

Cuba y Europa más allá de la Posición Común

Susanne Gratius

»» La Posición Común sobre Cuba no se ha eliminado. Con la escueta frase, “los ministros debatieron los desarrollos recientes en Cuba y solicitaron a la Alta Representante explorar las posibilidades de las relaciones hacia el futuro”, el Consejo de la UE del 25 de octubre de 2010 adoptó un acuerdo de mínimos entre la propuesta del gobierno español de abolir la Posición Común y su defensa por parte de Alemania y otros países europeos. De momento se mantiene, pero Catherine Ashton obtuvo el mandato de presentar, antes de finalizar el año, una estrategia futura. En principio, no es una decisión demasiado novedosa. Cabe recordar el fallido intento de diseñar una política a largo plazo hacia Cuba durante la Presidencia alemana de la UE en 2007. Para que no se repita esta experiencia, en primer lugar, habría que conciliar y consensuar las visiones de los Estados miembro de la UE. En segundo lugar, la UE tendría que desarrollar una estrategia hacia la isla que, aparte de reflejar una visión futura, debería coincidir con su política hacia países con regímenes similares.

CONCILIAR LAS POSICIONES EN EL SENO DE LA UE

La primera condición de consensuar políticas no es una tarea fácil. Desde 1996, el debate europeo-cubano se centra en la Posición Común, un corto texto de poco más de una página, cuyos objetivos e instrumentos permiten una amplia interpretación. En su momento, el documento reflejaba un consenso de mínimos entre los 15 Estados miembro. Su objetivo era “favorecer un proceso de transición hacia una democracia pluralista y el respeto de los derechos humanos”. En su artículo 4 se establece la ruta a seguir. Después de los pasos dos y tres –iniciar un diálogo político e intensificar la cooperación–, ahora la UE ha dado el ter-

CLAVES

- Cuba ya ha iniciado un proceso de transformación económica y es una sociedad más plural.
- Aparte de la disputa entre Alemania y España, el debate sobre Cuba reflejó diferencias entre el Parlamento Europeo y el Consejo.
- Si la UE quiere seguir el modelo de relación con Vietnam, debería reemplazar la Posición Común por un diálogo político sobre derechos humanos y un acuerdo de cooperación.

»»»»» cero: “reforzar el diálogo para explorar mayores posibilidades para la futura negociación de un acuerdo de cooperación con Cuba”. El hecho de que la UE tardó 14 años en llegar a esta conclusión señala la extrema dificultad de conciliar los intereses y visiones de 30 actores incluyendo la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo.

Desde junio de 2010, cuando se decidió desplazar la decisión sobre la Posición Común, se ha percibido un tira y afloja entre el grupo de los aperturistas, liderados por España y el de los más duros, esta vez encabezado por Alemania. Ambos pudieron mostrar la decisión del 25 de octubre como una victoria. La ministra Trinidad Jiménez declaró públicamente que la UE abrirá el camino hacia un acuerdo de cooperación con Cuba y el Gobierno de Angela Merkel logró mantener la Posición Común, aprobada en diciembre de 1996, inicialmente contra la voluntad de Alemania. Aparte de la disputa entre Alemania y España, el debate de este año reflejó diferencias entre el Parlamento Europeo y el Consejo.

Muchos Estados miembro utilizan Cuba y el debate anual sobre la Posición para otros objetivos políticos. Unos para afirmar que tienen un enfoque diferente a los gobiernos que les antecedieron (caso de España y en menor medida Alemania), otros para consolidar su alianza con Estados Unidos (caso del Reino Unido y de Alemania) y algunos de los nuevos Estados miembro, sobre todo la República Checa, para distanciarse y transferir su propia experiencia con el socialismo a Cuba, aunque guarda pocas semejanzas. De cara a la agenda post-Lisboa, el caso de Cuba demanda un debate más profundo en el seno de la UE sobre cómo promover la democracia y los derechos humanos. Hay cuatro grupos de países cuyos integrantes varían:

- Los países nórdicos que exigen liberar todos los presos políticos antes de avanzar en las relaciones y el pleno respeto de los derechos democráticos.
- Los atlantistas, aliados de EE UU, que priorizan sus relaciones con Washington y actúan con cautela.

- Los anti-castristas convencidos que reclaman un diálogo privilegiado con los disidentes, mayor presión política y sanciones diplomáticas.
- Los comprometidos que favorecen una política de compromiso crítico o incondicional por principios o anti-americanismo.

Desde esta perspectiva de poder, era lógico que los comprometidos no lograran convencer a los demás a adoptar su postura, aunque Cuba haya liberado más de cuarenta presos políticos, cumpliendo una de las demandas constantes de la UE. El debate del 25 de octubre evidenció una paulatina pérdida de influencia de España en la UE, que hasta ahora había sido el factor determinante en la política hacia Cuba. Asimismo, se percibió una transición de las competencias de los Estados miembro hacia el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) dirigido por Catherine Ashton para diseñar una nueva política hacia Cuba que debe fusionar las posturas de los Estados miembro y reflejar los cambios en la isla.

DISEÑANDO UNA ESTRATEGIA FUTURA

La estrategia futura de la UE tendría que tener en cuenta posibles escenarios domésticos y ser coherente en relación a las políticas hacia otros países con regímenes similares. En cuanto a lo primero, la Posición Común de la UE apuesta a una reforma en vez de una ruptura democrática al constatar que “es muy probable que la transición sea pacífica si el régimen actual la inicia por sí mismo o hace posible dicho proceso”. Aunque es mucho pedir que un régimen autoritario se elimine a sí mismo, la frase refleja la esperanza que las reformas económicas en Cuba ayuden al surgimiento de un grupo político que empuje una apertura democrática.

El sistema cubano es un híbrido entre autoritarismo latinoamericano y régimen socialista, con la particularidad del líder carismático y la trayectoria revolucionaria. En el actual contexto de las Américas, el régimen cubano tiene algo arcaico, tanto por la edad de la cúpula política como por

la singularidad del liderazgo post-carismático, con Raúl en el gobierno y Fidel en la sombra. En la Cuba actual conviven el museo de la Revolución construido por sus dirigentes y la nueva era de capitalismo salvaje y mercado negro necesario para sobrevivir. Como no se percibe ninguna renovación política y generacional, es difícil imaginarse que el modelo de gobierno actual sobreviva en el tiempo.

Identificar vías futuras de cooperación entre la UE y Cuba incluye necesariamente una reflexión sobre qué pasará en Cuba en los próximos años. No se trata de desarrollar un *blue-print* de una transición de ciencia ficción, como lo hizo Estados Unidos en múltiples documentos, sino de reflexionar sobre diferentes escenarios políticos en

un momento de gran incertidumbre política en Cuba. Detrás de la visión europea de un cambio pacífico desde arriba están los modelos de transición conocidos.

En su vecindad, el futuro de Cuba se podría parecer a México o a Nicaragua que cuentan con experiencias revolucionarias. No obstante, el Partido Comunista Cubano no

es el PRI, sino que ha tenido y sigue teniendo un papel secundario comparado con el protagonismo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) que, a su vez, no son los militares represivos de la dictadura chilena o argentina porque no han sido utilizados para la represión. Por otra parte, Cuba tampoco es Nicaragua: no sufrió una guerra civil ni ha surgido ninguna figura política como Violeta Chamorro que podría indicar una salida electoral y, además, están ausentes los mediadores latinoamericanos o europeos.

Chile y España son ejemplos de transiciones graduales, pactadas y pacíficas. No obstante, en Cuba

no existe ningún movimiento opositor importante; evidentemente Raúl Castro no es Pinochet, y en Cuba no hay desaparecidos. En cuanto al ejemplo de España, no hay ningún Rey que pudiera mediar, Fidel no murió ni tampoco existe una oposición movilizada. Es por ello que, contrario a la hipótesis de la Posición Común, no es tan evidente que un cambio político en Cuba sea pacífico, pactado y gradual.

Fuera de Iberoamérica, el caso de Polonia es interesante por el papel que jugó la Iglesia Católica como instancia mediadora. También en Cuba, la Iglesia Católica es, desde la visita del Papa en 1998, el único espacio público autorizado no oficial que, recientemente, ha negociado con el gobierno la liberación de presos políticos. Sin embargo, no ha surgido ninguna figura de la oposición de la fuerza de un Lech Walesa.

Las transformaciones en Hungría o en Rumania, tienen menos validez porque Cuba no ha iniciado ningún camino de reformas de tercera vía que se podría parecer a lo que en su momento hizo Budapest. En cuanto a Rumania, el sistema político cubano es muy diferente y después de la exitosa sucesión de Castro a Castro, tampoco cabe esperar un desenlace violento como el del régimen de Ceaucescu.

En cuanto al caso de Rusia, aunque hay algún paralelismo respecto al mercado negro y la corrupción del sistema socialista, no existe ningún Gorbachov cubano. Además, la cercanía de EE.UU. y su modelo político marcan una clara diferencia con la trayectoria de Rusia.

En Cuba se manejan dos escenarios: China y Vietnam. Raúl Castro ha estudiado el modelo de reformas económicas con control político y unipartidismo. Sin embargo, (¿aún?) no parece haber llegado a la conclusión de que este sea el camino más idóneo para Cuba. Actúa con mucha cautela para preservar el consenso interno en una cúpula política aparentemente hermética. Es probable que la misma se encuentre dividida en cuanto al grado de apertura económica necesario para sobrevivir pero perjudicial para mantenerse en el

»»»»» poder. El modelo de control político con economía mixta que representa Vietnam sería el que más se acerca a las visiones futuras del régimen cubano.

Estas experiencias sirven de marco de referencia, pero nadie puede pronosticar con certeza el futuro de la isla. Cabe recordar que Cuba ya ha iniciado un proceso de transformación, sea en el sentido oficialista en el que Revolución es “cambiar todo lo que debe ser cambiado como expresó Fidel Castro (2000)”, o entendido como cambio del sistema político. En julio de 2010, el gobierno cubano anunció el despido de medio millón de trabajadores estatales que serán desempleados o reubicados en el nuevo “sector privado” que, contrario a los logros de la Revolución, se centra en profesiones que exigen escasa o ninguna formación. Asimismo, se está preparando el VI Congreso del Partido Comunista Cubano (PCC) previsto para abril de 2011, en el que se diseñarán nuevos lineamientos económicos incluyendo un mayor espacio para la iniciativa privada, una revisión del modelo salarial y una reducción en el papel del Estado.

En lo político, Cuba es una sociedad más plural. Antes de 2006, durante la Presidencia de Fidel, hubiese sido impensable que el gobierno negociara con la Iglesia Católica la liberación de disidentes, que el cantante oficialista Silvio Rodríguez discutiera con el enemigo declarado Carlos Alberto Montaner, que las Damas de Blanco protestaran en las calles de La Habana, que muriera un disidente de huelga de hambre o que los jóvenes blogueros abrieran un debate abierto sobre el futuro del país. El cambio desde abajo es irrefrenable. A las autoridades le quedan dos respuestas: legalizar o reprimir. Los últimos pasos que ha dado el régimen indican lo primero. Si es así, la apuesta de la UE de apoyar cambios desde dentro es acertada.

No es una casualidad que Cuba empiece a liberar presos políticos en un escenario regional e internacional diferente. EE UU aceptó eliminar la cláusula que impedía su regreso a la OEA y volvió a la política del *people-to-people-contact* de Clin-

ton. Antes de asumir el nuevo Congreso Republicano, en enero de 2011, se podría abrir una ventana de oportunidad para que Obama flexibilizara su política de sanciones. América Latina admitió a Cuba en el Grupo de Río y Brasil intensificó sus relaciones bilaterales con la isla. La UE eliminó las medidas restrictivas impuestas en 2003 y España adoptó una política de compromiso incondicional, similar a la de sus socios “iberoamericanos”.

A pesar de este consenso de mínimos en torno al “compromiso”, faltan los incentivos externos para realizar cambios. La UE no ofrece ninguna perspectiva de adhesión ni tampoco promete beneficios económicos adicionales incluso si llegara a firmar un acuerdo de cooperación. EE UU se deja pagar los alimentos y medicinas en moneda dura e impide que Cuba tenga acceso a créditos blandos. Desde esta perspectiva tiene su lógica que Cuba acuda al apoyo de China, su mayor socio comercial, y de Venezuela que le ofrece petróleo a cambio de médicos y asesores cubanos. Por tanto, la reflexión en la UE debe incluir un debate sobre los incentivos económicos que puede ofrecer a Cuba si continúa el camino de las reformas.

HACIA UNA POLÍTICA MÁS COHERENTE

Por otra parte, la UE debería contrastar su política hacia Cuba con la de otros países donde ha llegado a conclusiones muy diferentes. ¿Por qué la UE tiene una política de cooperación normal con Vietnam, país con el cual firmó un acuerdo en 1996 y negociará la liberalización comercial? ¿Cómo se explica que la UE tiene una Posición Común de medidas restrictivas contra el régimen de Myanmar y no contra el gobierno de Cuba? Teniendo en cuenta que los tres países cuentan con gobiernos autoritarios y partidos únicos, desde una óptica de la coherencia, es difícil comprender que la UE mantiene tres enfoques diferentes. La respuesta es la influencia de determinados Estados miembro: Francia en el caso de Vietnam, el Reino Unido en el caso de Myanmar y España en el caso cubano. El resultado señala tanto la importancia de las políticas bilaterales de determi-

nados Estados miembro como su respectivo peso en la política de la UE.

En la UE del Tratado de Lisboa, los Estados miembro pesan algo menos y las Posiciones Comunes han sido sustituidas por Posiciones de la Unión. Sin embargo, sólo cambiaron de nombre, sin que haya tenido lugar una reflexión más de fondo sobre la utilidad y el contenido de este instrumento de política exterior que actualmente se aplica a 19 países incluyendo Cuba. También llama la atención que la UE utiliza a veces Posiciones Comunes y otras veces decisiones del Consejo para imponer sanciones o restricciones que se aplican contra 28 países y los grupos terroristas.

La Posición Común sobre Cuba se limita a una declaración de principios sin impacto real.

Cuba es, sin duda, la excepción. Sólo en su caso, la Posición Común no fue diseñada para sancionar a determinadas personas o imponer un embargo de armas sino como un instrumento de promoción democrática a través de una “condicionalidad blanda”. Aparte de la paradoja de mantener cada año

un debate sobre una pequeña isla del Caribe sin importancia estratégica, también en esta óptica, la política de la Unión singulariza el caso cubano. Al carecer de instrumentos, sean restricciones o incentivos, la Posición Común sobre Cuba se limita a una declaración de principios sin impacto real. Es por su escasa utilidad como instrumento político que la UE debería eliminarla y sustituirla por una estrategia a más largo plazo.

Desde la perspectiva de consensuar las posiciones de los Estados miembro y diseñar una estrategia futura, es de esperar que el proceso de reflexión actual conduzca a algo más que a otro tibio documento de compromiso con más o menos condicionalidad. A través de incentivos, la UE podría ayudar a preparar un futuro mejor de la isla, sin

alimentar la lógica de la injerencia interna ni tampoco legitimar un régimen que está crecientemente cuestionado y bajo presión. No perder de vista la dimensión política del cambio, hasta ahora ausente en las estrategias de poder cubano, tampoco significa negar los signos de apertura en Cuba.

Si en su relación con Cuba, la UE quiere seguir el modelo de relación con Vietnam, como indica su política actual, debería reemplazar la condicionalidad democrática del *do-ut-des* por un diálogo político sobre derechos humanos y un acuerdo de cooperación. Si la UE llegara a firmarlo –algo bastante difícil ante la hostil reacción de La Habana al mantenimiento de la Posición Común –sólo consagraría lo que ya es la práctica habitual de todos los Estados miembro: establecer acuerdos con Cuba y tener presencia económica y diplomática. Por razones de coherencia política, lo lógico sería seguir el modelo Vietnam y desarrollar, al mismo tiempo, una estrategia post-castrista.

Precisamente porque Cuba es un país sin importancia estratégica para la UE, está en juego su capacidad y credibilidad de definir políticas coherentes que conducen a los valores que defiende y representa la propia Unión. Si no lo logra en el caso cubano, ¿cómo va a afrontar las grandes cuestiones internacionales sin perderse en debates internos que poco o nada tienen que ver con la eficacia de la política exterior hacia determinados países? En este sentido, el caso de Cuba es también un ejercicio para superar la vieja práctica de percibir la política exterior europea desde la óptica de determinados países por una política exterior más común y coherente.

Susanne Gratius es investigadora senior de FRIDE.

Publicación financiada por el proyecto Cuba de la AECID.

e-mail: fride@fride.org
www.fride.org