

Informe de Actividad
19 de febrero 2009
Madrid

FRIDE
FUNDACIÓN
PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES
Y EL DIÁLOGO EXTERIOR

Canada



Foreign Affairs and
International Trade Canada

Affaires étrangères et
Commerce international Canada

Diálogo entre España y Canadá con Cuba

FRIDE

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) es una organización privada, independiente y sin ánimo de lucro, con sede en Madrid. FRIDE concentra sus actividades en cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos; paz y seguridad; y acción humanitaria y desarrollo. A través de sus áreas de investigación, FRIDE tiene como objetivo influenciar las políticas de los Estados y fomentar la información pública.

Este evento fue organizado por FRIDE en Madrid el 19 de febrero de 2009, bajo los auspicios del ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá, con la colaboración de FOCAL y Casa de América. El principal objetivo de la jornada, que se dividió en una reunión a puerta cerrada y un debate público, fue reunir a un grupo de expertos académicos y funcionarios de Canadá, España y Cuba para intercambiar visiones sobre sus relaciones trilaterales, tanto económicas como políticas. Asimismo, se analizó la situación actual de la isla y se diseñaron algunos escenarios futuros. Los debates se concentraron en las políticas de los dos socios clave de Cuba y las posibilidades y límites de una coordinación en el ámbito diplomático, la cooperación y los intercambios económicos.

Canadá como socio constante de Cuba

Para Canadá, Cuba ha sido la principal puerta de entrada a América Latina. La Habana considera a Canadá como un socio privilegiado. Desde la apertura de sus relaciones diplomáticas en 1948, las relaciones entre Canadá y Cuba han sido ininterrumpidas. Esta inmutabilidad en la postura canadiense le ha valido el sobrenombre de "socio constante", al diferenciarse del resto de países del hemisferio (a excepción de México) que tras la suspensión de Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1962, optaron por la vía del aislamiento diplomático.

Ser un socio constante significa, ante todo, aplicar una política de compromiso constructivo sin requisitos previos o algún tipo de condicionalidad democrática. Sin embargo, Canadá ha aplicado una política de principios al incluir el tema de los derechos humanos en su diálogo político con el gobierno cubano y al mantener relaciones con la sociedad civil de la isla.

Todavía hoy, Cuba representa un símbolo para marcar distancias políticas frente a Washington. A pesar de que Estados Unidos representa un 85 por ciento de su comercio total, Canadá ha mantenido una política independiente hacia Cuba negándose en todo momento a apoyar las sanciones o a ceder a las presiones externas. A diferencia de la posición de Estados Unidos, la relación mantenida por Ottawa con La Habana durante los últimos sesenta años ha dado origen a estrechos lazos bilaterales. De forma paralela al diálogo oficial, se abrieron sendos espacios de cooperación no gubernamentales a través de ONG canadienses y organizaciones de la sociedad civil cubana.

Esta política de compromiso convirtió a Canadá en uno de los principales socios económicos de la isla. A mitad de los años noventa, Canadá llegó a ser el primer inversor, la primera fuente de turistas de Cuba y uno de

los mayores donantes¹. Actualmente, Cuba es su primer mercado caribeño, con inversiones empresariales de alrededor de 2.000 millones de dólares y participado en 50 empresas mixtas. En 2008, unos 800.000 turistas canadienses (un 35 por ciento del total) visitaron Cuba.

En cuanto a la experiencia de las empresas canadienses en Cuba, se recordó que la inversión extranjera directa (IED) se concentra fundamentalmente en un único sector, el níquel, y una sola empresa multinacional, Sherritt. Asimismo, se advirtió que la inseguridad jurídica, la dependencia para con el gobierno cubano (que decide sobre las empresas mixtas) y la aplicación de las sanciones extraterritoriales (entre otras contra Sherritt) implican altos riesgos a la hora de invertir en Cuba.

La constancia en las relaciones diplomáticas contrasta con claros altibajos en el ámbito de la cooperación al desarrollo y el diálogo político incluyendo los derechos humanos. Se reconoció que los esfuerzos canadienses por impulsar en Cuba el respeto de los derechos civiles y humanos no han sido muy exitosos, y que se observan muy pocos avances hacia el pleno respeto de las libertades políticas. Ésta fue la causa que desembocó en varios periodos caracterizados por relaciones políticas distantes entre ambos países y una reducción de los flujos de cooperación.

Cabe distinguir tres etapas en la política de Canadá hacia Cuba:

- 1) *Luna de miel*. En los años setenta, durante el gobierno de Pierre Trudeau se da un considerable acercamiento en las relaciones. En esta época se inicia una cooperación entre la sociedad civil organizada de ambos países, en 1971 se abre la cooperación oficial y el Primer Ministro Trudeau realiza en 1976 una primera visita a La Habana. Sin embargo, la política cubana en Angola y la ausencia de resultados en lo referente a avances en las libertades políticas deriva en que se termine por suspender

¹ Canadá aporta flujos de cooperación de en torno a 12 millones de dólares anuales.

durante un largo período (1978-1994) la cooperación con la isla.

- 2) *Compromiso constructivo*. Durante este periodo se reanudan las relaciones de cooperación y se intensifican los lazos diplomáticos a través de sendas visitas del Primer Ministro Jean Chrétien (1998) y su Canciller Lloyd Axworthy (1997) a la isla. También se amplían las relaciones comerciales, el turismo, la inversión y la asesoría. A pesar de los avances, a partir de 1999 las relaciones se enfrían nuevamente dando paso a una reducción del diálogo político y de la cooperación.
- 3) *Compromiso de principios*. Ante la perspectiva de cambios en Cuba, se reactiva, a partir de 2005, el compromiso constructivo. Se inicia un dialogo sobre políticas públicas y la modernización del Estado y se incluye en el área de cooperación el desarrollo local. El actual gobierno de Stephen Harper coloca las Américas como línea prioritaria de su política exterior. Harper ha dado señales claras de apuntar hacia una acentuación de los principios políticos en su relación con Cuba.

Uno de los ponentes caracterizó estos altibajos oponiendo a la imagen de Canadá como "socio constante" aquella de "socio frustrado". Esta frustración canadiense por su incapacidad de promover los derechos humanos en la isla ha sido un escollo en las relaciones entre ambos países, traducándose en períodos de alejamiento. Ante los escasos resultados en el ámbito de los derechos humanos –las condiciones penitenciarias, la pena de muerte, el código penal y los cerca de 240 encarcelados por motivos políticos–, uno de los ponentes calificó el diálogo político Cuba-Canadá como un fracaso que no hay que idealizar.

A pesar de estos reveses, comparado con otros socios, Canadá ha mantenido una política de Estado invariable hacia el régimen cubano. Si bien es cierto que las diferentes coyunturas han creado ligeras modificaciones en cuanto al tono del discurso canadiense (más cordial o más crítico), el mensaje de fondo de seguir una política de compromiso sin condiciones previas se ha mantenido en los últimos sesenta años. Ésta supone una diferencia esencial con respecto a la postura adop-

tada por España, país en el cual ni la opinión pública ni las élites políticas han conseguido encontrar una posición consensuada sobre Cuba.

España como socio privilegiado y puente hacia Europa

España y Cuba mantienen relaciones estructurales muy fuertes, tanto a nivel histórico-cultural como a escala económica y de cooperación. España es el tercer socio comercial de Cuba tras Venezuela y China (el segundo sin contar los productos energéticos) y el segundo inversor. Asimismo, las iniciativas y proyectos emprendidos por la cooperación española y otras organizaciones no gubernamentales o autonómicas, hacen de España uno de los principales socios cubanos en materia de ayuda al desarrollo y de prevención de catástrofes naturales.

Independientemente del color de los gobiernos, el pilar económico ha sido inmutable en las relaciones. Empresas españolas como Altadis, Iberia, Aguas de Barcelona o Sol-Meliá realizan desde los años noventa importantes inversiones en Cuba y participan en empresas mixtas. Para España, Cuba representa un importante mercado en América Latina y el Caribe.

La fluidez en las relaciones económicas contrasta con los vaivenes en las relaciones oficiales entre los gobiernos. Esta desconexión entre la agenda económica y política ha impedido una posición más coherente por parte de España. Del mismo modo, se constató que, a diferencia de Canadá, España no cuenta con una política de Estado hacia Cuba (<http://www.fride.org/publicacion/233/foro-espana-cuba-la-politica-espanola-ante-la-cuba-del-futuro>), lo cual ha provocado cambios constantes en la actitud de los diferentes gobiernos españoles hacia el régimen cubano.

La posición de Madrid ha alternado entre una política de incentivos promovida por los gobiernos socialis-

tas y una política de presión diplomática adoptada por el Partido Popular y escenificada en las crisis acaecidas en 1996 y en 2003 entre los dos países. Aun así, España, al igual que Canadá, no ha aplicado ningún tipo de condicionalidad democrática en sus relaciones con Cuba, país que es miembro pleno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y fue anfitrión de la Cumbre celebrada en 1999 en La Habana.

En cuanto a la cooperación oficial, interrumpida entre 2003 y 2007 en el seno de la UE por decisión unilateral de Fidel Castro, se recordó la importancia y continuidad de la cooperación descentralizada canalizada a través de ONG y gobiernos autónomos entre los cuales destacan las contribuciones superiores a un millón de euros de Andalucía, País Vasco y Galicia. En este momento, se informó que, según el acuerdo de la Comisión Mixta bilateral, España desembolsará unos 23,5 millones de euros destinados a la cooperación con Cuba. Los proyectos se concentran, entre otros, en infraestructura, medio ambiente, desarrollo social y tejido económico/empresarial. Según el Plan Director que rige la cooperación española, aprobado en febrero de 2009, Cuba pertenece al grupo de países de renta media que en su conjunto reciben un 15 por ciento de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) española.

La decisión del gobierno de Rodríguez Zapatero de reanudar la cooperación bilateral con Cuba incluyendo un diálogo sobre derechos humanos, responde al pobre resultado de la política de presión y denuncia defendida por la anterior administración Aznar. Desde que el Ministro Miguel Ángel Moratinos visitó la isla, en abril de 2007, se restablecieron los vínculos de cooperación oficial— y se inició un diálogo político regular, entre ellos sobre el tema de los derechos humanos.

El actual gobierno ha adoptado una política más discreta, al eludir todo discurso altisonante sobre la situación de los derechos humanos en Cuba, facilitando de este modo la normalización de las relaciones, no sólo entre España y Cuba, sino también entre Cuba y la UE (ambos firmaron recientemente un acuerdo para restablecer la cooperación oficial de la Comisión Europea). Ante esta política de compromiso constructivo, basán-

dose en su propia experiencia, del lado de Canadá se advirtió que, sin la creación de incentivos importantes, será difícil que el diálogo político conduzca a resultados y avances visibles. Algunos participantes consideraron que a España le favorecería seguir los pasos de Canadá y definir una política de Estado, abriendo un debate que integre a las diferentes fuerzas políticas con el objetivo de acordar una posición estable y consensuada que acabe con la volatilidad de la posición de Madrid con respecto a La Habana.

La política de compromiso condicionado de la Unión Europea

En cierto modo, en lo concerniente a la política hacia Cuba, Bruselas es un espejo de Madrid. Pero al mismo tiempo, Cuba es un ejemplo del potencial y de los límites de España para liderar la política latinoamericana de la UE. Así, paradójicamente, fue España quien promovió en 1996 la aprobación de la Posición Común que reforzó la condicionalidad democrática en las relaciones de la UE hacia Cuba, política que Madrid no aplica a nivel bilateral ni tampoco en el seno de la Comunidad Iberoamericana.

Se recordó que fue el gobierno conservador de José María Aznar el que empujó a la UE a adoptar una Posición Común sobre Cuba que tras un intenso debate interno fue "suavizado" por los Estados miembros. Haciendo memoria histórica, la Posición Común se aprobó el mismo año que la Ley Helms-Burton en Estados Unidos, lo cual sugiere una estrecha interacción entre ambos, máxime cuando al año siguiente, Washington y Bruselas firmaron un Entendimiento que limita la aplicación de las sanciones extraterritoriales de la Ley Helms-Burton a empresas europeas.

El mismo gobierno de Aznar impulsó también en 2003 la aprobación de cuatro medidas (la invitación de los

disidentes a fiestas nacionales, limitar los contactos culturales y diplomáticos y reducir la cooperación), en respuesta a una ola de represión contra disidentes por parte de las autoridades cubanas. Nuevamente fue una iniciativa española la que condujo en junio de 2008, tras un arduo debate (referencia o link a Comentario Bayo/Gratius 2008) a suspender dichas medidas.

En junio de este año, la UE revisará, esta vez bajo Presidencia checa, la Posición Común sobre Cuba. Algunos participantes especularon que parece poco probable una modificación de dicho documento, máxime cuando la presión de Estados Unidos bajo el Gobierno Obama ha disminuido. Previsiblemente España, junto con la República Checa (que se ha caracterizado por una posición de mayor presión hacia el gobierno de la isla), tenga la voz cantante en este nuevo debate europeo sobre Cuba.

Finalmente, hubo opiniones contrarias en cuanto a si la UE es o no un socio económico y político importante para Cuba. Mientras que algunos aludieron a los nuevos socios de Cuba, tales como China y Venezuela que representan una alternativa a la UE, otros subrayaron que los estrechos vínculos históricos y culturales que tiene la isla con Europa pesan más que las nuevas alianzas.

Semejanzas, diferencias y posibilidades de cooperación

Canadá por su política y España por sus lazos histórico-culturales son socios privilegiados de Cuba. Los participantes acordaron que ello abre una ventana de oportunidad para una mayor coordinación tanto a nivel bilateral como trilateral que debería ser aprovechada en beneficio mutuo. Sin embargo, en este contexto, varios participantes puntualizaron que Cuba prefiere mantener una interlocución individual y no triangulari-

zar las relaciones. Un claro ejemplo para ello es la cooperación donde las autoridades prefieren vínculos bilaterales o multilaterales en el seno del PNUD.

Al comparar las políticas de España y Canadá con Cuba, se consideró que sus estrategias sirven como "road models" para relacionarse con Cuba, mientras que el "muro" construido por Estados Unidos ha tenido el un tanto absurdo efecto de bloquear una apertura desde fuera. A diferencia de Washington, Canadá y España prefieren mantener canales abiertos y tener presencia en Cuba. Pese a los escasos resultados políticos, esta política de compromiso constructivo ha conllevado importantes beneficios económicos para los tres socios.

Aunque se trata de un tema de política interna ya que España carece de una política de Estado hacia Cuba, el actual gobierno sigue la política de compromiso constructivo de Canadá basada en los tres pilares diálogo político, cooperación e intercambio económico. Asimismo, ambos países rechazan una política de sanciones y reconocen las nacionalizaciones realizadas por la Revolución Cubana y los logros sociales en materia de educación y salud.

Tanto Canadá como España han experimentado un sentimiento de impotencia a la hora de promover avances en la apertura política y económica en el seno del régimen cubano. Asimismo, ambos países han rechazado y han sido testigos de los efectos contraproducentes desatados por aquellas políticas de presión (y sanciones) que los cubanos consideran como injerencias en sus asuntos internos. En síntesis, los gobiernos de ambos países coinciden en que su capacidad de influir en el régimen castrista es más bien limitada.

Sin embargo, por su posición regional e internacional, España y Canadá podrían, al menos teóricamente, ejercer un papel de mediador entre Cuba y Estados Unidos, una vez que se abran los canales de diálogo. Ante todo Canadá, pero también España, se perciben como potencias medias con capacidad de mediación. Asimismo, en cierto modo, ambos son "países sandwich": Canadá por su posición entre América Latina y

Estados Unidos; España por su doble identidad de país iberoamericano y europeo lo cual les coloca en una posición de facilitadores de diálogo.

Con todo, existen también diferencias importantes entre las políticas de Canadá y España. Una de ellas ha sido la diplomacia silenciosa por la que, según algunos observadores, ha optado Ottawa frente a la "diplomacia de megafonía" que, hasta la llegada del Presidente Rodríguez Zapatero al poder había caracterizado el discurso español hacia la isla. Esto se debe al hecho de que al igual que para Estados Unidos, Cuba constituye para España un tema de política doméstica por la existencia de una fuerte relación emocional con la isla, última colonia española en las Américas.

Por diferentes razones, Canadá y España son socios fundamentales para Cuba y ejercen políticas similares de compromiso. Este consenso abre perspectivas de cooperación tanto bilaterales como trilaterales. Una posibilidad concreta sería colaborar con Cuba en coordinar su cooperación con respecto a Haití, donde los tres países están presentes.

Por otra parte, se abre la posibilidad de coordinar la actuación de Canadá y España y/o incluirlos como observadores en los dos espacios multilaterales: el iberoamericano y el interamericano. Mientras que Cuba ya forma parte del primero, queda pendiente su inserción en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en las Cumbres de las Américas y en la OEA.

El factor Estados Unidos

Varios participantes coincidieron en que Estados Unidos es el principal actor externo de Cuba, condicionando también la política de Canadá y de España. Un ponente incluso consideró que tanto la política de Canadá como la de España se rigen en función de los Estados Unidos, piedra angular del esquema geopolítico en torno a Cuba.

Se comentó que sin un cambio en Washington será difícil hacer efectiva una política de compromiso constructivo, porque el régimen cubano seguirá utilizando las sanciones para crear un enemigo externo y como argumento para no iniciar ninguna apertura política ni económica. Se consideró que sin finalizar la contraproducente política de sanciones, las políticas de "occidente" hacia Cuba o las políticas transatlánticas del quinteto ALC, Canadá, Estados Unidos, España y la UE nunca serán eficaces.

En este sentido, un ponente destacó que la correlación de fuerzas internas y externas (bloqueo interno y externo) no contribuye al cambio en Cuba. La resistencia contra Estados Unidos es hoy el principal factor externo de cohesión que explica la supervivencia del régimen después de la salida de Fidel de la política. En este mismo sentido, se recordó que Cuba tiene un excelente manejo de las relaciones internacionales y ha llegado a construir una política exterior altamente beneficiosa y funcional para los intereses del régimen. Un claro ejemplo es el mantenimiento y financiación de la Revolución por diversas alianzas externas: primero la extinta URSS, luego China y actualmente Venezuela.

También se especuló sobre la alta probabilidad de que tanto Canadá como España pierdan peso en Cuba, una vez que desaparezca la política de sanciones y aislamiento que aplica Washington desde hace casi sesenta años contra la isla. Paradójicamente, al igual que Canadá, Estados Unidos ha sido un factor constante en la relación con Cuba, puesto que en ningún momento ha modificado su política de Estado basada en el embargo contra el país caribeño.

Aun así, incluso Estados Unidos ha introducido un elemento de compromiso en su relación con Cuba al levantar en 2000 algunas restricciones para la exportación de alimentos y medicinas. De este modo, aun cuando se mantenga el embargo y las sanciones extraterritoriales, Estados Unidos es hoy el primer suministrador de alimentos de Cuba.

Estados Unidos es, sin duda, la pieza clave en el tramado cubano. Si optara por una política de compro-

miso abandonando paulatinamente la vía de las sanciones –“el fin del embargo por desangramiento”– coincidirían por primera vez las políticas hacia Cuba del quinteto América Latina, Canadá, Estados Unidos, España y la UE. Un primer indicio de ello fue la reciente aprobación, por parte de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, de una iniciativa para levantar las restricciones de viaje a Cuba.

En este contexto, se recordó que Cuba ha sido incluida recientemente como miembro de pleno derecho del Grupo de Río. A raíz de ello, algunos países latinoamericanos y particularmente Brasil podrían iniciar próximamente un debate sobre la inserción de Cuba en el sistema interamericano.

Finalmente, se destacó que por primera vez tienden a coincidir las políticas de los principales actores en el denominador común de “compromiso”. Y aunque dentro de este consenso básico, cada actor y cada país mantenga hacia la isla su propia política (condicional o incondicional), si Estados Unidos modificara su política podría desaparecer por primera vez el principal obstáculo a la apertura: la presión externa.

Situación y perspectivas futuras de Cuba

Aunque no fue un tema de la reunión, la situación política y económica de Cuba enmarcó los debates. Mientras que algunos participantes opinaron que la sucesión de Fidel a Raúl Castro representa continuidad sin cambio, otros consideraron que hay un nuevo estilo de gobernar y una perspectiva de cambios, fundamentalmente de orden económico y en la administración del Estado.

Uno de los ponentes opinó que el régimen cubano pasó de un autoritarismo carismático dominado por un omnipresente Fidel Castro a un autoritarismo burocrá-

tico liderado por una cúpula “gerontocrática” y basada en las dos instituciones clave: las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) y el Partido Comunista de Cuba (PCC). En esta línea, de una mayor institucionalización y el fin de Fidelismo se puede interpretar también el importante cambio de gabinete que realizó Raúl Castro el 2 de marzo de 2009.

Hubo consenso en cuanto a que los agentes de cambio en Cuba no serán los disidentes sino que posiblemente surgirán desde dentro y no desde fuera del régimen actual. Por tanto, es altamente probable que una apertura se produzca desde arriba. Se abre hoy un importante espacio de debate y renovación a nivel de los gobiernos municipales, y otro alrededor de las organizaciones de la sociedad civil, la cultura y algunos círculos académicos.

Sin extrapolar modelos, muchos participantes aludieron al ejemplo de la “pre-transición española” que se inició mucho antes que el proceso de retorno a la democracia y podría servir de referencia a la situación actual en Cuba. En esta etapa se crea, por debajo del gobierno, un nuevo tejido social y se produce una modesta apertura hacia el exterior que prepara las condiciones para futuros cambios políticos.

Partiendo de las transiciones a la democracia en diversos países, uno de los ponentes se arriesgó a diseñar varios escenarios políticos en Cuba, entre ellos el posible mantenimiento del status quo a largo plazo. A su juicio, a diferencia de muchos otros países, Cuba no afronta una verdadera presión externa (siendo el embargo contraproducente a una apertura) ni tampoco cuenta con incentivos para modificar su sistema político.

Si bien varios participantes consideraron el escenario de continuidad como una opción bastante probable, ante la difícil situación económica insostenible a juicio de algunos, otros advirtieron de la posibilidad de cambios políticos que podrían incluso producirse bruscamente y no de forma gradual. Ante este escenario, se mencionó que ni Canadá ni España están preparados para desempeñar un papel y que sería interesante dise-

ñar políticas estratégicas más allá de la situación actual.

Finalmente, los participantes coincidieron en que existe un gran potencial no explorado para la cooperación y coordinación de políticas entre Canadá y España que no se limita a Cuba. Entre otros, se propuso triangular

la cooperación con Haití y continuar el intercambio de experiencias en materia de cooperación y diálogo con Cuba. Asimismo, los organizadores insistieron en la necesidad de seguir profundizando el diálogo entre Canadá y España sobre América Latina y concretar la cooperación mediante iniciativas conjuntas en el ámbito de la cooperación y la diplomacia.

Este informe ha sido elaborado por:
Susanne Gratius, Investigadora Senior, FRIDE
Ovidio Soler Leonarte, Becario, FRIDE

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org.

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org.

www.fride.org

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid — ESPAÑA. Tel.: +34 912 44 47 40 — Fax: +34 912 44 47 41. Email: fride@fride.org