios actores del Parlamento Europeo solicitaron a la Comisión que revisara el ADPC ante las violaciones de los derechos humanos que se habían producido. Al respecto, debe reconocerse que el 12 de julio de 2021, con ocasión de una reunión del Consejo de Ministros de Exteriores de la UE, Josep Borrell informaba a los gobiernos del bloque de la situación en Cuba y reiteraba: “Quiero defender el derecho de los ciudadanos cubanos a expresar sus opiniones de forma pacífica, y que el Gobierno permita las manifestaciones y escuche las expresiones de descontento”.

El alto representante de la UE, en comparecencia ante la comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo dos días después —el 14 de julio de 2021— reconocía que en Cuba había problemas políticos, pero era natural que una “situación social y económica tan tensa provocara movimientos de protestas”, recordando que parte de los factores que habían desencadenado tan grave coyuntura se debía a la política de sanciones de EE.UU. contra Cuba, que todos los Estados miembros de la UE condenaban año tras año en los marcos de la Asamblea General de la ONU.

En fecha reciente, con 426 votos a favor (62% de los emitidos), el PE aprobó —el 16 de septiembre de 2021— una resolución sobre las violaciones a los derechos humanos en Cuba. Dicha resolución condenó “la violencia y represión ejercida por parte del gobierno cubano a raíz de las protestas del 11 de julio de 2021”, y pidió a las autoridades cubanas que “pongan fin a la represión y liberen a los presos políticos”, al tiempo que lamentaron la criminalización de las protestas por parte del gobierno de la isla.

El PE recordó que el ADPC incluye una cláusula de derechos humanos que permite suspenderlo en caso de vulneración de las disposiciones allí contenidas. Por ello solicitó a la UE que activara el artículo 85, apartado 3, letra b), al objeto de convocar con carácter inmediato una reunión del Comité Conjunto dadas las infracciones del Acuerdo por parte del gobierno cubano. Al final de la resolución, el PE pidió al Consejo que adoptara sanciones contra los responsables de violaciones de los derechos humanos en Cuba (Parlamento Europeo, 2021).

Obviamente, las distintas formaciones políticas que hacen vida en el PE asumieron posturas diferenciadas respecto a la situación cubana post 11 de julio de 2021. Los eurodiputados de derecha acusan al Gobierno de Cuba de “atrincherarse” después de las manifestaciones y cuestionan el papel de la UE y del alto representante para Política Exterior en este escenario, y la propia viabilidad del diálogo con La Habana. De otro lado, los socialdemócratas coinciden en que las protestas marcan “un antes y un después en Cuba” y, frente a los partidos de derecha, defienden el diálogo entre Bruselas y La Habana como el mejor instrumento para influir en un proceso de apertura y modernización de Cuba. En la misma línea, este sector y los legisladores de la izquierda europea reiteran la petición de que EE.UU. renuncie a su política de sanciones económicas impuestas durante más de seis décadas a Cuba.

Esta resolución del PE fue categóricamente rechazada por la Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba (ANPP), incluso desde el mismo día en que fue convocada la sesión. La Comisión de Relaciones Internacionales del Parlamento Cubano adoptó una declaración de denuncia en la que expresó: “constatamos con indignación que el mismo grupo reducido de eurodiputados que responden a la agenda de Washington ha logrado imponer un nuevo debate sobre Cuba el próximo 16 de septiembre, arrastrando tras sí a los grupos políticos de los que son miembros, lo cual convierte nuevamente a esa entidad legislativa en triste rehén de una escalada agresiva ajena a intereses genuinamente europeos y contraria al espíritu de diálogo respetuoso que ha primado en las relaciones entre Cuba y la Unión Europea”. Más adelante, el documento de la ANPP alertaba “sobre el peligro que representan ejercicios politizados como este, que responden más a las agendas personales de sus promotores que a una genuina preocupación por la protección de los derechos humanos en Cuba y en el mundo” (ANPP, 2021).

A pesar de la tensión evidente que los lamentables sucesos derivados de las manifestaciones del 11 de julio de 2021 generaron en las relaciones entre la UE y Cuba, el 8 de septiembre de 2021, la nueva embajadora de la UE en La Habana, Isabel Brillhante Pedrosa, presentó sus cartas credenciales ante el presidente de la República, tal y como estaba previsto de acuerdo a la “rotación” estipulada por el Servicio Exterior Europeo. Seis días después, se procedió a inaugurar un importante proyecto de cooperación de la Unión Europea, a través de su programa regional EUROCLIMA+, el cual contribuirá a la reducción del riesgo de desastres y la adaptación a los efectos del cambio climático ante los peligros de inundaciones y sequías en el centro-norte de Cuba.

4. Las relaciones económicas de Cuba con la Unión Europea en años recientes

El interés europeo por Cuba tiene un significativo componente económico. La Unión Europea es un importante socio comercial de Cuba —en el cual sobresale España, que representa más del 35% del intercambio comercial de bienes de la isla con el Viejo Continente— con una ponderación de prácticamente más de la cuarta parte de todas las transacciones internacionales de mercancías de Cuba en los últimos años. De igual forma, los países de la UE clasifican entre los principales emisores de turismo a la isla, y también ocupan los primeros lugares en la lista de inversores extranjeros en Cuba.

La UE ha sido clave en el proceso de cierta diversificación económica —con limitaciones— que ha experimentado Cuba en los últimos tiempos. En ello ha sido determinante no solo la participación de empresas de la UE como proveedoras y compradoras del comercio exterior de Cuba, sino la muy importante participación de compañías europeas como inversionistas extranjeros, que han desempeñado un perceptible rol en cierta modificación de la estructura productiva y de exportaciones del país. Adicionalmente, la UE es la principal fuente de cooperación al desarrollo de Cuba desde hace tiempo, tal y como se analizará en el próximo epígrafe.

A continuación, se hará una breve descripción analítica del estado actual de las relaciones económicas entre Cuba y la UE en los últimos años, abordando el comercio de mercancías, la dinámica del arribo de turistas y las inversiones. Se advierte que en el caso cubano hay muchas limitaciones en cuando a la disponibilidad de datos oficiales, sobre todo en el acápite referido a los flujos y montos acumulados de IED. Por ello, el autor reconoce que el análisis que sigue es incompleto y no cumple con los términos generalmente convenidos para la realización de un estudio de la matriz de relaciones económicas externas, pero es —en el caso de Cuba— probablemente la única opción posible en las condiciones actuales.

4.1. El comercio entre Cuba y la UE

En los últimos cinco años, el intercambio de mercancías de Cuba con Europa —en promedio— fue el equivalente al 30% de todas las transacciones internacionales de bienes de la isla. Si se excluyen de las estadísticas del comercio exterior de Cuba las operaciones comerciales con Rusia, Ucrania y Suiza —para tener un aproximado más cercano al peso de la UE—, las economías del bloque integracionista europeo representaron el 26,7% de las compras y ventas externas de mercancías de la economía cubana entre 2015 y 2019.

CUADRO 1. Cuba. Intercambio comercial de bienes (2015-2019)
(en millones de dólares)

	2015	2016	2017	2018	2019
Intercambio total	15.052	12.586	12.573	13.856	11.963
Con Europa:	3.948	3.624	3.975	4.080	4.217
Alemania	406	382	361	400	338
Bélgica	170	102	174	138	214
España	1.334	1.311	1.309	1.390	1.346
Francia	255	257	311	387	318
Países Bajos	359	226	228	232	422
Italia	452	434	408	409	405
Polonia	56	80	59	33	105
Reino Unido	97	69	63	50	51
Europa/Total (%)	26,2	28,8	31,6	29,4	35,2
UE/Total (%)	24,2	26,5	27,5	25,6	29,9

Fuente: ONEI (2019).

Estimaciones de la Oficina Económica y Comercial de España en La Habana señalan que en 2020 las exportaciones a Cuba de los países de la UE cayeron en un 31%, como expresión de la aguda contracción de las importaciones dada la severa crisis que experimenta la economía cubana en tiempos de COVID. Mientras, las importaciones procedentes de Cuba crecieron en un 5%, aunque se mantienen en niveles muy reducidos, poco más de 400 millones de dólares (ICEX, Cuba, 2021).

En términos de comercio de mercancías, el peso de España es trascendental. En promedio, entre 2014 y 2019, el intercambio con la nación ibérica representó el 37,6% de todo el comercio exterior cubano con la UE.

El saldo del intercambio comercial de bienes de Cuba con la UE es deficitario; las compras a Europa cuadruplican las ventas de productos cubanos que logran insertarse en el mercado europeo. Es de des-

tacar que la UE es suministradora esencial no solo de maquinarias, equipos y bienes intermedios, sino también de productos agrícolas, que se consideran estratégicos teniendo en cuenta la elevada restricción de la oferta interna y, por tanto, el alto coeficiente de importación de alimentos de Cuba. Según el Congressional Research Service del año 2020, Cuba importó productos agrícolas por un total de mil millones de dólares, y los 27 países de la UE fueron beneficiarios del 39,2% de todas esas compras (Congressional Research Service (CRS), 2021).

Aunque hay una evidente incapacidad de la oferta cubana de bienes para aprovechar las posibilidades que brinda un mercado con altos niveles de ingresos y considerable sofisticación, como el de la UE, los consumidores europeos son muy importantes para la realización internacional de varios de los productos típicos de exportación de Cuba: tabaco, ron, productos de la pesca, ciertos minerales y, más recientemente, el carbón vegetal.

Cuba fue beneficiaria del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la UE, que permitía el acceso al mercado comunitario en condiciones preferenciales, a los productos procedentes de los países en desarrollo (PED). Sin embargo, las mercancías cubanas fueron excluidas del SGP europeo a partir de 2015, al haber rebasado la isla el límite de renta per cápita que establece dicho mecanismo para ser acreedor de las preferencias comerciales. El ADPC entre Cuba y la UE tiene ciertas particularidades; una de las más importantes es que no incluye un apartado comercial. Por ello, el intercambio de bienes y servicios entre las partes no estipula, en esta nueva etapa de colaboración, ningún tipo de ventaja comercial, y las transacciones se rigen —en términos de instrumentos de política comercial— por lo estipulado en los marcos de la OMC.

En el análisis del comercio exterior de Cuba con la UE, resulta importante considerar los flujos turísticos, dado que el turismo se ha constituido en uno de los sectores fundamentales de la actividad económica nacional en los últimos tiempos, y es clave en la generación de ingresos por exportaciones. Téngase en cuenta que, a finales del año 2019, el país contaba con 58 polos turísticos en diferentes fases de crecimiento, donde se había venido ejecutando un importante programa inversionista, que llevó el total de habitaciones a 75.771, distribuidas en 394 hoteles. A esto se suman casi 24.000 habitaciones y más de 1.000 restaurantes (paladares) vinculados al turismo en el sector privado de la economía. Además, el turismo generaba hasta finales de 2019 un total de 117.390 empleos directos (42,6% privado) y múltiples encadenamientos al interior de la economía nacional.

Después de una dinámica de crecimiento sostenida, en 2019 el número total de visitantes extranjeros que viajaron a Cuba cayó en un 9,3% en relación al año anterior. La implantación de nuevas restricciones y la suspensión de los cruceros por parte del gobierno estadounidense, a partir de junio de 2019, son señaladas por los especialistas como la principal causa de este deterioro. Asimismo, los principales mercados turísticos se vieron ya afectados por la prolongada incertidumbre acerca de la salida del Reino Unido de la UE (Brexit). Esto provocó —entre otros factores— el colapso de Thomas Cook, uno de los mayores operadores mundiales de turismo y viajes que operaban en Cuba, y afectó también a varias aerolíneas y a los vuelos desde Europa a América Latina y Caribe.

Europa no es el principal mercado emisor de turistas a Cuba (lo es América, esencialmente Canadá y EE.UU.), pero el Viejo Continente aportó —en promedio— casi la tercera parte del total de turistas que arribaron a la isla en el periodo 2014-2020. Excluyendo de esos datos a los viajeros procedentes de Rusia y a los de Suiza —para tener un aproximado casi real al espacio de la UE—, los países del bloque integracionista europeo aportaron en promedio el 25,7% de los viajeros internacionales que visitaron Cuba en los últimos siete años.

CUADRO 2. Cuba. Arribo de turistas (2014-2020)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total de arribos	3.013.584	3.540.175	4.009.169	4.653.559	4.711.910	4.275.561	1.085.989
De Europa:	852.233	1.037.969	1.383.939	1.380.188	1.423.463	1.227.823	326.883
Alemania	139.136	174.415	242.355	243.408	208.506	174.956	34.104
Italia	112.076	137.727	191.585	228.028	177.852	133.436	29.463
Reino Unido	123.910	155.802	194.815	205.727	189.963	123.745	12.717
España	77.099	107.368	153.340	169.507	167.969	146.339	22.941
Francia	103.475	138.474	187.468	209.642	197.521	169.394	45.587
Holanda	19.828	22.338	22.862	35.026	47.614	40.234	12.103
Polonia	1.428	2.355	7.006	24.239	33.598	22.175	4.879
Portugal	33.560	42.577	52.613	52.432	31.843	32.677	7.189
Bélgica	15.928	20.478	26.909	24.079	20.639	17.449	3.839
(Subtotal 9 Europa)	627.440	801.534	1.078.953	1.192.088	1.075.505	860.405	172.822
Europa/Total (%)	28,3	29,3	34,5	29,6	30,2	28,7	30,1
UE/Total (%)	24,3	25,1	29,4	24,5	26,8	24,0	25,7

Fuente: ONEI (2019) y Perelló (2020).

Alemania, Italia, Reino Unido, España y Francia son los principales mercados europeos emisores de turistas a Cuba, los cuales muestran caídas en términos del número de ciudadanos de esas naciones que visitaron Cuba desde el año 2018. De todas formas, estos países deciden prácticamente el 68% de las llegadas turísticas procedentes de Europa, y aunque empiezan a descender desde 2017, otros mercados de la UE (Polonia, Portugal, Bélgica) habían iniciado un proceso de aumento en su ponderación dentro del total, lo que podría haber significado el principio de una etapa de diversificación geográfica de los ingresos turísticos cubanos procedentes de Europa.

Obviamente, la pandemia de la COVID-19 y la grave crisis económica subsiguiente han tenido un impacto demoledor sobre el sector del turismo en el mundo, y ello también se ha reflejado en el caso cubano. En el año 2020, la caída en los ingresos de turistas al país —respecto al año anterior— fue de un 74,6%; se registraron reducciones dramáticas (de más de un 70%) en todos los mercados emisores para Cuba. En el caso de Europa, tal y como muestra el Cuadro 2, la caída en la llegada de turistas al territorio cubano en 2020 fue del 73,3% con respecto al año anterior.

Todo indica que 2020 podría representar un antes y un después para la industria turística internacional, en cuanto los paradigmas que habían guiado los modelos de desarrollo de este sector parecían resultar obsoletos para la nueva época pos-COVID. Sin lugar a dudas, ello representa un desafío mayor para pequeñas economías —como la cubana— que habían apostado por el desarrollo del turismo (sobre todo el de “sol y playa”) como pivote para la inserción internacional, y motor de crecimiento y desarrollo económico.

Pero el turismo cubano es muy relevante para las relaciones económicas con la UE, no tanto por su dimensión comercial (flujos de turismo) sino desde el punto de vista de las inversiones. Como se verá en próximo acápite, Europa domina casi absolutamente algunos de los más importantes negocios con capital extranjero vinculados al sector turístico, desarrollados en Cuba desde hace varios años.

4.2. Inversiones

El bloque europeo no solo es un importantísimo socio comercial de Cuba, sino que también es el primer inversor en el país caribeño principalmente en los sectores de turismo, construcción, industria ligera y agroindustria. Una de las metas de mayor impacto del nuevo ciclo de cooperación entre Cuba y la UE es lograr la sostenibilidad de las acciones conjuntas a través de la atracción de inversiones desde los Estados miembros hacia Cuba.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, según la normativa vigente, las modalidades de Inversión Extranjera Directa (IED) en Cuba son tres: la empresa mixta, los contratos de Asociación Económica Internacional (AEI) y la empresa de capital totalmente extranjero. El 50% de negocios con capital extranjero en la isla se realizan bajo la modalidad de contratos de AEI y, dentro de ellos, predominan los Contratos de Administración y Comercialización Hotelera. La modalidad de empresa mixta representa el 34% y el resto corresponde a empresas 100% de capital extranjero (MINCEX, 2020).

En lo referente a la política cubana para la atracción de flujos de IED destacan dos aspectos novedosos. El primero, que la Cartera de Oportunidades de Negocios 2020-2021 dice que “se potenciarán negocios de menor alcance y montos de inversión que tengan un marcado carácter exportador o se encadenen con producciones de bienes y servicios para la exportación” (MINCEX, 2020). Al ampliar el alcance y montos de inversión se abre una oportunidad para aquellos inversores dispuestos a negociar proyectos de menor escala tanto por el origen como por el destino. Como la inversión extranjera solo podrá dirigirse selectivamente al desarrollo de las formas de propiedad no estatal con personalidad jurídica, se amplifican con esta disposición las opciones de negocios con capitales foráneos para el sector cooperativo cubano. De todas formas, queda claro que para potenciar efectivamente este tipo de negocios (de menor escala, con montos menores) y para resolver problemáticas más territoriales o subnacionales, se requerirá avanzar más en el desarrollo de un tejido empresarial mucho más diverso y eficiente que el existente en la actualidad, incluida la incorporación de pymes estatales y privadas.

El segundo, la puesta en funcionamiento en enero de 2020 de la Ventanilla Única de Inversión Extranjera (VUINEX). Se trata de una plataforma electrónica que permite brindar información y asesoría en materia de inversión extranjera, promover las oportunidades de negocios, facilitar la constitución de las modalidades de inversión extranjera, y la realización de sus procesos inversionistas, así como la tramitación de permisos, licencias y autorizaciones. Esta iniciativa logró ponerse en marcha gracias a la colaboración de la UE y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

La presencia de inversionistas europeos es mayoritaria en la Zona Especial de Desarrollo del Mariel (ZEDM), enclave en la isla que está regulado por regímenes y políticas especiales, y diseñado para atraer

inversiones en la producción de bienes y servicios de valor agregado, tecnologías limpias, favorecer la sustitución de importaciones, el fomento de las exportaciones y la generación de empleo de calidad.

Entre 2014 y 2020 se han aprobado un total de 55 proyectos en la ZEDM por una inversión de 3.026.454,500 dólares. Se encuentran radicadas en ese recinto 8 empresas 100% cubanas, 30 de capital totalmente extranjero, 15 empresas mixtas y 2 AEI, representadas por 21 países y 11 compañías multinacionales. De los 55 proyectos aprobados, 30 corresponden a naciones europeas y, de ellos, 27 a miembros de la UE; el 29% del total pertenecen a España, que se ratifica como el principal inversor europeo en Cuba. Sin embargo, en la práctica —hasta el momento— solo se encuentran en operaciones en la ZEDM 31 de los 55 proyectos aprobados (ZEDM, 2020).

En el caso cubano, resulta difícil evaluar el papel que está desempeñando la IED en términos de generación de empleo, valor añadido y su contribución al desarrollo, porque no existe una serie estadística de carácter oficial que refleje los montos reales captados (ni en términos de flujos ni de stock) por las modalidades aprobadas de IED. En general, se habla de compromisos de inversión y de proyectos aprobados en términos de valor y montos, lo que es muy diferente a capital invertido y a proyectos en ejecución. Tampoco se publican cifras sobre la composición de los flujos de entrada y salida de la IED por origen y destino. De este modo, la fragmentación de la información limita significativamente el análisis e impide identificar con objetividad los avances y los retos que aún se tienen por delante.

Al iniciarse el año 2020, estaban firmados en Cuba 105 contratos de administración y comercialización hotelera con 21 gerencias extranjeras, que administraban 132 hoteles en operación con 50.207 habitaciones. Existen 26 empresas mixtas constituidas que operan 4.995 habitaciones (todas de 4 y 5 estrellas).

La mayor parte de estos negocios con inversionistas foráneos son ejecutados por parte de cadenas hoteleras europeas (70 en total, 69 con cadenas de países de la UE).

CUADRO 3. Cuba. Contratos de Administración y Comercialización Hotelera (CACH)

Gerencias europeas	Cantidad CACH	Número de habitaciones
España	63	29.233
Francia	4	1.795
Italia	1	291
Portugal	1	508
Suiza	1	246

Fuente: Perelló (2020).

Obviamente, en este tipo de contratos asociados a la inversión extranjera en el sector turístico cubano resultan protagónicas algunas de las corporaciones más reconocidas a nivel internacional.

CUADRO 4. Compañías europeas con CACH en Cuba

Gerencia extranjera	País de origen	Cantidad de habitaciones en contratos de administración
Meliá Hotels International	España	13.706
Iberostar Hotels & Resorts	España	7.164
H10 Hoteles	España	2.040
Blau Hotels & Resorts	España	395
Valentín Hotels	España	1.208
Sercotel Hoteles	España	1.195
Roc Hotels	España	1.022
Be Live Hotels - Globalia	España	999
Barceló Hotels & Resorts	España	1.253
Accor Hotels	Francia	946
Pestana Hotels & Resorts	Portugal	508
Elite Club Vacanze	Italia	291
Kempinski Hotels S. A.	Suiza	246
NH Hotels	España	251
Louvre Hotels Group	Francia	849

Fuente: Perelló (2020).

Tal y como se observa en los Cuadros 3 y 4, las compañías españolas son protagonistas —como ningún otro país— en operaciones de inversión extranjera en Cuba, en el sector turístico. Pero, en general, los flujos de IED están prácticamente dominados por la inversión de las empresas españolas en la isla. Datos officiosos sobre las relaciones bilaterales Cuba-España señalan que existen 40 empresas mixtas españolas en Cuba, y 16 empresas mixtas, o con filial o sucursal de España en la ZEDM, además de los 63 contratos de administración hotelera anteriormente mostrados. En 2018, la posición de inversión española en Cuba ascendió a 418 millones de euros, lo que supuso un aumento del 17% respecto a 2017. En 2018, Cuba ocupaba el número 55 en el ranking de países por posición inversora de España en el exterior.

Como se refleja en el siguiente cuadro, el stock de inversiones españolas en Cuba se concentraba en 2018 en cuatro sectores que abarcaban el 94% del total: tabaco (45%), servicios de alojamiento (25%), comercio (18%) y servicios financieros —excepto seguros y fondos de pensiones— (6%). Por su parte, la inversión de Cuba en España es poco significativa: 53 millones de euros de stock en 2018, un 6% menos que en 2017. Cuba ocupaba en 2018 el puesto 67 de los inversores extranjeros en España (ICEX España, 2021).

CUADRO 5. Stock de inversiones directas de España en Cuba (en millones de euros)

Sectores	2018	2019	2020
Industria del tabaco	189,5	N/d	N/d
Servicios de alojamiento	104,7	N/d	N/d
Comercio mayorista e intermediación comercial	77,0	N/d	N/d
Servicios financieros	25,0	N/d	N/d
Fabricación de muebles	8,2	N/d	N/d
Artes gráficas	6,5	N/d	N/d
Construcción	4,1	N/d	N/d
Venta y reparación de vehículos	2,1	N/d	N/d
Almacenamiento y actividades anexas al transporte	0,3	N/d	N/d
Servicios de información	0,1	N/d	N/d
TOTAL	418	N/d	N/d

Fuente: Analistas Financieros Internacionales (AFI) (2020).

En términos de flujos, en el periodo 2007-2019, la IED española con destino Cuba ascendió a 96,3 millones de euros. Sin embargo, el grueso de esta inversión fue muy puntual, ya que alrededor del 66% del total invertido en ese periodo (53,5 millones de euros) se destinó al sector de la extracción de hidrocarburos durante 2012. Otros sectores cubanos de relativo interés para las empresas españolas fueron el comercio mayorista y los servicios financieros (15,8% y 12,2%, respectivamente, del total invertido) (AFI, 2020). Como se muestra en el Cuadro 6, a partir del año 2018 dichos flujos se contrajeron hasta que lograron recuperarse discretamente en los primeros nueve meses de 2020, cuando se registraron tres millones de euros en el sector de los servicios financieros (ICEX España, 2021).

CUADRO 6. Flujos de IED de España hacia Cuba (en millones de euros)

	2018	2019	2020
Flujos IED bruta	0	0	3
Flujos IED neta	0	0	3
Flujos de inversión directa de España en Cuba por sectores			
Servicios financieros, excepto seguros y fondos de pensiones	0	0	3

Fuente: AFI (2020).

Por su parte, los flujos de IED cubana en España fueron de tan solo dos millones de euros entre 2007 y 2019, básicamente canalizados en los sectores de construcción de edificios y restauración (37,1% y 23,9% del total) (AFI, 2020). Sin embargo, el Cuadro 7 refleja la mayor importancia que va adquiriendo el sector biotecnológico, más aún en un contexto de pandemia; para 2020 se canalizaron flujos de IED de Cuba hacia España por valor de diez millones de euros en la esfera de fabricación de productos farmacéuticos.

CUADRO 7. Flujos de inversiones directas de Cuba en España (en millones de euros)

	2018	2019	2020
Inversión bruta	0,03	0,02	10,0
Inversión neta	-0,06	0,02	10,0
Inversión bruta por sectores			
Fabricación de productos farmacéuticos	0,0	0,0	10,0
Programación, consultorías y otras	0,005	0,0	0,0
Comercio mayorista	0,0	0,003	0,0
Servicios de alojamiento	0,005	0,0	0,0
Actividades de construcción	0,0	0,003	0,0
Actividades inmobiliarias	0,0	0,004	0,0
Actividades sanitarias	0,0	0,001	0,0
Otros servicios personales	0,0	0,0	0,0
Consultorías de gestión, actividades sedes centrales	0,002	0,0	0,0
Venta y reparación de vehículos a motor	0,0	0,0	0,0
Servicios financieros	0,0	0,005	0,007
Publicidad y estudios	0,0	0,003	0,0

Fuente: AFI (2020).

Desde mediados de 2019, empresas como Meliá, Iberostar, NH Hoteles, Barceló, BBVA, Iberia, Amadeus o Air Europa se han visto amenazadas por el reforzamiento del bloqueo económico durante la fase final del mandato del presidente Donald Trump, quien decidió activar el Título III de la Ley Helms-Burton, bajo el cual los ciudadanos y las empresas (estadounidenses o cubanos) que fueron expropiados al triunfar la Revolución de 1959 pueden reclamar indemnizaciones a las empresas —en su mayoría europeas— que han explotado dichos bienes bajo acuerdos posteriores con el gobierno cubano.

Esta situación generó tensiones y temores en instituciones europeas, las cuales comenzaron a evaluar las posibles consecuencias y a prepararse para enfrentarlas. La UE ha advertido que podría demandar a EE.UU. ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) si intenta interferir en los vínculos comerciales entre Estados soberanos, y ha manifestado estar preparada para defender los intereses europeos, incluidas las inversiones en la isla.

“La UE se verá obligada a recurrir a todos los instrumentos a su disposición, incluida la cooperación con otros socios internacionales, para proteger sus intereses”. Ha alegado que, si una cadena de hoteles estadounidense reclama compensación a una europea en tribunales de EE.UU., “la europea podría reclamar la misma compensación a la estadounidense ante un tribunal europeo”. Desde la UE recuerdan que también se puede llegar al caso de confiscaciones de bienes en suelo europeo a las empresas de EE.UU. y reiteran su amenaza aseverando que “la inmensa mayoría de los 50 mayores denunciantes hasta el momento, que suman el 70% del total del valor de las reclamaciones certificadas, tienen activos en la UE” (*Tourinews*, 2019).

El sector más afectado sería el hotelero, dada la alta apuesta que se ha hecho, sobre todo desde España, por el desarrollo turístico en Cuba. De hecho, los inversores españoles controlan el 71% de las habitaciones de hotel cubanas administradas por compañías extranjeras (*Tourinews*, 2019).

Meliá es de las empresas más afectadas; se encuentra librando un litigio contra la familia Sánchez Hill por esta causa. Al amparo del Título IV de la Ley Helms-Burton —que exige la denegación de visas de entrada a EE.UU. a quienes “trafiquen” con propiedad confiscada en Cuba reclamada por ciudadanos estadounidenses—, la Secretaría de Estado de EE.UU. decidió vetar la entrada en el país al CEO de la compañía, Gabriel Escarrer, y a una veintena de directivos de la multinacional hotelera, así como a sus familias (*Reuters*, 2020).

Otras empresas que han recibido demandas por familias cubanas han sido Iberostar, NH, Barceló o BBVA. Algunas de estas reclamaciones se han retirado para acelerar las causas contra otras empresas estadounidenses, pero eso no implica que en el futuro estas demandas no se puedan reactivar.

De cualquier manera, lo interesante en todo este panorama de reforzamiento del carácter extraterritorial de las sanciones estadounidenses ha sido la respuesta de apoyo de la UE a Cuba y su acompañamiento para revertir esa crítica situación. Desde luego, ha habido aversión al riesgo, pero no se verifica salida de capitales desde el país, y no se observa un proceso de desinversión europeo en Cuba. Lo anterior ha tenido como consecuencia positiva que las autoridades cubanas han reforzado mecanismos y modificado políticas con vistas a facilitar el comercio y la inversión externa, y mejorar el clima de inversiones en el país.

Es en este contexto que se aceleraron las acciones por parte del comisario europeo de Cooperación Internacional y Desarrollo, Neven Mimica, para concretar la contribución de la UE a la creación de una ventanilla única para la inversión extranjera, que ya en enero de 2020 se estaba inaugurando e iniciaba sus actividades, aunque en fase de perfeccionamiento.

Por la parte cubana, se ha asegurado que serán aplicadas las garantías contempladas en el marco jurídico vigente en Cuba para proteger a las compañías extranjeras que tienen negocios en el país y que se sustentan en tres normas fundamentales. La primera de ellas, la Constitución de la República, en su artículo 28, explicita que el Estado promueve y brinda garantías a la inversión extranjera, como elemento importante para el desarrollo económico del país, sobre la base de la protección y el uso racional de los recursos humanos y naturales, así como del respeto a la soberanía e independencia nacionales.

La segunda, la Ley 118 de 2014 o de Inversión Extranjera, refleja en uno de sus artículos que las inversiones son protegidas en el país —conforme a las leyes cubanas y a lo que dispongan los tribunales nacionales— contra reclamaciones de terceros mediante la aplicación extraterritorial de la legislación de otros Estados.

La tercera, la Ley 80 de 1996 o de Reafirmación de la dignidad y soberanía cubanas, declara ilícita la Ley Helms-Burton, inaplicable y sin valor ni efecto jurídico alguno. Por tanto, se considera nula toda reclamación de persona natural o jurídica, cualquiera que fuere su ciudadanía o nacionalidad. Asimismo, faculta al gobierno cubano para aplicar o autorizar las fórmulas que se requieran para la protección de los inversionistas extranjeros contra la aplicación de la legislación estadounidense, incluyendo el traslado de los intereses del inversionista a empresas fiduciarias, entidades financieras o fondos de inversión (EFE, 2020).

Cuba no es miembro de la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA, por sus siglas en inglés), perteneciente al Grupo Banco Mundial, pero tiene firmados Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) con 15 países de la UE: Alemania (1996), Austria (2000), Bélgica (1998), Bulgaria (1998), Croacia (2001), Dinamarca (2001), Eslovaquia (1997), España (1994), Francia (1997), Grecia (1996), Hungría (1999), Italia (1993), Luxemburgo (1998), Portugal (1998) y Rumanía (1996). La firma de estos tratados bilaterales es esencial, porque sirven de estímulo y de garantía para los intereses económicos y jurídicos de los inversionistas cuando invierten en el territorio de la otra parte contratante, lo que en el caso de Cuba se torna fundamental por las particularidades del modelo económico del país.

5. La cooperación al desarrollo de la UE con Cuba

La cooperación europea en Cuba está regulada en el ADPC, que establece las condiciones para el desarrollo de “vínculos estables, mutuamente beneficiosos y a largo plazo”. Sin embargo, la cooperación del bloque integracionista europeo con Cuba es de vieja data, y ha sido de indudable importancia para el avance de algunos sectores, territorios y proyectos cubanos que se han beneficiado del aporte europeo.

Oficialmente, las relaciones de cooperación entre la UE y Cuba comenzaron en 1988, y desde esa fecha la UE ha financiado más de doscientos proyectos de cooperación por valor de 300 millones de euros. Durante las dos primeras décadas de cooperación, la prioridad de la colaboración europea se centró en la financiación de proyectos de emergencias en respuesta a huracanes, gestionados por la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO, por sus siglas en inglés).

Desde 1994, la ECHO ha financiado acciones de ayuda humanitaria equivalentes a alrededor de cien millones de euros.

Con posterioridad, entre 2007 y 2013, la cooperación bilateral se centró en los sectores de agricultura sostenible y seguridad alimentaria, fuentes renovables de energía y cambio climático, y modernización

de la economía. En el ciclo de cooperación 2014-2020, esta estrategia siguió siendo relevante y se ha mantenido hasta la actualidad en lo que se define como las prioridades del nuevo ciclo de cooperación 2021-2027 (Unión Europea, 2019).

Debe resaltarse que, a mediados de la década pasada (2015), se produjo un incremento significativo en los montos de AOD procedentes de la UE, debido esencialmente a la condonación de la deuda pública como parte del acuerdo que Cuba consiguió en octubre de 2015 con el Club de París, en medio del proceso de negociación del ADPC.

RECUADRO 1. La renegociación de la deuda externa cubana con acreedores oficiales

Desde comienzos de los años 2000, Cuba empezó a reorganizar sus relaciones con los acreedores alcanzando algunos acuerdos bilaterales con Alemania, China, Japón, Mongolia, México y Rusia, que suponían importantes niveles de condonación de deuda.

En diciembre de 2015 se cierra un acuerdo con el Grupo Ad-Hoc de Países Acreedores de Cuba en el Club de París sobre la deuda que estaba en *default* desde 1986. Del monto pendiente de pago, calculado en 11,1 miles de millones de dólares, se condonaron 8,5 miles de millones (77%). Los términos y condiciones pactados fueron muy favorables para Cuba: no pago de intereses hasta 2020 —momento a partir del cual se pagaría solo el 1,5% de la deuda total aún pendiente—, y un plazo de amortización de 18 años con pagos anuales que se incrementarán gradualmente desde el 1,6% de los 2.600 millones adeudados (unos 40 millones) en 2016, hasta el 8,9% en 2033. Se convino que los acreedores podían negociar *swaps* de deuda de forma bilateral por hasta el 30% de lo adeudado, o 20 millones de dólares en ayuda al desarrollo, el monto que fuese más alto. También se dispuso que si, por determinadas razones, se suspendía temporalmente el pago anual pactado por concepto de amortización, el país sería gravado con un interés del 9% hasta el pago final, además de los intereses por la demora de esa porción en atrasos.

En la práctica, durante 2016 y 2017, el país, no sin grandes esfuerzos, logró cumplir con sus obligaciones, aunque no consiguió ponerse al día en los pagos corrientes a los proveedores. Durante 2018 continuaron los pagos puntuales acordados, pero en 2019, de 82 millones de dólares que deberían pagársele al Club de París no pudieron honrarse 33 millones. De modo que el país tuvo que negociar un nuevo aplazamiento que afectó a acreedores tales como Austria, Bélgica, Reino Unido, Japón, Francia y España.

En febrero de 2020, el gobierno cubano le comunicó al Club de París su intención de pagar esa deuda pendiente a más tardar en mayo de 2020, pero para esa fecha ya el país estaba inmerso en la lucha contra la pandemia. Se solicitó entonces una moratoria de pagos hasta 2022 y la exención de las sanciones por pagos atrasados debido a la COVID-19 que fue aprobada, mientras se esperaban nuevas negociaciones en la primavera de 2021.

Fuente: Sánchez (2021).

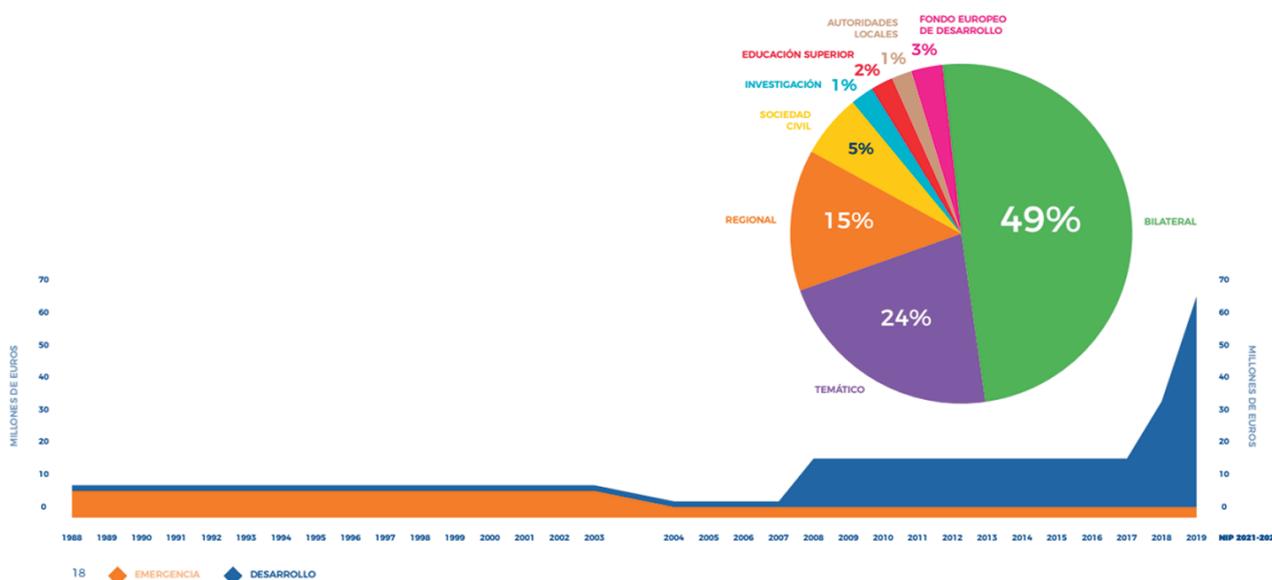
El marco de cooperación UE-Cuba cuenta, además, como ejes transversales con el enfoque de derechos y la equidad de género, así como con el fortalecimiento de la sociedad civil.

Con la firma del ADPC se crean nuevos espacios para el relanzamiento de la cooperación y los resultados son visibles. El propio embajador de la UE en La Habana, Alberto Navarro, apuntaba: “hemos

triplicado nuestra cooperación y al mismo tiempo hemos impulsado los diálogos políticos en prácticamente todos los ámbitos. Es con esta nueva fase [...], cuando hemos empezado a cooperar con mayor fuerza en el sector de la agricultura sostenible —el sector número uno para nosotros en Cuba— y el de las energías sostenibles, y en el acompañamiento de la modernización económica con un programa de intercambio de expertos” (Deny Extremera San Martín, 2020).

La cooperación UE-Cuba se materializa a través de: i) la cooperación bilateral; ii) los programas regionales, temáticos y de emergencia, y iii) los programas de generación de conocimiento. Como muestra el siguiente gráfico, la cooperación bilateral es mayoritaria, representa el 49% del total, seguida por los programas regionales y temáticos.

GRÁFICO 1. Contratación anual de proyectos de cooperación UE-Cuba: 1988-2019



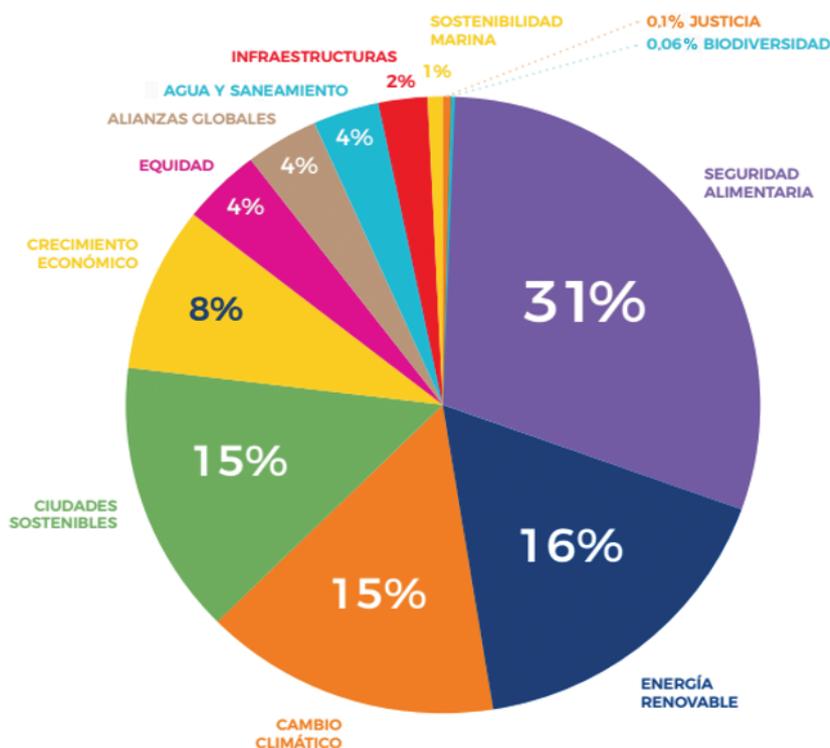
Fuente: Unión Europea (2019).

Hasta la última fecha para la cual se dispone de información (diciembre de 2019) se registraban en fase de implementación 48 proyectos por un valor de 83 millones de euros y 23 proyectos por un valor de 56 millones de euros en proceso de contratación directa o por convocatoria previstos a iniciar antes del fin de 2019 (Unión Europea, 2019).

En general, el valor de los proyectos en marcha al cierre de 2019 fue más de cuatro veces la media de los últimos diez años. Esto se explica por el compromiso de los fondos para el programa de seguridad alimentaria sostenible, los contratos referentes al sector de energías renovables, y la movilización de fondos complementarios regionales (como los destinados a acompañar inversiones en varios sectores) y temáticos (en especial en las áreas de cambio climático y cultura), que representaron la mitad de la cooperación UE-Cuba. Además, aumentan los programas multipaís en los que Cuba participa como socio y que son 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, 2019).

Alrededor del 50% de los proyectos se destinan a medio ambiente y cambio climático, lo cual demuestra el interés y el compromiso de ambas partes con este sensible tema. La UE apoya al país en la implementación de la Tarea Vida⁸ a través de programas temáticos y regionales como el programa Euroclima+ o el programa de Acción Global contra el Cambio Climático (CGGA+) (Gráfico 2).

GRÁFICO 2. Cooperación UE-Cuba por Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)



Fuente: Unión Europea (2019).

Por otro lado, el 60% de la cooperación de la UE con Cuba se implementa a través de agencias de Naciones Unidas —fundamentalmente por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el 36%, seguido de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) con el 11%, y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) con el 7%—; el 22% por agencias y bancos de desarrollo de Estados miembros de la Unión Europea; el 6% por universidades; el 8% por organizaciones de la sociedad civil; el 3% por autoridades locales y el 1% por instituciones de otros países de Latinoamérica y el Caribe a través de la cooperación triangular.

Esta distribución refleja un grado de apropiación financiera de la cooperación de la UE por parte del gobierno cubano significativamente baja, ya que solo un 17% de la misma se implementa directamente a través de autoridades locales, organizaciones de la sociedad civil y universidades. En la medida en que dichos actores se convierten en entidades coordinadoras se identifican más con los proyectos, se

⁸ La “Tarea Vida” es el Plan de Estado para el enfrentamiento al cambio climático en Cuba sustentado sobre una base científica multidisciplinaria. Contempla cinco acciones estratégicas y once tareas dirigidas a contrarrestar las afectaciones en las zonas más vulnerables. Fue aprobada por el Consejo de Ministros de Cuba el 25 de abril de 2017 y constituye una prioridad para la política ambientalista del país.

sienten más responsables, más seguros de su capacidad de poder gestionar, coordinar y monitorear los proyectos y los recursos financieros asociados a los mismos.

Sin embargo, el ADPC podría revertir de manera considerable este panorama, ya que desde que comenzó a implementarse se ha iniciado un proceso de firma y ratificación de convenios de financiación en cada sector bilateral de cooperación, por el cual se reconoce y asegura el carácter de coordinación de los proyectos de cooperación bilateral de la UE a instituciones relevantes en Cuba. Entre ellas se encuentran el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) para el sector de energías renovables, y el Ministerio de Agricultura (MINAG) para el sector de agricultura y seguridad alimentaria sostenibles. Además, en el Subcomité de Cooperación entre la UE y Cuba de noviembre de 2018 se tomó la decisión de establecer procesos de diálogo sectorial con los socios internacionales de cooperación, lo que permitirá canalizar fondos de cooperación de la UE directamente a instituciones cubanas en forma de apoyo presupuestario.

A finales del año 2019 se inició un proyecto para la rehabilitación del convento de Santa Clara, en La Habana Vieja, con vistas a crear un centro de formación para jóvenes de todo el Caribe⁹, y también se proporcionaron fondos de la UE a la Escuela de Cine y Televisión de San Antonio de los Baños y a la Universidad de las Artes (ISA). En este contexto, el programa conocido como Transcultura, de 15 millones de euros, es el destinado al apoyo de la cooperación cultural cubana con el resto del Caribe.

A raíz de la pandemia de la COVID-19, se ha reprogramado parte de los fondos de cooperación europea, y se han anunciado importantes ayudas, incluida una subvención de cinco millones de euros para acompañar un préstamo de la Agencia Francesa para el Desarrollo que iría al Instituto de Medicina Tropical Pedro Kourí para la compra de ventiladores mecánicos, equipos de protección individual, retrovirales y refuerzo de los laboratorios. Está también en estudio, a través de la OPS, la donación de una importante cantidad de medicamentos, tanto dedicados a tratar a pacientes de COVID-19 como de otro tipo para las farmacias cubanas (Deny Extremera San Martín, 2020).

En estos momentos se construye el nuevo marco de cooperación UE-Cuba para el ciclo 2021-2027. La Delegación de la Unión Europea en Cuba ya ha comenzado a dialogar con instituciones del gobierno, de la sociedad civil, del sector privado y de la academia, así como con los países del bloque comunitario y las agencias de Naciones Unidas, acerca de las prioridades de cooperación con Cuba para los próximos años.

6. COVID-19, crisis y reestructuración en Cuba: las potencialidades del ADPC con la UE

Cuba está viviendo, desde mediados de 2019, una muy difícil situación económica que tiene importantes repercusiones sociales. Son varios los elementos que interactúan simultáneamente y que explican la complejidad de la coyuntura actual. En primer lugar, los efectos acumulados de una crisis económica de largo plazo que experimenta el país desde hace años, cuya superación exige la modificación sustancial del modelo de gestión y de la estructura económica. Esa transformación del “modelo económico cubano” no se ha producido todavía de una manera sistémica, a pesar de haberse aprobado hace ya diez años (abril de 2011) un mapa de ruta para dicha reestructuración en los marcos del VI Congreso del PCC.

⁹ El objetivo es convertir el convento de Santa Clara, ubicado en el centro histórico de La Habana, en centro de formación académica en artes y oficios para la restauración y conservación del Patrimonio de Cuba, el Caribe y las Antillas.

En segundo lugar, la acentuación aguda del entramado de sanciones económicas del gobierno de EE.UU. contra Cuba, que aplicó la Administración Trump, y que se mantiene sin modificación alguna —hasta ahora— por el gobierno del presidente Biden. A lo anterior hay que añadir los efectos negativos muy agudos derivados de la pandemia de la COVID-19 sobre la economía y la sociedad cubanas desde el primer trimestre del año 2020.

Por último, en fecha más reciente, las contradicciones y errores de diseño del proceso de unificación monetaria y cambiaria —que se inició en el país el 1 de enero de 2021— han generado un notable incremento de la demanda agregada, en condiciones de agudo desabastecimiento, y por ende un crecimiento acentuado de la inflación, mientras no se produce la reacción productiva que se esperaba como resultado del proceso de devaluación del peso cubano y el realineamiento de los precios relativos.

Los anteriores elementos, junto a intentos disímiles de desestabilización promovidos desde el exterior, son las causas que explican las manifestaciones populares —y también los desórdenes violentos— que se produjeron en el país el 11 y 12 de julio de 2021.

Desde el punto de vista político, esta compleja coyuntura se da en un momento singular en la historia reciente cubana. El 19 de abril de 2021, concluyó en La Habana el VIII Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), que realizó un balance crítico de lo realizado en el último quinquenio y definió los principales lineamientos políticos, económicos y sociales de la isla para el periodo 2021-2026.

El congreso tuvo importante significación desde el punto de vista histórico y simbólico: en esta reunión concluyó el proceso iniciado en 2018 de traspaso del poder a una nueva generación de líderes cubanos, nacidos después del triunfo de la Revolución de 1959. Como resultado de ello, el presidente de la República, Miguel Díaz-Canel Bermúdez, fue electo primer secretario del PCC, y se renovó de manera significativa el Buró Político, el Secretariado y el Comité Central del PCC, los tres niveles máximos de dirección del PCC.

Los temas vinculados a la economía, en particular al proceso de reformas —que el argot político cubano define como “actualización del modelo económico y social”—, ocuparon un lugar relevante en los debates que tuvieron lugar. Una parte significativa del Informe al Congreso que leyó Raúl Castro, en su posición todavía de primer secretario, y las discusiones en diversas comisiones durante el segundo y el tercer día del evento, se dedicaron a analizar temas que directa o indirectamente estaban vinculados a la economía cubana.

Al menos en el futuro inmediato, el nuevo liderazgo tiene garantizado “normativamente” el acuerdo del último Congreso del Partido para avanzar en pos de la transformación económica. Ello queda explícito cuando se leen dos de las resoluciones aprobadas.

a. La Resolución sobre la Conceptualización del Modelo Económico y Social cubano plantea que entre las principales transformaciones a ejecutar en el futuro inmediato estarán: i) reconocer y diversificar las diferentes formas de propiedad y gestión en la economía, adecuadamente interrelacionadas; ii) perfeccionar integralmente el sistema de planificación y dirección de la economía; iii) reconocer, regular y lograr un correcto funcionamiento del mercado, y iv) la elevación del nivel y calidad de vida de la población es objetivo prioritario permanente, con énfasis en la seguridad alimentaria y energética, la educación y la salud.

b. La Resolución sobre el Estado de Implementación de los Lineamientos de la Política Económica y Social concluyó que las líneas principales de trabajo para el periodo 2021-2026 incluyen, entre otros:

i) fortalecer la gestión de los diferentes actores económicos, en especial la empresa estatal; ii) avanzar en la solución de los problemas estructurales, en particular desarrollar la producción y comercialización de alimentos, con énfasis en el sector agropecuario; lograr una mayor participación de las fuentes renovables en la matriz energética; incrementar las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones, recuperar y desarrollar el turismo, e impulsar la inversión extranjera directa, y iii) consolidar una mayor utilización de los instrumentos financieros en la conducción de la economía y avanzar en el logro de los equilibrios macroeconómicos fundamentales.

El discurso de clausura del VIII Congreso del presidente Díaz-Canel —en su condición de primer secretario del PCC electo— tuvo entre sus elementos centrales el análisis de la problemática económica de la nación, en especial del proceso de reformas.

Sobre este último aspecto, el presidente de la República dijo: “Permítanme ahora unas palabras sobre la crucial batalla económica, sin la cual todas las demás pueden resultar inútiles”. A partir de ahí reiteró que “el quinquenio que evalúa este congreso no exhibía buenos resultados económicos, en lo que influyó la ineficiencia e ineficacia en parte importante del sistema empresarial y presupuestario cubano, problemas estructurales del modelo que no se lograron resolver, y las trabas innecesarias y el burocratismo, entre otros males que lastran el desarrollo económico nacional, cuya solución depende de nosotros”.

Después de ese diagnóstico, el presidente Díaz-Canel concluía: “Para superar la crisis es preciso dinamizar el proceso de actualización del modelo económico y social, [...] combinando flexiblemente la relación entre la necesaria planificación, la descentralización y la autonomía indispensable para el desarrollo territorial; con la participación de todos los actores económicos, incluyendo la empresa estatal, las micro, pequeñas y medianas empresas y las cooperativas” (*Granma*, 2021).

Todo apunta a que, en el futuro inmediato, debe acelerarse el proceso de transformaciones económicas e institucionales en el país —tal y como se ha verificado desde el pasado mes de enero de 2021— para lo cual sería muy conveniente contar con apoyo externo. A este respecto, la UE está posicionada, sin lugar a dudas, como un importante actor internacional, que podría ser funcional a las modificaciones del modelo de desarrollo cubano. Debe recordarse que la UE ha adoptado una estrategia de presencia y acompañamiento al proceso de transformación en Cuba, como una política sin la carga ideológica y emocional que prevalece en la de EE.UU. hacia Cuba y, en cierta manera, en contraposición a Washington.

Hay cuatro dimensiones en las que el accionar de la UE y sus países miembros serían importantes para la dinámica de cambios internos en Cuba, lo que en definitiva podría coadyuvar al éxito de la transformación del modelo cubano:

1. La asistencia técnica, el asesoramiento, la transferencia de conocimientos y buenas prácticas internacionales en relación al diseño y aplicación de políticas públicas, el manejo macroeconómico, la descentralización y el desarrollo local. En este sentido, ya la UE ha venido desarrollando un importante programa de cooperación con las autoridades cubanas —en su segunda etapa de 2017 a 2021— que podría reforzarse ante las previsibles nuevas demandas por parte de Cuba en este ámbito de acción (véase Anexo 2).
2. El apoyo continuado de la UE y sus países miembros a la lucha contra el cambio climático y a la imprescindible transformación de la estructura productiva y tecnológica de Cuba, a través de los proyectos de cooperación que se han desarrollado, sobre todo los vinculados a los sectores y áreas estratégicas de acuerdo a las autoridades cubanas: i) desarrollar la producción y comercialización de alimentos, con énfasis en el sector agropecuario; ii) lograr una mayor participación de las fuentes renovables en

la matriz energética; iii) incrementar las exportaciones, y iv) promover la sustitución eficiente de importaciones.

3. El apoyo y la promoción —en conjunto con instituciones cubanas relevantes— a los flujos de IED dirigidos a sectores productivos cubanos como mecanismo por excelencia para incrementar los niveles potenciales de producción, avanzar en cuanto a modernización tecnológica y mejora de la productividad y competitividad de Cuba. En esta dimensión, la presencia que ya tiene Europa en el sector turístico de la isla —sobre todo España— sería fundamental para la recuperación de ese sector económico cubano y el aprendizaje indispensable con vistas a ofertar servicios turísticos confiables, seguros y eficientes en condiciones de la “nueva normalidad” pospandemia.

4. Finalmente, la UE podría resultar clave en la diversificación de las fuentes de financiamiento bancario para el desarrollo cubano. En tal sentido, podrían explorarse oportunidades de inversión en el ámbito financiero con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) al amparo del ADPC, que deja abierto el camino a dicha entidad para operar en la isla. El BEI podría complementar la cooperación bilateral y desempeñar un importante papel en áreas como infraestructuras, cambio climático, innovación, y pequeñas y medianas empresas. Esto coadyuvaría a una diversificación de las fuentes de financiamiento externo, no solo en términos de origen y de naturaleza de los fondos, sino también de su composición monetaria. Adicionalmente, sería conveniente estudiar el estado actual de los vínculos del Banco Internacional de Inversiones (BII) y la UE, ya que Cuba es parte de dicha institución y, de sus seis miembros europeos, cinco pertenecen a la UE: Rumanía, Bulgaria, Hungría, República Checa y Eslovaquia.

7. Resumen y conclusiones

1. La firma del ADPC de la UE con Cuba (ADPC) en diciembre de 2016 implicó la abolición definitiva de la llamada Posición Común, que había regido los vínculos del bloque europeo con la isla desde el año 1998. El nuevo enfoque de compromiso constructivo reconocía que el aislamiento no era funcional como estrategia de apertura en Cuba, por lo que se imponía sustituir la fase de compromiso condicionado, formalmente vigente entre 1996 y 2016. El ADPC inició una nueva etapa de relaciones más pragmáticas, evidenciando que los europeos finalmente aceptaban los cambios económicos y políticos, y el ritmo de la transformación del modelo económico, político y social diseñado por las autoridades cubanas.

2. La UE y Cuba han mantenido cinco diálogos políticos en cuanto a derechos humanos, desarrollo sostenible, armas de destrucción masiva, tráfico de armas ligeras y medidas coercitivas unilaterales. Además, se desarrollan tres diálogos sectoriales: energía, agricultura y cambio climático. En ellos se registran profundas diferencias en materia de derechos humanos, aunque se había observado un abordaje más equilibrado entre los derechos civiles, económicos, sociales y culturales. No obstante, el escenario al respecto se modificó lamentablemente a partir de las manifestaciones de protesta social en varias ciudades del país del 11 y 12 de julio de 2021, y la respuesta gubernamental a las mismas.

3. El interés europeo por Cuba tiene un significativo componente económico. La UE es un importante socio comercial de la isla, sus países están entre los principales emisores de turismo, y también ocupan los primeros lugares en la lista de inversores extranjeros en Cuba. En esos tres componentes de las relaciones económicas externas de la isla con la UE, sobresale el peso decisivo de los intercambios con España.

4. El sector del turismo cubano resulta relevante para las relaciones con la UE, no tanto por su dimensión comercial (flujos de turismo) como desde el punto de vista de las inversiones. Las compañías eu-

ropeas dominan, casi absolutamente, los más destacados negocios con capital extranjero vinculados a este importante sector económico cubano.

5. El bloque europeo también es el primer inversor en el país caribeño principalmente en los sectores de turismo, construcción, industria ligera y agroindustria. La presencia de inversionistas europeos es mayoritaria en la Zona Especial de Desarrollo del Mariel (ZEDM).

6. Con la firma del ADPC se crean nuevos espacios para el relanzamiento de la cooperación y los resultados son visibles. Los flujos de cooperación al desarrollo desde la UE a Cuba se han triplicado. Hasta finales de 2019 se registraban en fase de implementación 48 proyectos por valor de 83 millones de euros y 23 proyectos por valor de 56 millones de euros en proceso de contratación directa o por convocatoria.

7. Cuba atraviesa, desde mediados del año 2019, una difícil situación económica con importantes repercusiones sociales. Varios elementos —de naturaleza interna y externa—, en su interacción simultánea, explican la complejidad de la coyuntura actual, y el alcance y naturaleza de las manifestaciones de protesta social del 11 y 12 de julio de 2021.

8. En un futuro inmediato, debiera acelerarse el proceso de transformaciones económicas e institucionales en el país, para lo cual sería necesario contar con apoyo externo. La Unión Europea, a diferencia de EE.UU., está en condiciones de desempeñar un importante rol en dicha transformación. Hay cuatro áreas en las que el apoyo europeo favorecería la dinámica de cambios en Cuba: i) asistencia técnica y asesoramiento para el diseño y aplicación de políticas públicas, manejo macroeconómico, descentralización y desarrollo local; ii) cooperación para la lucha contra el cambio climático, y la transformación de la estructura productiva y tecnológica de Cuba; iii) estrategias para la promoción y el estímulo a flujos de IED procedentes de Europa, dirigidos a sectores productivos clave, y iv) la exploración de oportunidades financieras para Cuba a través del BEI al amparo del ADPC vigente.

Referencias bibliográficas

ANALISTAS FINANCIEROS INTERNACIONALES (AFI) (2020): *Cuba. Fichas País 2020*. Disponible en: https://empresas.afi.es/ContentWeb/EmpresasUnicaja/cuba/contenido_sidN_1052233_sid2N_1052384_cidL_777988_ctylL_139_scidN_777988_utN_3.aspx?axisU=informe.pdf.

AYUSO, A. (2017): *Nueva etapa entre Cuba y la UE: Escenarios de futuro*, Barcelona, CIDOB. Disponible en: https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/nueva_etapa_entre_cuba_y_la_ue_escenarios_de_futuro (consultado el 23 de abril de 2021).

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (CRS) (2021): *U.S. Agricultural Trade with Cuba: Current Limitations and Future Prospects*. Disponible en: <http://crsreports.congress.gov/>.

DENY EXTREMERA SAN MARTÍN, I. P. (2020): “Cooperación Unión Europea-Cuba se adapta a los tiempos de pandemia y se alista para 2021-2027”, en *Cubadebate*. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/07/28/cooperacion-union-europea-cuba-se-adapta-a-los-tiempos-de-pandemia-y-se-alista-para-2021-2027/>.

EFE (2019): “La UE pide a Cuba que responda a la ley Helms-Burton con mayor apertura comercial”, 31 de mayo. Disponible en: <https://oncubanews.com/mundo/europa/ue-pide-a-cuba-que-responda-a-ley-helms-burton-con-mayor-apertura-comercial/>.

GRANMA, S. E. (2021): Informe Central al 8vo Congreso del Partido Comunista de Cuba, *Granma*, p. 8.

- ICEX ESPAÑA (2021): *DataInvex. Cuba. Relaciones bilaterales*. Disponible en: ICEX: www.icex.es.
- ICEX, CUBA (2021): *CUBA. Informe Económico y Comercial. Elaborado por la Oficina Económica y Comercial de España en La Habana*. Disponible en: <https://www.icex.es> (consultado el 12 de mayo de 2021).
- LÓPEZ-LEVY, A. (2019): “Cuba y el Gobierno de Trump: retorno al conflicto e implicaciones para la relación triangular con Europa”, *Análisis Carolina*, nº 8/2019, Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/06/AC-8.pdf> (consultado el 18 de mayo de 2021).
- MINCEX (2020): *Cuba. Cartera de Oportunidades de la IED 2020-2021*. Disponible en: <https://www.pro-cuba.cu/cartera-de-oportunidades/>.
- ONEI (2019): *Anuario Estadístico de Cuba 2019. Edición 2020*. Recuperado el 3 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.onei.gob.cu> (consultado el 3 de mayo de 2021).
- PERELLÓ, J. L. (2020): Ponencia “Impactos de la COVID-19 en el turismo del Caribe”. XIV Conferencia Internacional de Estudios del Caribe ‘La crisis como oportunidad de transformación’, La Habana, Cuba (consultado el 18 de febrero de 2021).
- REUTERS (2020): “EEUU prohíbe entrar al CEO de Meliá por los hoteles en Cuba” (6 de febrero). Disponible en: <https://www.reuters.com/article/melia-cuba-eeuu-idESKBN2000WR>
- SÁNCHEZ, M. y BORRÁS F. (2021): “La gestión de la deuda pública en Cuba: los desafíos del endeudamiento externo”, *Miradas a la Economía Cubana 2020*, Centro de Estudios de la Economía Cubana, La Habana, Cuba.
- TOURINEWS (2019): *Europa muestra sus armas para proteger sus inversiones en Cuba*. Disponible en: https://www.tourinews.es/resumen-de-prensa/notas-de-prensa-destinos-competidores-turismo/la-ue-muestra-sus-armas-para-proteger-las-inversiones-europeas-en-cuba_4454160_102.html.
- UNIÓN EUROPEA (2019): *Cooperación Unión Europea-Cuba. Contribuyendo a la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Disponible en: http://www.foroeuropacuba.org/docs/documents/2-03-20_09-03-50_cooperacion-union-europea_cuba.-contribuyendo-a-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible_compressed.pdf.
- ZEDM (2020): *Cuba. Avances de la ZED Mariel 2020*. Disponible en: www.foroempresarial.mincex.gob.cu.

Anexos

Anexo 1. Vías de implementación de la cooperación UE-Cuba

Programas bilaterales

- Soberanía alimentaria y nutricional mediante la producción resiliente y sostenible de alimentos.
- Soberanía energética y sostenible a través de la promoción del uso de fuentes renovables de energía y eficiencia energética.
- Modernización socioeconómica en sectores clave como la planificación, las estadísticas, la equidad fiscal, los registros judiciales, la prevención del lavado de activos, y las capacidades de innovación y gestión del emergente sector privado.

Programas regionales, temáticos y de emergencia

- Adaptación al cambio climático a través de la planificación integrada en costas afectadas por la subida del nivel del mar; del desarrollo de sistemas agroalimentarios y de energía resilientes; y de las capacidades de detección y respuesta a fenómenos naturales, en especial la sequía, las inundaciones y los ciclones.
- Incentivos a las inversiones en infraestructuras sostenibles como canalización y tratamiento de agua, plantas de biomasa, centrales eólicas, gestión de planes ambientales y de transportes, y créditos a proyectos agrícolas sostenibles.
- Promoción de la cultura como vector de diálogo y cohesión social, y como factor diferenciador del país en actividades como el turismo y las industrias creativas.

Programas de generación de conocimientos

- Los programas de cooperación académica de Erasmus+ entre universidades cubanas y otras de Latinoamérica y de la UE se centran en la promoción de la internacionalización, las energías renovables y la promoción de la movilidad académica.
- Los programas de cooperación científica del programa Horizonte 2020 entre centros de investigación cubanos y de la UE están focalizados en biotecnología para el control de epidemias médicas y de plagas en cosechas, nanotecnología, y tecnologías de la información, además de promover la movilidad de científicos.

Anexo 2. Modernización socioeconómica

Programa de Intercambio de Expertos Cuba – Unión Europea II

En 2017 comenzó la segunda fase de este programa, para acompañar a Cuba en la implementación de sus “Lineamientos de la Política Económica y Social” a través del intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas en la gestión de la Administración y las Políticas Públicas tanto a nivel central como local, así como en la gestión empresarial y la innovación.

Financiado con 10.365.000 euros, este programa está dirigido, por el lado cubano, por el Ministerio de Economía y Planificación (MEP), de la mano del Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX), y con la coordinación del Ministerio de Educación Superior (MES) para los temas relacionados con calidad universitaria, innovación y gestión empresarial. Las instituciones cubanas beneficiarias son el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE), la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT), Pro-Cuba, la Cámara de Comercio de Cuba, el Centro de Superación del MINCEX, el Ministerio de Justicia (MINJUS), la Fiscalía General y el Ministerio de Energía y Minas (MINEM). Otras instituciones que participan en el Programa son el Instituto de Refrigeración y Climatización (IRC) y el Instituto de Planificación Física (IPF), y el grupo BioCubaFarma. El programa se implementa por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y por la Fundación Europea para el Desarrollo de la Gestión (EFMD, por sus siglas en inglés).

Actividades

Se proponen actividades diversas, con gran flexibilidad —y diseñadas conjuntamente con el beneficiario con el fin de adaptarse a sus necesidades— que incluyen misiones de identificación, formación convencional, seminarios, visitas de estudio, asistencia técnica de corta duración, congresos, conferencias, etc. Hasta el momento se registran avances importantes en algunos de los procesos sobre los que ha trabajado el programa en las siguientes áreas:

- Planificación y desarrollo local.
- Políticas públicas y modelos/escenarios económicos.
- Cadenas productivas energéticamente eficientes y desarrollo empresarial.
- Comercio exterior, inversión extranjera y colaboración económica, incluidos los temas relacionados con las ventanillas únicas para comercio exterior e inversión extranjera.
- Estadística y censo de población.
- Administración tributaria.
- Sistema de registros públicos.
- Gaceta oficial.
- Calidad en la gestión universitaria.
- Innovación y creatividad en la gestión local para el desarrollo.
- Farmacoeconomía.



Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8, 4ª planta
28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina



Fundación EU-LAC
Grosse Bleichen 35
20354 Hamburgo - Alemania
www.eulacfoundation.org
@eulacfoundation

Fundación Carolina / Fundación EU-LAC, febrero 2022
ISSN-e: 1885-9119
DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DTFF01es>

Cómo citar:

Romero G., A.F. (2022): “El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación y las relaciones entre la Unión Europea y Cuba”, *Documentos de Trabajo*, nº especial (1) es, Madrid, Fundación Carolina/Fundación EU-LAC

La Fundación Carolina y la Fundación EU-LAC no comparten necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publican.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

