

---

# Redefiniendo la relación entre la Unión Europea y los países de África, el Caribe y el Pacífico\*

---

Roberto Domínguez Rivera\*\* y Manuela Picq\*\*\*

---

## Resumen

El ensayo analiza la evolución de la relación bilateral entre la UE y el Caribe en el marco del mecanismo de los países de África, Asia y el Pacífico, desde la Convención de Lomé hasta el reciente Acuerdo de Cotonou, con particular referencia a Cuba. La relación bilateral ha evolucionado de una posición paternalista y proteccionista a un enfoque más pragmático y orientado al libre comercio. El Caribe enfrenta el desafío de acelerar su integración como bloque, a fin de cosechar los beneficios que le plantea el nuevo acuerdo y evitar las disparidades de negociar por separado bajo un contexto novedoso de globalización.

## Abstract

The essay reviews the evolution of the EU-Caribbean region bilateral relation under the African, Caribbean and Pacific Group of Nations mechanism, from the Convention of Lomé to the recent Cotonou Agreement, with special reference to Cuba. The bilateral relationship has evolved from a paternalistic and preferential position to a more pragmatic and free trade oriented approach. The Caribbean region faces the challenge of accelerating its integration in a single block, in order to reap the benefits of the new accord, and to avoid the disparities of negotiating separately under a renewed context of globalization.

## Introducción

En la última década, las relaciones exteriores de la Unión Europea (UE) han tenido como prioridad su entorno histórico-geográfico inmediato, como se puede reflejar en la ampliación de 2004 y en el debate sobre el texto de Constitución Europea. En ese marco, las relaciones con el Caribe, zona fuera del interés prioritario europeo, son ubicadas en términos generales en las políticas de cooperación al desarrollo y dentro de los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP).

El desarrollo desigual entre los países es uno de los asuntos más complejos de la agenda internacional.

\* Una versión preliminar de este artículo fue presentado en el IX Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios del Caribe "El Caribe: nuevos horizontes", celebrado en Cozumel, Quintana Roo, del 16 al 19 de abril de 2002.

\*\* Candidato a Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Maestro en Relaciones Internacionales con especialidad en Estudios Europeos por la Fundación Ortega y Gasset, España.

\*\*\* Doctora en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami, y maestra en Historia por la Universidad Pierre Mendès France. Actualmente es profesora en la Universidad San Francisco de Quito, en Ecuador.

Más de una década después de la caída del Muro de Berlín, la frontera Norte-Sur se mantiene, y en unos casos se refuerza para dividir el bienestar de la pobreza. Las dudas acerca del alcance de las políticas de cooperación al desarrollo han crecido, en especial en la manera y en los medios utilizados para reducir la brecha entre el Norte y el Sur. Con amnesia histórica de los beneficios obtenidos de la época imperial, por un lado, y con magros resultados en los países destinatarios de la ayuda al desarrollo, por el otro, ahora el discurso del desarrollo de la UE con el Caribe se basa en la implementación de esquemas de economía de libre comercio. Así, los países menos desarrollados están obligados a fortalecer sus instituciones y participar en la economía global, sin muchas oportunidades disponibles para ellos en un contexto internacional desigual. La relación de la UE con el Caribe ha seguido este patrón de conducta.

En este artículo se analizan los acuerdos de Lomé y los aspectos que llevaron a su reforma. Posteriormente, se desglosan los puntos más importantes del Acuerdo de Cotonou, para más adelante apuntar el estado que

guardan las relaciones del Caribe con la UE, con especial énfasis en el caso de Cuba.

### Lomé: contribuciones y limitaciones

El aspecto económico ha sido pieza fundamental de las relaciones de la UE con los países ACP, mecanismo que se ha convertido en el más importante vínculo entre los países industrializados y los que están en vías de desarrollo. En los últimos años, la relación UE-ACP se ha ajustado a las alteraciones de la realidad global y de las dinámicas internas de la Unión. Visto desde una perspectiva de largo plazo, esta relación ha transitado de una posición preferencial y paternalista a las ex colonias hacia un esquema más pragmático y de libre comercio.

Después de que varios países ganaron su independencia, la Convención de Yaundé fue firmada en 1963 entre las Comunidades Europeas y 18 países africanos, estableciendo un medio formal de cooperación económica, social y cultural. Con la ampliación de los miembros de las Comunidades Europeas y el creciente número de ex colonias, se firmó la primera Convención de Lomé en 1975. En principio, la experiencia resultó positiva, ya que el hecho de que los países ACP trabajaran

juntos como un bloque ayudó a forjar un sentido de identidad entre los países ACP, si bien es cierto que no como en modelos más integracionistas de organización regional como (...) la CE (Comunidad Europea) misma, al menos como un grupo coordinado que comparte un propósito.<sup>1</sup>

La primera Convención de Lomé entró en vigor en abril de 1976, y duró cinco años. Lomé II cubrió el periodo de 1980 a 1984, Lomé III de 1985 a 1989 y Lomé IV de 1990 a 1999. Los países ACP actualmente alcanzan el número de 77, cifra que representa cerca del 40 por ciento de la membresía de la Organización de las Naciones Unidas.<sup>2</sup>

Los países ACP reciben accesos preferenciales no recíprocos, así como asistencia económica.<sup>3</sup> El esque-

<sup>1</sup> Christopher Piening, "The EU, Lomé, and the Developing World" en *Global Europe: The European Union in World Affairs*, Lynne Rienner Publishers, Boulder y Londres, 1997, p. 178.

<sup>2</sup> De los países ACP, 48 Estados son africanos, 15 del Caribe y 14 del Pacífico. Cabe señalar que de los 49 Estados menos desarrollados, 40 pertenecen al grupo ACP.

<sup>3</sup> Van Hove K. y H.B. Solignac Lecomte, "Aid for Trade Development: Lessons for Lomé V" en *ECDPM Discussion Paper*, núm. 10, ECDPM, Maastricht, 1999, pp. 1-53.

ma de Lomé ofrece ayuda financiera a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) mediante dos modalidades: programable y no programable.<sup>4</sup> La ayuda al desarrollo es otra área que domina el apoyo de la UE a los países ACP, con recursos que han crecido desde su inicio: durante 1957-1963, la disponibilidad de recursos alcanzó la cantidad de 726 millones de dólares y para 1996-2000 alcanzó 18.3 mil millones.<sup>5</sup>

La asociación de los países ACP representa la pieza central de la política de desarrollo de la UE hacia los países menos desarrollados. Si bien es cierto que esta relación plantea un espectro amplio de temas que abarcan la dimensión económica, social y cultural, no hay duda de que el aspecto económico se mantiene como el elemento clave, especialmente a través del estímulo a las exportaciones hacia la UE.<sup>6</sup>

Aunque estos programas han apoyado a las ex colonias de Europa para enfrentar su subdesarrollo, algunos problemas han emergido en su puesta en práctica, tales como: a) protocolos especiales de la Política Agrícola Común que limitan las exportaciones de los países ACP; b) reducción de las importaciones de productos básicos por la UE; c) creciente papel económico de otras zonas (Asia y América Latina) en el marco de las relaciones comerciales de la UE; y d) dificultades en la aplicación de programas de ayuda a los países ACP.

En el rubro político, la comunicación bilateral se realiza a través de las instituciones establecidas por la Convención de Lomé,

las cuales han producido resultados concretos en áreas tales como el crimen organizado o el tráfico ilícito de drogas, buen gobierno, apoyo a los procesos de democratización y respeto a los derechos humanos.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Los países ACP fueron incluidos en la ayuda programable en la forma de Programas Nacionales y Regionales Indicativos, mientras la ayuda no programable fue garantizada sobre una base de caso por caso, a través de los Stabex y Sysmin: el Stabex, un esquema de estabilización a las exportaciones, cubre 48 productos agrícolas y provee un grado de estabilidad a través de transferencias compensatorias, y el Sysmin, el cual cubre exportaciones de minerales claves y busca salvaguardar la producción minera.

<sup>5</sup> John McCormick, *The European Union: Politics and Policies*, Westview Press, Boulder, 1996, p. 184.

<sup>6</sup> Olufemi Babarinde, "The European Union's Relations With the South: A Commitment to Development?" en Carolyn Rhodes (ed.), *The European Union in the World Community*, Lynne Rienner Publishers, Boulder y Londres, 1998, p. 136.

<sup>7</sup> European Commission, *European Union-Latin America-Caribbean-Advancing Together*, Office for Official Publication of the European Communities, Luxemburgo, 1999, p. 20.

Desde el punto de vista de la UE, este diálogo provee a los países ACP no sólo la diversificación en materia política, económica y comercial, sino que en el caso de los países del Caribe representa también un contrapeso a lo que "algunas veces es percibido como una excesiva dependencia política y económica hacia Estados Unidos."<sup>8</sup>

Las convenciones de Lomé fueron renovadas tres veces y han sido altamente criticadas. A pesar de la ayuda recibida, los países ACP tuvieron un débil desempeño e incluso se encuentran marginados de la economía mundial en mayor medida que hace algunas décadas. La participación de estos países en la economía internacional decreció durante las distintas convenciones de Lomé de 3.4 a 1.1 por ciento. Los países ACP mostraron ineficiencias para estimular el crecimiento económico y el desarrollo del sector privado, ya que ellos continuaron concentrando su producción en el sector primario en lugar de estimular la industrialización. En términos comerciales, las exportaciones de los productos de los países ACP hacia la UE están escasamente diversificadas: 10 productos primarios concentran el 60 por ciento de las exportaciones.<sup>9</sup> Por otra parte, 10 países representan casi la mitad del comercio con la UE. Así, la relación ACP-UE ha mostrado un decrecimiento, si se considera que las importaciones de la UE provenientes de los países ACP disminuyeron de 6.7 por ciento en 1976 a 2.8 por ciento en 1999.<sup>10</sup>

Las razones de estos resultados pueden ser explicadas por limitaciones tales como infraestructura inadecuada, falta de tecnología, *know-how* y controles financieros, así como la deficiente administración de los recursos canalizados.<sup>11</sup>

Desde la perspectiva de la UE, las convenciones han sido altamente asimétricas, ya que los productos ACP fueron inmediatamente excluidos de los accesos preferenciales de mercado. Esto significa que la política de desarrollo de la UE hacia los ACP fue limitada por su propio sistema de subsidios.<sup>12</sup> Más importante es que las convenciones de Lomé han tenido serios problemas de compatibilidad con el artículo 1 de la OMC.

### Cotonou: adaptación a los tiempos neoliberales

La relación entre la UE y los países ACP ha cambiado como resultado de una serie de factores relacionados con la dinámica interna de la UE, así como de influencias externas. Entre otras se pueden mencionar:

- a) la expansión institucional y burocrática de la UE. El tamaño de la Comisión ha crecido y en ocasiones el mecanismo de toma de decisiones es complejo y lento;
- b) la profundización y ampliación de la UE ha tenido un impacto en las políticas hacia los países ACP. El ingreso de Reino Unido, España y Portugal cambió las orientaciones políticas al beneficiar en primer lugar a las ex colonias francesas e incluir a la *Commonwealth* y después a América Latina;
- c) con la caída del comunismo en los países de Europa Central y del Este se privilegió la relación con los países del bloque ex socialista a expensas de los países ACP.<sup>13</sup> No sólo los países de Europa Central y del Este se convirtieron en competidores para obtener recursos de la UE, sino que, además, su prontitud para aceptar las premisas básicas de la democracia liberal y de la economía de mercado reforzó la demanda de la UE con respecto a éstos en la agenda con el Sur. Este impulso a las condiciones políticas ha sido recibido de manera controvertida y con cierto resentimiento por parte de los países ACP, y tales provisiones se incluyeron en Lomé IV;<sup>14</sup>
- d) además, la profundización de los cambios en la Unión, tales como la moneda única, ha llevado a una redefinición de las relaciones con sus socios tradicionales, incluyendo los países ACP.<sup>15</sup> Desde este punto de vista, existe un creciente consenso en que "Lomé fue positivo, pero fracasó en el experimento de la asistencia para el desarrollo y con el tiempo

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> Petróleo (15%), diamantes (11%), cocoa (6%), café (5%), madera (5%), azúcar (4%) y plátanos (2%).

<sup>10</sup> European Commission, *Bilateral Trade Relations, ACP Countries* (77), julio 2000, <http://europa.eu.int/comm/trade/bilateral/acp/acp.htm>.

<sup>11</sup> Michael Davenport, "Africa and the Unimportance of Being Preferred" en *Journal of Common Market Studies*, vol. XXX, núm. 2, junio 1992, pp. 233-251.

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 139-140.

<sup>14</sup> Desmond Dinan, *Ever Closer Union: Introduction to European Integration*, Lynne Rienner Publishers, Boulder y Londres, 1999, p. 507.

<sup>15</sup> Olufemi Babarinde y Gerrit Faber, "Lomé to Cotonou: Business as Usual", paper presented at the 8<sup>th</sup> Conference of the European Union Studies Association, Nashville, Tennessee, 27-29 de marzo de 2003.

ha venido a construir nuevos modelos y nuevas relaciones".<sup>16</sup>

El camino hacia Cotonou estaba pavimentado por las transformaciones de los años noventa en la escena internacional, particularmente por la práctica generalizada y aceptada del libre comercio y la democracia liberal, así como por la formalización de reglas comerciales en el marco de la OMC.

En noviembre de 1996, la Comisión Europea publicó el Libro Verde de las relaciones con los países ACP, en el cual se evaluó y planteó la necesidad de encontrar nuevas opciones para la relación bilateral.<sup>17</sup> En los momentos en que Lomé IV estaba a punto de expirar, la UE y los países ACP alcanzaron un acuerdo al respecto en febrero del 2000 y el 23 de junio firmaron en Cotonou, Benin, el documento final. Debido a las limitaciones y a las fuertes críticas que se habían planteado en las diversas etapas de Lomé, las negociaciones, que habían comenzado en septiembre de 1998, fueron complicadas<sup>18</sup> y se planteaban al menos dos grandes alternativas: por un lado, podría renovarse la Convención o, por el otro, diseñarse un nuevo esquema de acuerdos de libre comercio entre la UE y los países ACP. La UE optó por una negociación total con el fin de lograr un nuevo esquema.

<sup>16</sup> Desmond Dinan, *op. cit.*, p. 507.

<sup>17</sup> Las opciones que se pueden desprender del Libro Verde fueron básicamente cuatro. La primera era mantener el *status quo*, lo que significaría depender de la aprobación anual de la OMC para que el esquema ACP sea compatible con las reglas del comercio internacional. La segunda era la integración de Lomé al Sistema Generalizado de Preferencias, lo que afectaría las ventajas comerciales de algunos países ACP frente a los Estados menos desarrollados. La tercera era la negociación de un Acuerdo ACP-UE, opción que ofrecía problemas por la disparidad de niveles de desarrollo al interior de los países ACP. La cuarta opción, presentada como la más viable por el Libro Verde, proponía la negociación de acuerdos de libre comercio entre la UE y los distintos Grupos Económicos Regionales de los países ACP. Véase Geneva Forwood, "The Road to Cotonou: Negotiating a Successor to Lomé" en *Journal of Common Market Studies*, septiembre 2001, vol. 39, núm. 3, pp. 425-426.

<sup>18</sup> Este tipo de negociaciones resulta complicado por la diversidad de actores involucrados en el proceso. En el caso de la UE se pueden identificar al menos las siguientes posiciones: Francia que consideraba mantener el esquema y la cohesión de los países ACP, colocando la liberalización comercial en un plano secundario; Alemania, que defendía la división de los países en tres arreglos regionales (África, Caribe y Pacífico) y consideraba importante la liberalización comercial y el acuerdo con la normatividad de la OMC; Dinamarca, Suecia y Países Bajos, que enfatizaban la ayuda al desarrollo y promovían un esquema en el que los países menos desarrollados se incorporaran a los ACP; Reino Unido, por su parte, se oponía a los acuerdos regionales y defendía que los países ACP se mantuvieran en una relación especial. Véase al respecto Geneva Forwood, *op. cit.*, pp. 428-429.

El nuevo esquema de asociación tiene tres pilares fundamentales: a) la dimensión política; b) el desarrollo de estrategias; y c) la cooperación económica y comercial.<sup>19</sup> En términos de negociaciones políticas, el acuerdo incluye asuntos sensibles, tales como migración y políticas de readmisión, derechos humanos, política ambiental y contra la corrupción.<sup>20</sup> En las estrategias de desarrollo, el objetivo principal es reducir la pobreza a través de las regulaciones comerciales y la cooperación económica.<sup>21</sup> La parte más importante es el establecimiento de los esquemas de la OMC en la cooperación comercial con los países ACP y el establecimiento de las reglas de origen. De cualquier forma, la UE mantendrá sus compromisos en las exportaciones de plátanos con sus socios tradicionales.<sup>22</sup> Los programas de ayuda no programable, tales como Stabex y Sysmin, fueron incluidos en la ayuda programable.<sup>23</sup>

El nuevo esquema definitivamente resulta más simple tanto para la UE como para los países ACP. Para la UE, el compromiso de negociar acuerdos de libre comercio trajo una redefinición de la compleja estructura de preferencias para hacerlo compatible con las bases de la OMC. Para los países ACP los resultados de las negociaciones no han sido recibidos con gran entusiasmo, ya que existen temores de que tengan posiciones menos ventajosas con sus principales socios comerciales en el futuro. A pesar de ello, los beneficios potenciales del comercio y la inversión resultante de acuerdos comerciales pueden ser altos, ya que daría mayor credibilidad a las políticas comerciales de los países ACP.

Poul Nelson, Comisionado Europeo para la Cooperación al Desarrollo y Ayuda Humanitaria, señaló al respecto que el nuevo acuerdo es "comprensivo e innovador de una manera sin precedentes".<sup>24</sup> El primer punto se refiere al amplio espectro de áreas de cooperación, tales como economía y comercio, así como el diálogo político considerado dentro de este esquema. El

<sup>19</sup> European Commission Development DG, "EU-ACP Negotiations", *Information Memo*, núm. 10, [http://www.europa.eu.int/comm/development/event/negotiation10\\_en.htm3/25/00](http://www.europa.eu.int/comm/development/event/negotiation10_en.htm3/25/00).

<sup>20</sup> ACP General Secretariat, "On the Conclusion of the Successor Agreement to the Lomé Convention", Press Release, [http://carryon.oneworld.org/apcsec/gb/press/037900\\_e.htm3/25/00](http://carryon.oneworld.org/apcsec/gb/press/037900_e.htm3/25/00).

<sup>21</sup> David Jessop, "This Week in Europe, 4 February 2000", *Caribbean Council for Europe* <http://www.euroforic.org/cce/2000feb4.htm> 3/25/00.

<sup>22</sup> ACP General Secretariat.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> Poul Nelson, "Speech at EU/ACP Joint Parliamentary Assembly", Abuja, Nigeria, 21 de marzo de 2000, DN: SPECH/00/94

segundo es porque promueve la participación de la sociedad civil, evalúa el desempeño político del país ACP (no sólo sus necesidades) y descentraliza áreas administrativas en el proceso de toma de decisiones de la UE. En otras palabras, hay un incremento de la condicionalidad de la UE para mantener o ampliar la cooperación.

A la luz de los resultados, se puede enfatizar que el nuevo esquema es menos paternalista que los anteriores acuerdos de Lomé. El nuevo acuerdo impulsa el diálogo político enfatizando dos áreas. La primera es que en los casos de corrupción existe la responsabilidad de los Estados y qué medidas concretas se podrán tomar de inmediato, siendo la parte afectada notificada al respecto.<sup>25</sup> En segundo término, hay un compromiso con el desarrollo y la implementación de nuevas iniciativas bilaterales en materia de migración y asilo.

En la parte económica, el escenario no es muy diferente del área política. La fe ciega en el libre comercio fue introducida en términos concretos en el nuevo acuerdo. Frente al hecho de que muchos países se habían resistido a la creación de áreas de libre comercio (principalmente por la falta de competitividad), la fórmula de mantener "la zanahoria del acceso a mercados sin convertirse en un garrote para aquellos que no lo quisieran"<sup>26</sup> fue adoptada en el discurso, pero no reconocida en los hechos. En tanto, las preferencias comerciales no recíprocas de Lomé IV continuarán aplicándose en el periodo 2001-2007, se están negociando acuerdos de asociación económica desde septiembre de 2002 para entrar en vigor a más tardar el 1º de enero de 2008. Por lo pronto, se está trabajando en la configuración de dichos acuerdos por grupos regionales, con los cuales se establecen como requisitos que se estimulen las iniciativas de integración regional. Estos acuerdos buscan también eliminar la anomalía que representan las preferencias arancelarias del actual mecanismo ACP con respecto a las reglas de la OMC.

## El Caribe y la UE

Los Estados del Caribe que forman parte del mecanismo ACP, a pesar de diferencias culturales y políticas, comparten ciertas características económicas que de-

ben enfrentar en la economía internacional y, por ende, en las negociaciones con la UE:

- a) economías abiertas y pequeñas, con recursos domésticos no diversificados y dependientes de las importaciones para la producción local;
- b) base de exportaciones estrechas, concentrada en pocos productos agrícolas y el turismo;
- c) dependencia de impuestos al comercio, que al liberalizar la economía reduce los ingresos del gobierno; y
- d) dependencia histórica a preferencias arancelarias de Estados Unidos y la UE.<sup>27</sup>

Desde la perspectiva de la UE, cuando se hace referencia al Caribe se consideran 25 países y territorios, de los cuales 15 forman parte de los países ACP<sup>28</sup> y 10 son territorios de Reino Unido, Países Bajos y Francia.<sup>29</sup> En materia política, el diálogo con la UE se desarrolla a través de las instituciones conjuntas UE-ACP, aunque en los últimos años también se llevan a cabo reuniones anuales entre el CARIFORUM y la UE.<sup>30</sup>

En 2000, la UE importó alrededor de 3 mil millones de euros de los países del CARICOM y 300 millones de la República Dominicana. Asimismo, exportó 3.5 mil millones a los países del CARICOM y 1.1 mil millones a la República Dominicana. Hay que aclarar que 80 por ciento de las exportaciones del Caribe están concentradas en productos de bajo valor agregado, tales como azúcar de caña (35 por ciento), plátanos (28 por ciento) y ron (16 por ciento).<sup>31</sup> Respecto al comercio de plátanos, tema controversial con Estados Unidos, el sistema de cuota se mantendrá vigente hasta 2006. Asimismo, en un esquema especial de asistencia, desde 1999 la UE

<sup>27</sup> Luis Ritto, "La UE y el Caribe" en Joaquín Roy, Roberto Domínguez y Rafael Velázquez (coords.), *Retos e interrelaciones de la integración regional*, Universidad de Quintana Roo/Universidad de Miami/Plaza y Valdés, México, 2003, p. 364.

<sup>28</sup> Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, San Kitt y Nevis, San Vicente y Granadinas, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago.

<sup>29</sup> De Reino Unido son Anguila, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Monserrat, Turks y Caicos. A los Países Bajos pertenecen Aruba y las Antillas Holandesas. Son territorios franceses Guyana, Guadalupe y Martinica.

<sup>30</sup> Luis Ritto, "The European Union and the Caribbean: Analysis and Challenges" en *Working Paper*, vol. 2, núm. 5, mayo 2002, Miami European Union Center, p. 24.

<sup>31</sup> Presentación de Luis Ritto, Directorado General para Desarrollo, Comisión Europea, *The European Union and the Caribbean Region*, Centro Norte-Sur, Universidad de Miami, diciembre 2001.

<sup>25</sup> Poul Nelson, "Speech at The New EU/ACP Convention", Dar es Salaam University, Tanzania, 7 de marzo de 2000, DN: SPECH/00/80.

<sup>26</sup> Véase Garet Harding, "Signs of Breakthrough in Talk on Successor Lomé" en *European Voice*, 13 de noviembre de 1999.

provee a los exportadores tradicionales de plátanos en el Caribe ayudas anuales en un promedio de 33 millones de euros con el fin de promover la diversificación productiva.

En términos de asistencia financiera y cooperación técnica, la UE ha otorgado asistencia financiera al Caribe en los siguientes montos: 2.3 mil millones de euros de 1975 a 2000. De este total, en términos sectoriales la asistencia se distribuye aproximadamente y en promedio al desarrollo de recursos humanos (33.6 por ciento), transporte y comunicaciones (21.5 por ciento), desarrollo rural (19 por ciento) y comercio y turismo (14.8 por ciento), entre otras áreas.<sup>32</sup> Por otra parte, en materia de cooperación a la integración regional en el Caribe, especialmente en los Estados del CARICOM, la UE ha apoyado con 353 millones de euros en el periodo 1976-2000, con especial atención en la facilitación del comercio, desarrollo de un sistema integrado de educación al tercer nivel, infraestructura de transporte, prevención de desastres, control de drogas y salud.

Al igual que otros países ACP, el Caribe ha aceptado seguir los compromisos adoptados en el Acuerdo de Cotonou. En este sentido, el artículo 35 de dicho acuerdo señala que la cooperación regional es fundamental para que se integren los grupos regionales de los acuerdos de asociación económica. Esto significa que a partir de los compromisos de Cotonou, el Caribe está obligado a avanzar en su integración como región con el fin de disminuir la segmentación del mercado caribeño, como requisito previo para negociar los acuerdos de libre comercio con la UE. Además, este tránsito de preferencias arancelarias (Lomé) a esquemas regionales de libre comercio (Cotonou), traerá consigo otros cambios estructurales en la región, tales como reformas presupuestales y fiscales.

### Cuba: intentos por ser parte de Cotonou

Cuba tiene un lugar especial en el contexto del Caribe, tanto por su dimensión geopolítica en la zona como por los efectos que pueden derivar de los escenarios en una época postCastro. A diferencia del enfoque estadounidense del bloqueo económico y la Ley Helms-Burton, la UE ha tenido un enfoque basado en el “diálogo constructivo” y el acercamiento político-cultural. Durante

la última década, la relación Cuba-UE ha tenido acercamientos y alejamientos. De manera particular en 2003, las señales que el gobierno cubano ha enviado al mundo respecto a los derechos humanos, han llevado a que las relaciones de la UE con Cuba vayan de la “persuasión a la irritación y la frustración”.<sup>33</sup>

A pesar de que Cuba ha avanzado en su incorporación a los esquemas regionales de cooperación,<sup>34</sup> la isla es el único Estado de América Latina que no tiene ningún acuerdo de cooperación con la UE. El esquema de relaciones de la UE hacia Cuba está detallado en la Posición Común de 1996, la cual es revisada cada seis meses. El objetivo de esta política es “alentar el proceso de transición a una democracia pluralista y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como a la recuperación sostenida y el mejoramiento en los niveles de vida de los cubanos”. La posición continúa definiendo su estrategia frente a Estados Unidos: “no es la política de la UE motivar cambios por medidas coercitivas con el efecto de incrementar condiciones difíciles para el pueblo cubano”. Con base en el desarrollo democrático en la isla, la UE tiene tres áreas prioritarias con Cuba: intensificación del diálogo constructivo, intensificación de la cooperación y profundización de conversaciones con las autoridades cubanas para explorar las posibilidades de un acuerdo de cooperación.<sup>35</sup>

Con base en la posición común, los países de la UE han interpretado y utilizado distintos márgenes de maniobra en su relación con Cuba. De acuerdo con un estudio del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA),<sup>36</sup> con base en sus acciones, los 15 países de la UE se podrían clasificar en tres grupos: a) los que bloquean mayores relaciones con Cuba; b) los que proponen abrir más la relación; y c) los que han sido mediadores.

Entre los países que intentan bloquear un mayor acercamiento con la isla se encuentran Finlandia, Holanda, Suecia y Reino Unido. Con cada uno de estos

<sup>33</sup> Esta caracterización ha sido desarrollada ampliamente por Joaquín Roy. En especial, se recomienda de dicho autor: *The European Perception of Cuba: From Frustration to Irritation*, Working Paper, núm. 47, mayo 2003, Observatori de la Política Exterior Europea, Institut Universitari D'Estudis Europeus, Universitat Autònoma de Barcelona.

<sup>34</sup> Cuba es actualmente miembro de CARIFORUM y firmó un acuerdo parcial de libre comercio con CARICOM.

<sup>35</sup> The Council of the European Union, *Common Position of December 2, 1996, Defined by the Council on the Basis of the Article J.2 of the Treaty of the European Union on Cuba*.

<sup>36</sup> Véase Susana Gratiús, “Cuba y los países ACP” en Joaquín Roy y Roberto Domínguez (coords.), *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*, UNAM/Plaza y Valdés, México, 2001.

<sup>32</sup> *Idem*.

países se presentan distintas expresiones que le dan un matiz diferente a su relación con la UE. Suecia ha enfatizado el respeto a los derechos humanos. Finlandia también condena la violación a los derechos humanos y no ha abierto todavía su embajada en La Habana, en tanto que Cuba abrió la suya en Helsinki en 1999. Reino Unido, por su parte, ha sido cauteloso y trabajó por la reestructuración de la deuda cubana en septiembre de 1999, a la vez que ha concertado un acuerdo en contra de las drogas en 1996; su posición muestra gran afinidad con la de Estados Unidos.

En el segundo grupo se encuentran Francia, Italia, España y Portugal como países promotores de la apertura. España es el principal socio comercial y el segundo inversionista, al grado de que Cuba se ha convertido en un asunto de debate interno en la política exterior de España. Aunque hubo un alejamiento en los inicios del primer gobierno de José María Aznar, la dinámica de las inversiones ha sido motor de cierta recomposición de las relaciones. Francia, por su parte, en distintos momentos ha apoyado el ingreso de Cuba a los países ACP y tiene un fuerte interés económico, ya que es la tercera fuente de importaciones cubanas y la cuarta de inversión extranjera. Italia es el primer país que reestructuró la deuda de Cuba en 1998 y ha sido promotora activa de la inversión, así como del trabajo de las ONG en la isla. Por último, Portugal ha tenido algunas críticas para la isla.

El tercer grupo está integrado por Alemania, Austria y Bélgica. En enero de 1999, por primera vez en 40 años un ministro de Asuntos Exteriores visitó Bélgica y firmó un acuerdo laboral. Bélgica ha sido crítica cuando está gobernada por conservadores y más tolerante cuando dirigen los socialdemócratas. Con una tradicional posición distante, Alemania firmó un acuerdo sobre medio ambiente en septiembre de 1999. Austria, por su parte, ha mantenido relaciones cordiales en muchos sentidos, bajo un enfoque cultural.

De manera paralela a las distintas posiciones políticas, hay que enfatizar que la dinámica económica apunta que en 2001 la UE exportó a Cuba 1 430 millones de euros (44 por ciento de España, seguida de Italia y Francia), en tanto que las importaciones desde Cuba alcanzaron 581 millones. Por su parte, la inversión extranjera europea representa alrededor de 50 por ciento. En 2000, como parte del reconocimiento concreto de los avances en Cuba en diversos aspectos sociales, la Comisión Europea decidió que gradualmente reduciría la ayuda humanitaria en el marco de un programa

preestablecido, dedicando dichos recursos a la promoción de proyectos de reforma económica y desarrollo de la sociedad civil. Por lo que respecta a la Oficina de Ayuda Humanitaria, las acciones de ayuda a Cuba en emergencias continuarán, como sucedió en los casos de los huracanes "Michelle" en 2001 o "Lilly" e "Isidor" en 2002.<sup>37</sup>

La relación de Cuba con el esquema ACP ha presentado algunos matices interesantes. La isla fue admitida como observador, y en febrero del 2000, los países ACP apoyaron el ingreso de Cuba al esquema. Sin embargo, Cuba decidió retirar su candidatura en abril en protesta por el apoyo de la UE a una resolución en contra en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Después, el 14 diciembre de 2000, Cuba se adhirió al grupo ACP, pero sin poder beneficiarse de muchos de los privilegios, ya que no firmó el Acuerdo de Cotonou,<sup>38</sup> lo cual es, jurídicamente, una situación *sui generis*. Después de negociaciones entre 2001 y 2002 para renovar los vínculos entre las dos partes, en la 12ª Evaluación de la Posición Común de la UE, el Consejo de Asuntos Generales del Consejo de la UE decidió que: a) no habría limitaciones en las medidas de cooperación al desarrollo en relación con los principales objetivos de la posición común; y b) la revisión de la posición común se extendería de seis a 12 meses. En el mismo sentido de acercamiento bilateral, en enero de 2003 el gobierno cubano permitió al disidente Osvaldo Payá viajar a Estrasburgo para recibir del Parlamento Europeo el Premio Sakharov. De igual forma, el 8 de enero de 2003, Cuba solicitó formalmente su adhesión al Acuerdo de Cotonou, a la vez que en febrero del mismo año la Comisión Europea anunció la apertura de una Delegación en La Habana.<sup>39</sup>

Es cierto que 2003 parecería ser un tiempo promisorio para las relaciones bilaterales. Sin embargo, ante el endurecimiento de las medidas del gobierno cubano respecto a los disidentes en la isla y las sentencias a muerte de tres secuestradores de un transbordador en abril de 2003, la UE respondió en mayo de ese año congelando la posibilidad de admisión de Cuba con plenos

<sup>37</sup> Directorate General for Development, *Cuba and the European Union*, European Commission, Bruselas, 2003.

<sup>38</sup> Véase Joaquín Roy, "Cuba y la Unión Europea, tras la crisis de Elián" en *La opinión*, Los Angeles, 30 de abril de 2000. También la nota periodística "Reinicia diálogo político UE-Cuba" en *Reforma*, 14 de noviembre de 2001, México.

<sup>39</sup> Maurizio Carbone, "EU-Cuba Relations. Taking Further Steps Toward Cotonou Membership" en *The Courier ACP-EU*, núm. 196, enero-febrero 2003, pp. 6-7.

derechos en el esquema ACP. Ante la ruptura de la moratoria del gobierno cubano para aplicar la pena de muerte y en respuesta a la reacción de diversos grupos políticos y organismos no gubernamentales, como Amnistía Internacional, en junio de 2003 la UE limitó la emisión de visados a altos funcionarios de la isla, redujo la participación europea en proyectos culturales y propuso revisar la posición común, llevando la relación bilateral a su perfil más bajo desde 1996.<sup>40</sup>

### **Consideraciones finales**

La desigualdad de capacidades y oportunidades es un rasgo fundamental de las relaciones internacionales. El Caribe, como otras regiones de escaso desarrollo, enfrenta el reto de construir el bienestar tanto al inte-

rior de sus sociedades como en la región en condiciones de desventaja, lo cual puede afectar la seguridad económica. Es por ello que debe estimular diversos mecanismos de desarrollo alternativos a la cooperación que mantiene con la UE y aprovechar otras iniciativas regionales, las cuales deben considerarse y negociarse con cuidado con el fin de aminorar los impactos del libre mercado en la región.

De ahora en adelante, hay un nuevo esquema EU-ACP para los próximos 20 años. Los países ACP requieren llevar cabo importantes cambios internos con el fin de tener una mejor posición en la economía mundial. En esencia, una pregunta se mantiene sin respuesta: ¿podrán los países ACP fortalecer su papel en las relaciones económicas internacionales e incrementar su nivel de competitividad económica en un modelo de economía abierta?

---

<sup>40</sup> Inder Bugarin, "Sanciona la UE a La Habana" en *Reforma*, 6 de junio de 2003, México. Cabe resaltar que un mecanismo similar fue impuesto en febrero de 2002 a Robert Mugabe, presidente de Zimbabwe, y a 19 de sus funcionarios.