

Las relaciones Cuba y Unión Europea: «el comienzo de una gran amistad»*

Cástor Miguel DÍAZ BARRADO

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad Rey Juan Carlos
castormiguel.diaz@urjc.es

Sagrario MORÁN BLANCO

Profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad Rey Juan Carlos
mariasagrario.moran@urjc.es

Diría Blas de Otero que «Escribir es viento fugitivo». La profunda labor de investigación que han llevado a cabo, toda su vida, Cesáreo Gutiérrez Espada y Romualdo Bermejo García augura, sin embargo, sus contribuciones al Derecho Internacional quedarán siempre.

Sumario: INTRODUCCIÓN. 1. LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA EXTERIOR ERRÓNEA: LA POSICIÓN COMÚN DE 1996. 1.1. España y la Posición Común: Origen y Desarrollo. 1.2. Contexto político-internacional en el que se gesta la Posición Común. 1.3. Contenido de la Posición Común Europea hacia Cuba y las Relaciones UE-Cuba. 1.4. Gobiernos socialistas en España (2004-2012) y el cambio de actitud de la UE y de EEUU. 2. UNA POLÍTICA MÁS PRAGMÁTICA: EL ACUERDO DE DIALOGO POLÍTICO Y COOPERACIÓN DE 2016. 2.1. Los principios y propósitos en los que se sustenta el ADPC. 2.2. El Diálogo Político y la apertura del Diálogo sobre cooperación y política sectorial: componentes imprescindibles para asegurar las relaciones cubano-europeas. 2.3. El Comercio y la Cooperación Comercial: En busca de la intensificación de las relaciones económicas. CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre Cuba y la Unión Europea no han sido tradicionalmente estrechas y sólidas. Todo lo contrario. La incertidumbre y la falta de coherencia son algunas notas que han caracterizado estas relaciones que,

* El presente trabajo se ha realizado en el marco de de las Acciones de Dinamización, «Redes de Excelencia», del Plan Nacional de I+D+I «Nuevos Desafíos del Derecho Internacional» (Ref. DER2015-69273REDT), MINECO/FEDER, UE» y es una línea de investigación del «Laboratorio iberoamericano para el análisis de la cultura, el comercio y el desarrollo como elementos de la cohesión social en Iberoamérica», con sede en Madrid y La Habana, creado mediante financiación de la AECID, Convocatoria Abierta y Permanente (CAP), Resolución de 20 de noviembre de 2008 (BOE 13 de diciembre de 2008).

durante largo tiempo, no han estado plenamente normalizadas. En realidad, Cuba ha llegado a ser el eslabón perdido en el marco de cooperación que paulatinamente han ido tejiendo la Unión Europea y América Latina-Caribe. Las relaciones con Cuba e, incluso, la ausencia de todo tipo de relación, han supuesto una excepción en la voluntad política de la Unión Europea de constituir con el área latinoamericana y caribeña un espacio que dé cabida a una «asociación estratégica birregional» o, por lo menos, el establecimiento de unas relaciones especiales, sobre todo en el campo político y económico. El próximo futuro de Cuba depende también del significado y alcance que tengan las relaciones con la Unión Europea. En cualquier caso, se puede sostener, como se dijo, que «—la apertura, por primera vez, de negociaciones bilaterales entre la UE y Cuba para un acuerdo de cooperación y diálogo político con el objetivo de normalizar las relaciones— significaría la superación de una etapa de más de un cuarto de siglo en la que los vínculos han transcurrido por cauces sinuosos y han evidenciado numerosos desencuentros, a pesar de que tienen un gran potencial para el entendimiento y un importante papel que desempeñar en la diversificación de las relaciones internacionales de Cuba»¹.

La descripción de los perfiles que definen las relaciones entre ambas partes no es compleja, aunque incorpora algunos componentes de contradicción. Desde el triunfo de la Revolución, en 1959, Cuba no ha tenido entre sus prioridades de política exterior, al menos en un principio, a la Unión Europea que, como esquema de integración, comienza configurarse precisamente a partir de ese periodo. Además, la Unión Europea tampoco ha contemplado a Cuba como país con el que había que mantener, en el entorno de América Latina y Caribe, unas especiales relaciones. Todo esto ha sido así, aunque con el tiempo, «la UE es el más importante socio comercial de Cuba, uno de sus principales inversionistas, un notable proveedor de turistas de la Isla y su principal socio en cooperación para el desarrollo» y así se decía que «pese a ello, Cuba sigue siendo el único país de América Latina y el Caribe que no ha firmado un acuerdo de cooperación con la Unión Europea, después de varios intentos fallidos»². Otra cuestión distinta son las relaciones específicas que han podido tener algunos Estados Miembros de la Unión con la isla caribeña, como es el

¹ PERERA GÓMEZ, E., «Cuba de moda», en *Perspectivas*, n.º 2/2015, p. 3. También, DÍAZ LEZCANO, E., «Las relaciones Unión Europea-Cuba. Evolución y perspectivas», en *Clío América*, vol. 1, n.º 2, jul., 2007, pp. 259-267.

² OJEDA REVAH, M., «Cuba y la Unión Europea. Una perspectiva histórica», en *Latinoamérica* n.º 54, México, enero/junio 2012, en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-85742012000100002.

caso de España. Lo importante es que, durante largo tiempo, apenas se puede hablar de un marco de relación entre las dos partes puesto que las visiones que tienen son claramente antagónicas. Como se ha dicho, «antes de 1988, Cuba era para las cancillerías de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE) un ‘país del Este’; para Cuba, la CEE era un conglomerado de países imperialistas, cuya integración estaba de antemano, por definición, condenada al fracaso»³. El escenario quedaba, por lo tanto, dibujado con trazos en los que, mientras muchos de los Estados Miembros consagran una política exterior de colaboración con las autoridades cubanas, sin embargo, la Unión Europea otorga a Cuba un trato singular caracterizado por la práctica ausencia de relaciones y sin que, en ningún caso, la isla tenga cabida en la categoría de Estado latinoamericano y caribeño a los efectos de la política exterior de la Unión⁴. En las relaciones Cuba y Unión Europea, podemos señalar con trazo grueso dos momentos centrales.

Por un lado, en 1996 se adopta la Posición Común que expresa una relación de desacuerdos entre ambas partes o, al menos, inaugura un largo periodo de ausencia de armonía que impide todo tipo de cooperación en sectores no sólo de carácter político sino, también, de contenido económico. Se pueden suscribir, entonces, las afirmaciones de que «la política de la Unión Europea hacia el régimen cubano se ha caracterizado desde entonces por una serie de contradicciones que han impedido a sus Estados miembros establecer una línea de actuación, coherente y eficaz, capaz de contribuir a una mayor apertura política en la isla. Ciertamente, ninguno de los instrumentos utilizados hasta el momento para promover las reformas democráticas ha surtido efecto: ni las presiones diplomáticas, ni el diálogo político; ni las sanciones económicas, ni el intento de cooperación comercial»⁵. En verdad, como apuntamos, el no entendimiento entre Cuba y la Unión Europea durante veinte años no ha impedido, sin embargo, que se establezca una red de acuerdos bilaterales

³ PERERA GÓMEZ, E., *Cuba de moda...*, *op. cit.*, p. 3.

⁴ Más allá de lo concerniente a la participación de Cuba en el grupo de países ACP. Como se ha indicado, «fue finalmente admitida como miembro del grupo (...) por el Consejo de Ministros de este organismo» aunque, «a pesar de ello no pudo suscribir el Acuerdo de Asociación UE-ACP, firmado en Cotonou, Benin, el 23 de junio de 2000», lo que «hace del caso cubano, un caso peculiar, ya que a pesar de pertenecer al grupo de países ACP desde el año 2000, la cláusula de la –condicionalidad democrática– que la Unión Europea aplica a Cuba desde 1996, ha impedido hasta el momento que ambas partes hayan firmado un acuerdo de cooperación», CONTRERAS, D., «La Unión Europea ante los retos de la democratización en Cuba», CEU, *Documento de Trabajo, Serie Unión Europea*, n.º 35, 2010, p. 9.

⁵ *Ibid.*, p. 5.

entre Cuba y algunos Estados Miembros de la Unión que han tenido reflejo en cuestiones relativas a la inversión, el comercio y la cooperación económica. En cualquier caso, la Posición Común, finalmente derogada, supuso un freno para el establecimiento normal de relaciones entre ambas partes⁶. Por mucho que se quiera edulcorar, la adopción de la Posición Común no trae consigo un espacio para la colaboración sino que, por el contrario, provoca un distanciamiento entre ambas partes. En puridad, la Posición Común representa un intervalo en unas relaciones que deberían haberse conducido por otros derroteros muy distintos, que tan sólo van a ser transitados con la adopción, en 2016, del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC).

Por otro lado, a partir de 2014, también por la existencia de relaciones entre Cuba y Estados Miembros de la Unión, se llega a la convicción de que conviene terminar con el trato «tan singular» que recibía la isla caribeña y que, por lo tanto, resultaba necesario insertar las relaciones mutuas en el marco de la realidad de América Latina y el Caribe. En el párrafo f) del artículo 2 del ADPC, las Partes determinan como meta «mejorar la cooperación regional en las regiones del Caribe y de América Latina con el objetivo de desarrollar, en lo que sea posible, las respuestas regionales a los retos regionales y globales y de promover el desarrollo sostenible de la región»⁷. Debemos interpretar que no se trata tanto de buscar un acomodo de Cuba en sus relaciones con la Unión Europea sino que, más bien, se busca romper la tradicional confrontación que mantenían ambas partes. Así, durante tiempo, ha sido verdad que «la búsqueda de la ubicación de Cuba en el entramado de la UE a través de las páginas digitales de Bruselas es un ejercicio frustrante porque no parece tener un lugar preciso, al ser el único país latinoamericano que no cuenta con un acuerdo de cooperación y no disfruta de un espacio concreto en el organigrama de los funcionarios de la Dirección de Desarrollo»⁸. Esto comienza a superarse cuando se adopta la decisión de insertar las relaciones entre Cuba y la Unión Europea

⁶ A pesar de ello no dejaron de existir relaciones. Algunas quedan explicitadas en el trabajo de UGALDE ZUBIRI, A., «La posición común de la Unión Europea hacia Cuba a reconsideración (2008-2010)», Ponencia presentada en el 9º *Seminario de Relaciones Internacionales ISRI 2010*, La Habana, Cuba, Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa García, los días 21-23 de abril de 2010. También, GRATIUS, S., «Cuba y Europa, más allá de la Posición Común», en *Fride, Policy Brief*, n.º 48, noviembre, 2010.

⁷ Consejo de la Unión Europea, COLAC 76 CFSP/PESC 753, 12504/16, Bruselas, de 25 de noviembre de 2016.

⁸ ROY, J., «La Unión Europea ante Cuba y Colombia: de buenas intenciones y altas esperanzas a notables contradicciones y grandes frustraciones», *América Latina Hoy*, 31, 2002, pp. 53-54.

en un esquema de «normalidad» como un país más, dentro de sus peculiaridades, de América Latina y el Caribe, desde la óptica de la Unión Europea, y cuando, desde la percepción cubana, se advierte que es imprescindible establecer relaciones no sólo con los Estados Miembros sino, también, con la Unión Europea en sentido propio⁹. En esencia, la negociación y aplicación provisional del ADPC es el segundo momento más destacado que debemos reseñar en las relaciones entre Cuba y la Unión Europea.

1. LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA EXTERIOR ERRÓNEA: LA POSICIÓN COMÚN DE 1996

La adopción de la conocida Posición Común abrió un largo periodo, de dos décadas, de distanciamiento entre Cuba y la UE. Este fue su principal resultado, amén de otros. En puridad, se trató de un instrumento que evidenció el fracaso de los intentos llevados a cabo por parte de la UE para alcanzar un acuerdo de cooperación económica y comercial con la isla caribeña. Por entonces, Cuba era el único país latinoamericano que carecía de un acuerdo de estas características con la UE¹⁰. En junio de 1996, el Consejo Europeo de Florencia lamentó «que las circunstancias políticas de Cuba no hubieran permitido hacer nuevos progresos en las relaciones UE-Cuba» y expresó también su confianza en que «la evolución de la situación política del país cree las condiciones necesarias para dichos progresos»¹¹. Ahora bien, este largo periodo de dos décadas

⁹ Tan es así que, por ahora, la aplicación del ADPC que está teniendo lugar, a espera de la ratificación por los Estados Miembros, se refiere específicamente a las competencias de la Unión.

¹⁰ Recordemos que en el decenio de 1990, la UE asumió un perfil más activo en relación con la cooperación al desarrollo y la defensa de los derechos humanos. En ese contexto, incorporó la conocida «Cláusula Democrática», un instrumento jurídico que incorporó el respeto de los derechos humanos y de los principios democráticos como un «elemento esencial» de los acuerdos de la UE con terceros. Fue en 1989, en el IV Convenio de Lomé (art. 5), cuando se estableció la primera «cláusula democrática», en MORÁN BLANCO, S., «Cuestiones en torno a la Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea y los Derechos Humanos», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 25, 2010, pp. 892-893. Cuba había rechazado el acuerdo de comercio y cooperación que le ofreció la Unión Europea precisamente porque desde 1992 todos los acuerdos con terceros países incluyeron una cláusula de derechos humanos. PEREIRA, E., «La UE y Cuba: hacia un mayor realismo en las relaciones», *Revista de Estudios Europeos*, vol. 8, n.º 31, La Habana, 1994.

¹¹ Consejo Europeo (Florencia, 21 y 22 de junio de 1996). Conclusiones a la Presidencia, p. 705, en <www.europarl.europa.eu/summits/fir1_es.htm> [consultado: 18/12/2017]. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), «La Unión Europea y Cuba: las dificultades del diálogo», *Briefing*, n.º 5, Madrid, 1996.

no fue igual en todos los momentos. Tras un primer periodo de «guerra fría» entre la UE y Cuba, se abrió camino un segundo periodo, a partir de 2010, en el que la Posición Común entra en barrena.

1.1. *España y la Posición Común: Origen y Desarrollo*

Ya en los últimos meses del Gobierno socialista en España, en 1995, el entonces Jefe de la Oposición, José María Aznar, anuncia en la presentación de un libro de un disidente cubano que «si su partido llega al gobierno se distanciaría de cualquier proyecto que ayudase al régimen cubano a mantenerse y que apoyaría con el mayor énfasis todos aquellos proyectos que ayudasen a promover el respeto a los derechos humanos y las libertades en Cuba»¹². Este anuncio se convirtió en realidad cuando, meses después, en marzo de 1996, el Partido Popular (PP) gana las elecciones. En efecto, el nuevo presidente llegó con el objetivo de modificar algunos de los principales puntos estratégicos de la Política Exterior de los últimos 14 años consecutivos de gobiernos socialistas en España, entre ellas las relaciones con el país caribeño. Más adelante, ya en el siglo XXI, incluso se verá también como el presidente español rompió su alianza con la UE al colocarse del lado de EEUU y Gran Bretaña, en la iniciativa de llevar a cabo una intervención militar armada en Iraq sin la autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas¹³. Todo un cambio en los lineamientos esenciales de la política exterior española.

Recordemos que el régimen cubano, a través de los medios de comunicación, mostró su malestar por la victoria del PP en España, consciente de que el nuevo Presidente cumpliría su promesa e «implementaría una nueva política hacia Cuba»¹⁴. A partir de ahí, la comunicación entre las autoridades políticas españolas y cubanas se quiebra por completo y, durante los siguientes años, el

¹² MÍGUEZ, A., «España, Europa y la posición común sobre Cuba», *La Ilustración Liberal, América Latina*, n.º 10, en <https://www.clublibertaddigital.com/ilustracion-liberal/10/espana-europa-y-la-posicion-comun-sobre-cuba-alberto-miguez.html> [consultado: 12/01/2018]. Véase GRABENDORF, W., «The Relationship between the European Union and Cuba», en TULCHIN, J.; SERBIN, A. y HERNÁNDEZ, R. (eds.), *Cuba and the Caribbean: Regional Trends in the Post-Cold War Era*, Washington D.C., Woodrow Wilson Center, 1997, pp. 207-243.

¹³ Una visión general en GARCÍA REGUEIRO, J. A. (dir.), «El papel de España en la guerra de Iraq», Fundación Alternativas, marzo 2004, www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones.../xmlimport-q7C2IL.pdf.

¹⁴ MÍGUEZ, A., *loc. cit.*

Presidente español se reuniría prácticamente sólo con la disidencia cubana. La posición de España queda clara y se consagra un nuevo tipo de relación con Cuba que tendrá consecuencias prácticas en las posiciones que asuma la Unión Europea.

1.2. Contexto político-internacional en el que se gesta la Posición Común

En este ambiente de frialdad e, incluso, de enfrentamiento político entre España y Cuba van a tener lugar, durante 1996, algunos hechos que complican aún más la situación política cubana en el escenario internacional. Primero, el derribo por Cuba, el 24 de febrero, de dos avionetas civiles del exilio cubano de Miami «Hermanos al Rescate» en el espacio aéreo internacional, y también el aumento de la represión de la disidencia cubana. Estos acontecimientos provocaron la suspensión del diálogo político entre Cuba y la UE, dos actores cuyas relaciones se caracterizaban, precisamente, por la indiferencia y la falta de un mutuo conocimiento. Por entonces, España era el principal «interlocutor natural» de cara a lograr cualquier acuerdo o entendimiento entre la UE y Cuba. Segundo, en este periodo tiene lugar la firma, por el Presidente estadounidense, Bill Clinton, de la *Ley Helms Burton*¹⁵. Como señala Alberto Míguez, entonces a EEUU «le interesaba que un actor internacional de peso en las relaciones internacionales como era la UE siguiese una política de presión y endurecimiento hacia Cuba. Pero ni el Gobierno socialista español ni la UE apoyaban el embargo norteamericano, ni la *Ley Helms Burton*»¹⁶. De hecho, la UE elaboró un reglamento para permitir a las empresas europeas actuar contra la ley estadounidense.

A esta situación internacional se le une, como hemos dicho, la llegada al poder de J. M. Aznar, quien había anunciado, en una visita realizada a España por el vicepresidente estadounidense Al Gore, que si ganaba las elecciones generales finalizaría la cooperación oficial con Cuba, aunque se mantendría la ayuda humanitaria. Los acontecimientos internacionales posteriores, que

¹⁵ Entre otros: GERKE, K., «The transatlantic Rift over Cuba: The Damage is done», *The International Spectator*, XXXII, 2, April-June, 1997, pp. 27-61; SABBACH, D., «L' utilisation d l'arme economique dans la politique etrangere des Etats-Unis: cadre d' analyse et evolution», *Relations Internationales et strategiques*, 24, hiver 1996, pp. 135-149; y ROY, O., «La Ley Helms-Burton: Desarrollo y Consecuencias», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1997, pp. 487-510.

¹⁶ MÍGUEZ, A., *loc. cit.* Véase, también, THOMAS, I., «La Habana: las implicaciones de Helms-Burton», *Política Exterior*, vol. 53, n.º 10, 1996, pp. 91-100.

propiciaron un encuentro entre los mandatarios cubano y español, no vinieron sino a empeorar las relaciones bilaterales y a precipitar lo explicitado por Aznar antes de llegar a la presidencia. Así, en la VI Cumbre Iberoamericana, celebrada en Santiago y Viña del Mar, en noviembre de 1996, Aznar y el ministro español de Asuntos Exteriores manifestaron su «compromiso a favor de la democracia y el respeto de las libertades en los países iberoamericanos»¹⁷. Explicitar este compromiso implicaba recordar permanentemente al gobierno cubano la necesidad de un mayor respeto por los derechos humanos. En realidad, la Declaración de Viña del Mar consagró, una vez más, el compromiso de los países iberoamericanos a favor de la democracia, el Estado de Derecho, el pluralismo político y el respeto de las libertades fundamentales. Lo importante es que, en esta Cumbre, Fidel Castro y José María Aznar tuvieron la oportunidad de conversar y que el Presidente español llegó a decir: «Quiero que sepas que si tú mueves pieza, yo estoy dispuesto a mover pieza»¹⁸. Esta célebre frase, publicada en todos los medios de comunicación españoles, ponía el énfasis en que la cooperación económica con La Habana se condicionaba a importantes reformas en materia de derechos humanos en la isla. En cualquier caso, a partir de entonces, las relaciones entre ambos dirigentes, y los dos Estados, entraron en una situación de «guerra fría».

Mientras Cuba no reconocía al nuevo Embajador de España en La Habana, José Coderch, el Gobierno del PP proponía, directamente en Bruselas, endurecer la política europea hacia Cuba y condicionar cualquier avance en las relaciones bilaterales al respeto de los derechos humanos y el desarrollo de las libertades democráticas en la isla. Así, el 2 de diciembre de 1996, la UE aprueba la conocida Posición Común Europea hacia Cuba, instrumento que vincula la cooperación con Cuba a su apertura democrática. A pesar de las críticas y denuncias, por parte de algunos países europeos como Alemania, a las que dio lugar la adopción de la Posición Común, el Presidente español logra, sin embargo, que el documento salga adelante. Por lo tanto, José María Aznar es uno de los principales promotores de dicha medida. No olvidemos que, por entonces, la UE se dejaba guiar por España en las relaciones con Cuba y que, además, aprobaba un instrumento hacia un país que tenía escasa relevancia estratégica para Bruselas. El borrador de la Posición Común fue elaborado por España y, además, se aprecia una clara línea de acción política coordinada y compartida

¹⁷ En https://elpais.com/diario/1996/11/12/internacional/847753214_850215.html [consultado: 16/01/2018].

¹⁸ *Ibidem*.

por los entonces 15 Estados Miembros de la UE. En efecto, el texto, de poco más de una página (siete puntos), y «cuyos objetivos e instrumentos permiten una amplia interpretación»¹⁹, fue aceptado por todos los países de la UE.

1.3. *Contenido de la Posición Común Europea hacia Cuba y las Relaciones UE-Cuba*

La Posición Común, que contiene una declaración de principios, señala nítidamente en su contenido que el objetivo de la UE en sus relaciones con Cuba es «favorecer un proceso de transición hacia una democracia pluralista y el respeto de los derechos humanos (...)». Más aún, en el segundo apartado de la «Posición común» se dice, con rotundidad, que «la Unión Europea considera que una plena cooperación con Cuba dependerá de las mejoras en el respeto a los derechos humanos y las libertades políticas, como indicó el Consejo Europeo de Florencia». Ahora bien, en el artículo 3, se desgranán las medidas que la UE está dispuesta a aplicar para apoyar una transición pacífica en el país caribeño.

En particular, se detallan en la Posición Común seis medidas en total:

1. La intensificación de un diálogo actual con las autoridades cubanas y con todos los sectores de la sociedad cubana a fin de alentar el respeto a los derechos humanos así como avances concretos hacia una democracia pluralista;
2. Buscar ocasiones –más activamente que hasta el momento– para recordar a las autoridades cubanas, tanto en público como en privado, las responsabilidades fundamentales respecto a los derechos humanos, en particular la libertad de expresión y asociación;
3. Alentar la reforma de la legislación nacional en lo referente a los derechos políticos y civiles, incluido el Código Penal cubano y en consecuencia la abolición de todos los delitos políticos y el cese del hostigamiento y castigo a los disidentes;
4. Evaluar la evolución de la política interior y exterior cubana según las mismas normas que aplica en sus relaciones con otros países, en particular la ratificación y cumplimiento de los convenios internacionales sobre derechos humanos;
5. Mientras tanto, se dice que la UE «sigue dispuesta a proporcionar ayuda humanitaria adecuada a través de los Estados miembros, supeditada a acuerdos previos sobre su distribución, mantendrá y reforzará cuando lo considere adecuado las medidas aplicables actualmente para garantizar la distribución a través de las organizaciones no gubernamen-

¹⁹ GRATIUS, S., «Cuba y Europa, más allá...», *op. cit.*, p. 1.

tales, las iglesias y las organizaciones internacionales»; y, por último, 6. La UE «se mantendrá asimismo dispuesta a través de los Estados miembros a llevar a cabo acciones específicas de cooperación económica en apoyo de la apertura económica que se esté llevando a cabo»²⁰.

Por si fuera poco, en su cuarto apartado, la Posición común establece que «a medida que las autoridades cubanas progresen hacia la democracia, la Unión Europea dará su apoyo a ese proceso y examinará la utilización apropiada de los medios a su disposición», es decir, establece el camino a seguir²¹. En este sentido el texto señala que de producirse ese cambio la UE promoverá con Cuba: «a) la intensificación de un diálogo político constructivo y orientado hacia resultados concretos; b) la intensificación de la cooperación y en particular la económica; y c) la profundización del diálogo con las autoridades cubanas a través de las instancias apropiadas para seguir explorando las posibilidades de una futura negociación de un acuerdo económico y de cooperación entre Cuba y la UE sobre la base de las conclusiones pertinentes de los Consejos Europeos de Madrid y Florencia»²². Parece evidente que la UE, tal y como indica el apartado 1, no plantea el cambio político a través de «medidas coercitivas que tengan por efecto incrementar las dificultades económicas del pueblo cubano»²³. Según algunos analistas, «con estas palabras se refería a la *Ley Helms-Burton* a la que la UE y España se oponían»²⁴. En esencia, como se ha dicho, el nuevo instrumento de política exterior, sin impacto objetivo en el logro de avances políticos en Cuba, no fue diseñado en ningún caso para sancionar a personas concretas o para imponer un embargo de armas. De hecho, la Posición Común carecía instrumentos de carácter correctivo o sancionador²⁵.

²⁰ Véase el texto de la Posición Común en Diario Oficial n.º L322 de 12/12/1996, p. 0001-0002. Se puede ver también en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996E0697:ES:HTM> [consultado: 10/01/2018]. En concreto, ERISMAN, M., «Cuba and the Caribbean Basin: From Pariah to Partner?», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 40, n.º 1, Coral Gable/Florida, 1998, pp. 87-94. IRELA, «El mundo se abre a Cuba: avances hacia su plena inserción internacional», *Briefing*, n.º 3, 1998.

²¹ GRATIUS, S., «Cuba y Europa, más allá...», *op. cit.*

²² Texto Posición Común, *op. cit.*

²³ *Ibidem.*

²⁴ <www.clublibertaddigital.com/ilustracion-liberal/10/espana-europa-y-la-posicion-comun-sobre-cuba-alberto-miguez.html>.

²⁵ IRELA, «La Posición Común de la UE sobre Cuba: debate interno, reacciones y repercusiones», *Briefing*, n.º 6, 1996. La «posición común» preveía también en el apartado 5, el seguimiento de la aplicación del documento con carácter semestral para comprobar los posibles cambios en Cuba y las consecuencias de las gestiones llevadas a cabo por la UE.

Una vez que se adopta la Posición Común, La Habana acusó a Madrid, no sin razón, de ser el impulsor y autor intelectual. A partir de ese momento, y hasta la llegada de los socialistas al poder en España, esta Posición será el «único instrumento de la UE para ordenar sus relaciones con Cuba dentro de la llamada Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)»²⁶. Durante los años siguientes, las relaciones UE-Cuba vivieron constantes vaivenes entre los que tuvo lugar, también, algún acercamiento. En concreto, en marzo de 2003, la UE inauguró su Oficina diplomática en La Habana, aunque sin rango de Embajada, con el objetivo de distribuir ayuda de emergencia y para el desarrollo. Y, en septiembre del mismo año, el país caribeño participó como observador formal en las negociaciones comerciales entre la UE y el Grupo ACP, que incluye a países de África, Caribe y Pacífico, casi todos ex colonias británicas y francesas. No obstante, ese mismo año, se rompe el diálogo político entre la UE y Cuba por el encarcelamiento de 75 disidentes y el fusilamiento de tres personas por parte del régimen cubano. La respuesta de la UE a estos sucesos, se plasmó en la adopción de una serie de sanciones políticas contra el régimen de Cuba, con lo que la propuesta de la UE de incorporar a Cuba en el acuerdo de los países ACP, que conllevaba importantes ayudas europeas al desarrollo, se desvaneció por completo. Pero al mismo tiempo, las autoridades de La Habana renunciaron expresamente a mantener un diálogo político con la UE o a recibir ayuda humanitaria de esta Organización.

1.4. *Gobiernos socialistas en España (2004-2012) y el cambio de actitud de la UE y de EEUU*

En 2004 el socialista, José Luis Zapatero, gana las elecciones generales en España. Desde el primer momento el nuevo Gobierno español muestra su disconformidad con la Posición Común, pero no será hasta junio de 2010 cuando se puede apreciar, con nitidez, que este instrumento pasa a un segundo plano en la política exterior española y comunitaria. En realidad, el nuevo Gobierno español buscó, desde el principio, poner punto final a la Posición Común, convencido del lastre que suponía para cualquier avance bilateral y percibiendo, también, que había que recuperar la interlocución con la isla. No obstante, tardaría en conseguir sus objetivos, esta vez, por la oposición que expresaron en reiteradas ocasiones algunos países europeos. En cualquier caso, las primeras

²⁶ MÍGUEZ, A., *loc.cit.*

medidas del Gobierno español fueron dejar de invitar a la disidencia cubana a actos oficiales, medida que secundarían otros países europeos siguiendo las indicaciones españolas.

En 2006, Fidel Castro abandona el poder, que pasa a manos de su hermano Raúl Castro quien propicia, desde un primer momento, que se llegue a la adopción de una postura más flexible por parte de los europeos. En este contexto, dos años después, Bruselas decide levantar las sanciones diplomáticas a Cuba, por unanimidad, y abrir un diálogo que es aceptado Cuba inmediatamente. A partir de entonces, se reanuda formalmente la cooperación y, además, se firma una declaración conjunta para ejecutar algunos proyectos de cooperación. En resumen, el camino estaba prácticamente despejado y, por lo tanto, el diálogo y la cooperación de la UE con Cuba no dejan de incrementarse y reforzarse. Puesto que España no quiere quedarse atrás de ese cambio de actitud que se había emprendido, cabe destacar que, en octubre de 2009, el Ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, visita la isla para consolidar la política de diálogo y cooperación con el régimen cubano de cara a la presidencia española de la UE en 2010.

A partir del segundo decenio del siglo XXI, existen distintas posturas en Europa en relación con la estrategia política que hay que seguir en relación con la isla caribeña. Por un parte, el grupo de los «aperturistas, liderados por España», que no dudan en declarar que la UE debe aprobar un acuerdo de cooperación con Cuba, «y el de los más duros», esta vez encabezado por el Gobierno alemán de Ángel Merkel²⁷, algunos defensores a ultranza, en 1996, de la Posición Común²⁸. Para Susanne Gratius, en ese momento, «muchos Estados miembros 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 de Alemania), otros para consolidar su alianza con Estados Unidos (caso de Reino Unido y de Alemania) y algunos de los nuevos Estados miembros, sobre todo la República Checa, para distanciarse y transferir su propia experiencia con el socialismo a Cuba, aunque guarda pocas semejanzas»²⁹. En definitiva, la UE apuesta por la reforma o revisión de la Posición Común, también porque comienzan a ser visibles algunos signos de apertura por parte del régimen cubano. En esta línea, cabe recordar que, en 2010, las autoridades cubanas anuncian «el despido de

²⁷ GRATIUS, S., «Cuba y Europa, más allá...», *op. cit.*, p. 2.

²⁸ No obstante, recordemos que Alemania fue uno de los países que se opuso con mayor vehemencia a la adopción de la Posición Común.

²⁹ GRATIUS, S., «Cuba y Europa, más allá...», *op. cit.*, p. 2.

medio millón de trabajadores estatales que serían desempleados o reubicados en el nuevo «sector privado»³⁰ y que reciben el nombre de «cuentapropistas»³¹. En este contexto de cambios, uno de los primeros gestos de la UE hacia Cuba sería eliminar las medidas restrictivas que se habían impuesto en 2003.

En cualquier caso, una de las principales consecuencias de la Posición Común es que, se había convertido en un instrumento que estaba favoreciendo, lejos de promover la democracia y los derechos humanos en Cuba, que España dejara de ser un protagonista clave en la política europea hacia la isla. Precisamente en 2010, para contrarrestar esta situación y mostrar su compromiso sin límites con Cuba, en el Consejo de la UE que tuvo lugar en octubre, aunque los ministros europeos debatieron los desarrollos recientes en Cuba y solicitaron a la Alta Representante explorar las posibilidades de las relaciones hacia el futuro, el Consejo aprobó 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»³².

Ahora bien, en el escenario internacional, también se registran algunos cambios intensos en relación con Cuba. No olvidemos que Washington suprime la cláusula que prohibía el regreso de la isla a la Organización de Estados Americanos (OEA), eso sí, condicionado por las posiciones de los Estados latinoamericanos y ante la constatación del fracaso de su tradicional política hacia Cuba³³. Así, en junio de 2009, los Ministros de Relaciones Exteriores de las Américas adoptaron la Resolución AG/RES. 2438, la cual resuelve que la Resolución de 1962 quede sin efecto. La nueva Resolución señala que la participación de Cuba en la OEA será producto de un proceso de diálogo iniciado a solicitud de La Habana y de conformidad con las prácticas, los propósitos y los principios de la OEA.

Pero, en 2012, también los Ministros de Exteriores de la UE encargan a la Alta Representante de la Política Exterior, Catherine Ashton, establecer contactos políticos con Cuba dirigidos a explorar un eventual acuerdo con la isla. Ahora bien, como siempre, algún acontecimiento entorpecería el camino del encuentro entre la UE y Cuba. En esta ocasión, se trató de la muerte en accidente de tráfico de los activistas políticos, Oswaldo Paya, Premio Sajarov a los

³⁰ *Ibidem*.

³¹ ANTÚNEZ SÁNCHEZ, A.F.; MARTÍNEZ CUMBRERA, J.M. y OCAÑA BÁEZ, J.L., «El trabajo por cuenta propia. Incidencias en el nuevo relanzamiento en la aplicación del modelo económico de Cuba en el siglo XXI», *Nómadas*, Universidad Complutense de Madrid, 2013.

³² GRATIUS, S., «Cuba y Europa, más allá...», *op. cit.*, p. 1.

³³ DÍAZ BARRADO, C. M. y MORÁN BLANCO, S., «América Latina: un entorno de incógnitas e incertidumbres», *Panorama Estratégico*, 2017, pp. 199-240.

Derechos Humanos, concedido por el Parlamento Europeo; y Harold Cepero. El incidente enfrió, una vez más, las relaciones entre ambos y el acercamiento no terminó de producirse en el último momento³⁴. Sin embargo, en 2014, el Presidente estadounidense, Barack Obama, inicia un cambio de rumbo en sus relaciones con Cuba y comienza el conocido como «deshielo» en las relaciones entre ambos países. Ese año también La Habana acepta la propuesta de la UE para negociar, después de muchos intentos³⁵.

Dos años después, se producen dos acontecimientos de gran relevancia en el devenir de la isla caribeña y que marcarán su política exterior: primero, se produce la muerte del líder cubano, Fidel Castro, a quien iba dirigida, principalmente, la Posición Común; y segundo, tiene lugar la visita de un Presidente estadounidense a Cuba por primera vez después de casi un siglo (88 años)³⁶. Es verdad, sin embargo, que la llegada a la Casa Blanca de Donald Trump cambia la vía iniciada por su antecesor, puesto que se da marcha atrás en el acercamiento que había comenzado en 2014 por la Administración norteamericana. El futuro de la relación entre los dos países queda todavía por resolver.

Para concluir cabe decir que la utilidad de la Posición Común fue realmente nula como instrumento político de promoción democrática y de respeto de los derechos humanos en Cuba, como también lo ha sido el prolongado «embargo» o «bloqueo» norteamericano al no lograr modificar el *statu quo* en la isla caribeña. La Posición Común marcó, empero, un antes y un después en las relaciones Cuba-UE, pero no consiguió modificar en absoluto la política del régimen cubano y tan sólo consiguió parcialmente aislar al país caribeño, siguiendo así la estrategia estadounidense. En pocas palabras, con la Posición Común, las relaciones bilaterales entre Cuba-UE se complicaron aún más y alcanzaron su punto más bajo de colaboración. Incluso, como se ha señalado, la Posición Común fue muy perniciosa a la hora de reducir el papel que había ejercido España como interlocutor natural de la UE en relación con Cuba.

³⁴ En particular, ČERNÝ, F., «La UE ante el desafío de Cuba (1988-2013)», en DEMBICZ, K., *Cuba ¿quo vadis?*, Centro de Estudios Latinoamericanos, CESLA, Universidad de Varsovia, 2013, pp. 269 ss.

³⁵ Como veremos, con la adopción del acuerdo de 2016, la UE apuesta por priorizar la cooperación y el diálogo político con el único país latinoamericano con el que no tenía ningún tipo de pacto. Con el acuerdo de 2017, como ha señalado la jefa de la diplomacia comunitaria, Federica Mogherini, «la UE muestra su disposición a apoyar el proceso de modernización económica y social de Cuba». Más aún, «La Unión Europea deroga su ‘posición común’ sobre Cuba y abre la puerta a acuerdos con la isla», *Cambio 16*, en <https://www.cambio16.com/actualidad/la-union-europea-abre-la-puerta-a-acuerdos-con-cuba> [consultado: 15/01/2018].

³⁶ SERBIN A., «Cuba: mirando hacia el futuro», *Anuario CEIPAZ*, 2015-2016, pp. 209-228.

Como nos recordó Mauricio Vicent, ex corresponsal de *El País* en Cuba, «desde 1996, la iniciativa de las relaciones con Cuba ya nunca más sería de España, pues Aznar puso en manos de los Quince cualquier posible cambio de rumbo hacia un país que antes nadie en Europa discutía que era ‘área de influencia española como el África francófona de París’»³⁷.

En esencia, la Posición Común y la política del Presidente español, José María Aznar, situaron las relaciones entre los dos países en su punto más bajo de entendimiento. Estas relaciones se caracterizaron por los enfrentamientos y dificultades entre los dos gobiernos. Por ello, ni la visita realizada por Fidel Castro a Madrid, en 1998, en la que se reúne con José María Aznar en el Palacio de La Moncloa, ni la celebración de la IX Cumbre Iberoamericana, en la Habana, en noviembre de 1999, consiguieron mejorar las relaciones políticas entre ambos Estados, sino quizás todo lo contrario. En esta ocasión, los dos mandatarios ni tan siquiera se saludaron y tanto Aznar como el Rey de España recibieron a representantes de la disidencia política³⁸. Asimismo, otro momento de especial contrariedad entre los dos países se vivió durante la celebración de la X Cumbre Iberoamericana de Panamá, en 2000, donde Fidel Castro rechazó apoyar la Resolución sobre la «firme condena al terrorismo de todos los Jefes de Estado de Iberoamérica»³⁹.

A partir de entonces, las relaciones hispano-cubanas se situaron en el peor momento de su historia política. Prueba de ello fue que el Gobierno español relevó a su embajador en La Habana y designó a un funcionario de bajo perfil para que despachara los asuntos corrientes. La crisis abierta entre los dos países no desembocó, sin embargo, en una ruptura total de las relaciones bilaterales. De hecho, el Gobierno español continuó con los programas de cooperación con Cuba⁴⁰.

³⁷ Artículo publicado en *El País* «Las Espinas de la Posición Común», en https://elpais.com/internacional/2014/01/15/actualidad/1389818742_617427.html [consultado: 16/01/2018].

³⁸ El tema principal de la IX Cumbre Iberoamericana fue la situación financiera internacional de Iberoamérica en una economía globalizada. Los mandatarios participantes en la Cumbre acordaron pedir al Gobierno de Estados Unidos el fin de la aplicación de la *Ley Helms Burton*. En <http://segib.org/cumbre/ix-cumbre-iberoamericana-la-habana-1999> [consultado: 16/01/2018].

³⁹ *Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Iberoamericanos sobre terrorismo*, 18 de noviembre de 2000 en <http://segib.org/wp-content/uploads/2.%20Declaraciones%20finales.pdf> [consultado: 12/01/2018]

⁴⁰ Entre los programas de cooperación caben destacar, entre otros: Los Programas de cooperación técnica y científica («Programa de Fondo de Expertos», «Rehabilitación del Acueducto Albear», «Cursos de formación», etc). Lo mismo cabe decir de la cooperación humanitaria. En cuanto a la cooperación cultural, lo más destacable fue la apertura de un Centro Cultural de España en La Habana. No obstante, fue en el sector turístico e industrial donde se hizo más evidente la presencia española.

En efecto, si bien las relaciones políticas durante ese periodo fueron prácticamente nulas, las relaciones económico-financieras continuaron progresando, sobre todo en algunas materias concretas y a pesar de no existir un marco legal bilateral. Asimismo, proliferaron las visitas a Cuba de presidentes o consejeros de las Autonomías españolas, académicos, científicos, y organizaciones empresariales.

2. UNA POLÍTICA MÁS PRAGMÁTICA: EL ACUERDO DE DIÁLOGO POLÍTICO Y COOPERACIÓN DE 2016

La aplicación provisional, a partir de noviembre de 2017, del ADPC supone un cambio substancial en las relaciones entre Cuba y la Unión Europea y, además, augura un periodo de estabilidad y entendimiento que nada tiene que ver con lo que venía sucediendo en los veinte años anteriores. Llegar a esta situación no ha sido fácil puesto que las posiciones que tradicionalmente han mantenido los Estados Unidos en relación con la isla caribeña, se quiera o no, han condicionado las políticas de la Unión Europea y de sus Estados Miembros, a pesar de ofrecer una apariencia de autonomía en innumerables ocasiones. Tres razones han determinado que, definitivamente, la Unión Europea haya elegido el camino del «entendimiento y la cooperación» con Cuba y, al mismo tiempo, que Cuba haya facilitado la celebración de un acuerdo que inserta a este país en el marco general de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina:

En primer lugar, la apertura y actualización del sistema político y económico cubano que ha tenido lugar es uno de los principales factores que más ha contribuido a que se instaure un nuevo marco de relaciones con Cuba por buena parte de los Estados del planeta. En particular, para la Unión Europea, tal y como lo indicó la alta representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini: «Nos encontramos en un verdadero punto de inflexión en las relaciones entre la UE y Cuba. Juntos avanzamos hacia una asociación más estrecha y constructiva, que refleja los fuertes lazos históricos, económicos y culturales que unen a Europa y a Cuba. Mediante este nuevo acuerdo, la UE muestra su disposición a apoyar el proceso de modernización económica y social de Cuba, y espero que sigamos avanzando en nuestras relaciones bilaterales»⁴¹. La actualización del «sistema cubano» es, por lo tanto,

⁴¹ <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/12/06/eu-cuba-relations/>.

una de la claves que explica el nuevo clima en la escena internacional en relación con la isla caribeña y que se ha plasmado en múltiples intentos por colocar a Cuba en un escenario en el que resultar ser un país especialmente idóneo para el establecimiento de relaciones, sobre todo económicas y comerciales.

En segundo lugar, el profundo cambio de actitud que tuvo la Administración norteamericana, presidida por Barak Obama, en relación con Cuba allanó mucho el camino para que fuera tenido en cuenta como un país con el que era posible establecer relaciones permanentes en múltiples campos de las relaciones internacionales y, además, para que las cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos dejaran de concebirse como un obstáculo insalvable a la hora de instaurar marcos de colaboración y cooperación. Es verdad, sin embargo, que las negociaciones tendentes a la adopción del ADPC comenzaron en abril de 2014, bastantes meses antes de que se explicitara, el 17 de diciembre de ese año, el «deshielo» en las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. Ahora bien, lo que sí se constata es que, en realidad, tanto la Unión Europea como la Administración norteamericana comenzaron a tener los primeros contactos con las autoridades de La Habana en periodos similares. En pocas palabras, a partir de 2014 se vislumbra un nuevo panorama en la escena internacional que hace que Cuba se convierta en protagonista y en un país de interés para las potencias occidentales, con independencia de que esta percepción hubiera comenzado algunos años antes⁴².

Por último, el principal motivo que explica la adopción del ADPC será la afirmación de la autonomía en política exterior por parte de la Unión Europea en relación con Cuba, de tal modo que no quede condicionada por las posiciones de los Estados Unidos. Algo que había sido una constante, en muchos aspectos, desde que las distintas Administraciones norteamericanas decidieron tener una postura intransigente con la isla caribeña. Como se ha dicho «los principales Gobiernos europeos y las instituciones de la Unión Europea (UE) han evaluado como errónea la política de Estados Unidos hacia La Habana, sobre todo en cuanto al embargo, y muy especialmente en referencia al alcance extraterritorial de su legislación. La oposición unánimemente compartida, incluso por los gobiernos críticos, como se demuestra por las votaciones sistemáticas en el marco de las Naciones Unidas»⁴³. Ahora

⁴² No debemos olvidar, como se dice, que «en un esfuerzo por actualizar las relaciones UE-Cuba, la UE reinició un diálogo a nivel político en 2008, complementado con asistencia para el desarrollo»,

⁴³ ROY, J., «Cuba: el papel de EEUU, América Latina y la UE, Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina», *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 8, segunda época,

bien, se advierte, asimismo, una voluntad política del Gobierno cubano por «normalizar» las relaciones con la Unión Europea que, como hemos visto, se vieron truncadas por la aplicación de la Posición Común. En otros términos, tanto la Unión Europea como Cuba venían buscando, desde hace tiempo, la instauración de un marco estable de cooperación que tuviera las características que definen las relaciones entre la Unión Europea y el resto de los países de América Latina.

Las negociaciones, que se iniciaron en abril de 2014, culminaron en marzo de 2016 y oficialmente se procedió a la firma del ADPC en diciembre de 2016. Acuerdo que ha recibido las «bendiciones» de todas las instituciones de la Unión Europea, en particular del Parlamento Europeo, en julio de 2017. Al tratarse de un Acuerdo Mixto su entrada en vigor no se ha producido completamente, hasta que no se cuente con las ratificaciones de todos los Estados Miembros pero, en todo caso, a partir del 1 de noviembre de 2017, se aplica este Acuerdo provisionalmente. Todo este proceso ha producido, al menos, dos consecuencias que resultan muy relevantes: Por un lado, se ha procedido a la derogación absoluta de la Posición Común, de 1996, que ha pasado a ser un hecho histórico y se ha eliminado, por lo tanto, el principal obstáculo que impedía una nítida relación entre Cuba y la Unión Europea. Por otro lado, se instaure un nuevo modelo de relación y, al mismo tiempo, da comienzo una inédita etapa puesto que el ADPC, como se ha dicho, «crea un marco propicio para un diálogo político reforzado, para una mejor cooperación bilateral, así como para desarrollar acciones conjuntas en foros multilaterales», siendo así que «define principios y objetivos generales para la relación entre la UE y Cuba (...)»⁴⁴.

La normalización de las relaciones entre Cuba y la Unión Europea resulta prácticamente plena y, a partir de ahora, se dispone de un instrumento jurídico que regula estas relaciones que sobrepasan posiciones netamente políticas. En verdad, una de las principales aportaciones del ADPC a estas relaciones no es otra que diseñar un marco permanente y estable de colaboración, más allá de los avances que se vayan produciendo, lo que deja de lado cualquier tipo de «excepcionalidad» de la realidad cubana. La Unión Europea cierra definitivamente el capítulo pendiente que tenía en las relaciones con América Latina y el Caribe y hace realidad que «la estrategia futura de la UE tendría que tener en cuenta posibles escenarios domésticos y ser coherente en relación a las políti-

2011/1, pp. 245-246.

⁴⁴ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/16559/relaciones-ue-cuba_es.

cas hacia otros países con regímenes similares»⁴⁵. Por lo demás, Cuba también abre un espacio amplio de colaboración con la Unión Europea y sus Estados Miembros que inserta a la isla, todavía más, en el escenario internacional. Más aún, el ADPC se configura como un instrumento útil en la política exterior cubana que le permite suavizar las dependencias que se dieron en el pasado y se hace efectivo, por lo tanto, lo que se señalaba hace algún tiempo, es decir, que tras el «(...) estancamiento en las relaciones, se ha puesto en marcha un diálogo político de alto nivel y restablecido la cooperación al desarrollo con Cuba, lo que, en último término, podría crear las condiciones para un marco contractual de relaciones UE-Cuba»⁴⁶ que también era buscado por las autoridades de La Habana.

2.1. *Los principios y propósitos en los que se sustenta el ADPC*

La apertura de esta nueva etapa no sabemos, con certeza, que nos deparará pero, por lo menos, se dispone de un marco normativo mucho más claro que nos indica qué deben ser las relaciones entre Cuba y la Unión Europea. En esta línea, el ADPC contempla tres capítulos principales, cuyo análisis pormenorizado, no corresponde en este artículo, pero sí cabe señalar aquellos ámbitos y cuestiones que consideramos que resultan más relevantes. En particular, el ADPC se centra en tres sectores del diálogo y la cooperación y, a partir de ahí, va recorriendo sucesivamente el camino que debería conducir a una estrecha relación entre las dos partes: el *Diálogo político* que se concibe como una pieza esencial de las nuevas relaciones y del que no se excluyen en principio ninguna de las materias que interesan tanto a la Unión Europea como a Cuba, quedando contempladas también las cuestiones relativas a los derechos humanos; el *Diálogo sobre cooperación y política sectorial* que permitirá ahondar en aquellos ámbitos que resulten de mayor interés para las dos partes y en el que tampoco están ausentes las materias «más delicadas» en las relaciones mutuas, insistiéndose, sobre todo, en sectores que contribuyan al desarrollo; y el *Comercio y la cooperación comercial*, que aporta al Acuerdo la dimensión económico-comercial, de tal modo que sin llegar a ser un acuerdo de Libre Comercio, sienta las bases

⁴⁵ GRATIUS, S., «Cuba y Europa, más allá...», *op. cit.*, p. 2.

⁴⁶ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales. Bruselas, 30.09.2009, COM (2009) 495/3.

de una cooperación comercial y en materia de inversiones entre ambas partes. Todo responde, sin embargo, a lo que se indica en el primer párrafo del Preámbulo, en el que las partes expresan la voluntad de «consolidar y profundizar sus vínculos mediante el fortalecimiento del diálogo político, la cooperación, y las relaciones económicas y comerciales, en un espíritu de respeto mutuo y de igualdad»⁴⁷. De ahí que, en la parte dispositiva, se comience con la aceptación de principios y objetivos que revelan, con precisión, las posturas que mantienen la Unión Europea y Cuba, como presupuestos básicos de sus relaciones mutuas.

i) Por lo que se refiere a los principios que sustentan el ADPC observamos, antes de todo, que la formulación general de estos principios no oscurece, en modo alguno, las posiciones reales que expresan tanto Cuba como la Unión Europea. En el fondo, nos descubren las «cesiones» de una y otra parte así como los componentes que son substanciales para cada una de ellas. En esencia, las dos líneas primordiales que quedan reflejadas en los principios que recoge el artículo 1 del ADPC son: por un lado, el respeto al principio de la igualdad soberana de los Estados y la consiguiente afirmación de que todos los pueblos tienen el derecho a establecer su propio régimen político, económico y social⁴⁸. Esto supone, a las claras, una toma de posición por parte de Cuba en aquello que más le preocupa: alejar las eventuales imposiciones por parte de la Unión Europea o sus Estados Miembros, al tratarse de un Estado no sólo celoso en la defensa de su soberanía sino que, sobre todo, está sometido durante más de medio siglo a un «embargo» o «bloqueo» que representa una grosera violación del ordenamiento jurídico internacional. Por otro lado, se destaca el respeto y la protección tanto de los principios democráticos, como de los derechos humanos, que se constituyen en una base esencial del Acuerdo, seguramente a instancias de la Unión Europea y de sus Estados Miembros que, desde largo

⁴⁷ *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 337 I/3, 13.12.2016. Las citas posteriores a preceptos o expresiones de este tratado tan sólo aparecen entrecomilladas, siendo ésta la referencia de la fuente.

⁴⁸ Esta posición se recoge, con toda rotundidad, en el párrafo 2 del artículo 1 al decir que «(...) consideran un aspecto fundamental del presente Acuerdo su compromiso con las bases establecidas para las relaciones entre la Unión Europea y Cuba, que se centran en la igualdad, la reciprocidad y el respeto mutuo», así como en el párrafo 3, en el que se acuerda que «(...) todas las acciones en el marco del presente Acuerdo se llevarán a cabo de conformidad con sus respectivos principios constitucionales, marcos jurídicos, leyes, normas y regulaciones, así como en observancia de los instrumentos internacionales en que sean partes». Por si fuera poco, en el párrafo 6 se insiste en que «en el marco de su cooperación, las Partes reconocen que todos los pueblos tienen el derecho a determinar libremente su sistema político y a perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural».

tiempo, han perseguido que se produzcan cambios y avances en estas materias en la isla caribeña.

Con ello, tanto Cuba como la Unión Europea asientan y reafirman sus propios valores y lo que pretenden es abrir, sin límites, un amplio espacio para la cooperación, sin renunciar cada una de las partes a las posiciones que vienen manteniendo tradicionalmente. Las contradicciones entre posturas se conjugan a través de la formulación simultánea y equilibrada de estos principios. En cualquier caso, llama la atención se contenga, en el marco de los principios que cimientan las relaciones mutuas, una referencia explícita al desarrollo sostenible, al indicarse en el párrafo 4 del artículo 1 que «las Partes confirman su compromiso con la promoción del desarrollo sostenible, como principio rector de la aplicación del presente Acuerdo». Más allá de los efectos que produzca en la práctica una formulación de este tipo, todo hace pensar que esta referencia se debe tanto a la incorporación en el ADPC de las posiciones de Naciones Unidas en relación con el desarrollo sostenible y la adopción de la Resolución 70/1, en septiembre de 2015⁴⁹, como por el sesgo que se le quiere dar a las relaciones entre las dos partes, en las que, en particular, se quiere que Cuba experimente un desarrollo económico y social por la profundización de sus relaciones con la Unión Europea y, asimismo, se quiere contribuir al logro de los Objetivos que se indican en la Agenda 2030⁵⁰.

ii) Por lo que concierne a los propósitos que se quieren alcanzar con la celebración del ADPC, éstos quedan perfectamente reflejados en el artículo 2 bajo la rúbrica de «Objetivos» y podrían resumirse, al menos, en tres ámbitos preferentes: primero, se trata de contribuir a las transformaciones que se están produciendo en Cuba desde una perspectiva positiva, por lo que el párrafo b) habla, específicamente, de «acompañar el proceso de actualización de la economía y la sociedad en Cuba, proporcionando un marco global para el diálogo y la cooperación», lo que supone, desde luego, un avance decisivo en la conformación de las relaciones entre las dos partes. Segundo, como contrapartida a lo anterior, queda reflejado en el párrafo c) que, junto a otras materias, se

⁴⁹ Ver, en concreto, sobre la noción de «Desarrollo Sostenible»: DÍAZ BARRADO, C. M., «Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas», *Anuario Español de Derecho Internacional*, n.º 32, 2016, pp. 9-48.

⁵⁰ Por esto, en los Objetivos del ADPC se dice textualmente, en el artículo 2 d), que ambas partes quieren «apoyar los esfuerzos para alcanzar los objetivos del marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». Un trabajo de interés: DURÁN Y LALAGUNA, P.; DÍAZ BARRADO, C. M. y FERNÁNDEZ LIESA, C. (eds.), *International Society and Sustainable Development Goals*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017.

quiere fortalecer conjuntamente «los derechos humanos» y «la democracia», lo que implica el compromiso de Cuba de transitar por uno de los caminos que tradicionalmente ha ido apuntando la Unión Europea. Por último, el Acuerdo quiere tener un marcado carácter económico y comercial o, por lo menos, llegar a ser la base para el futuro de estrechas relaciones económicas entre Cuba y la Unión Europea y sus Estados Miembros. El párrafo e) habla, con decisión, de «promover las relaciones comerciales y económicas de conformidad con las normas y principios que rigen el comercio internacional conforme a lo estipulado en los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC)», lo que deja claro cuáles son también sus finalidades.

En resumen, el panorama conceptual y normativo que dibuja el ADPC, y en el que producirá sus efectos, se expresa en términos bastante sencillos sin que se contemplen especiales complicaciones en la determinación de las bases que cimientan un acuerdo de este tipo. Podemos advertir que Cuba, por un lado, y la Unión Europea y sus Estados Miembros, por otro lado, son plenamente conscientes de los temas y ámbitos que pueden suscitar discrepancias y, por ello, han optado por subrayar los presupuestos sobre los que deben asentarse las futuras relaciones entre ambas partes. Esto cabría deducir de las palabras de la Alta Representante, Federica Mogherini, quien indicó que «el Acuerdo bilateral entre la UE y Cuba es el resultado de un trabajo fructífero y constructivo que la UE y Cuba han realizado juntos, y marca el punto de inflexión en nuestras relaciones. Este acuerdo contractual crea un claro marco común para un diálogo político intensificado, una mayor cooperación en una amplia gama de áreas, y una plataforma valiosa para el desarrollo de acciones conjuntas sobre asuntos regionales e internacionales»⁵¹.

2.2. *El Diálogo Político y la apertura del Diálogo sobre cooperación y política sectorial: componentes imprescindibles para asegurar las relaciones cubano-europeas*

La principal dificultad para que se establezca un marco permanente y sólido de cooperación entre Cuba y la Unión Europea ha sido siempre la ausencia de un diálogo entre ambas partes. Las discrepancias políticas que han expresado, resultado en buena medida de las distintas orientaciones ideológicas, han

⁵¹ *Comisión Europea-Comunicado de prensa*. La Comisión Europea propone Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con Cuba, Bruselas, 22 de septiembre de 2016.

condicionado la cooperación y han impedido que se llegue, en ocasiones, a acuerdos mínimos en ámbitos que eran de interés común. El distanciamiento en la cooperación encuentra la razón de ser en la inexistencia de entendimiento que deriva de la ausencia de diálogos que, sobre la base de las profundas diferencias ideológicas que existían entre Cuba y la Unión Europea, pudieran conducir a puntos de encuentros en los ámbitos en los que era posible la cooperación. Algo que no ha impedido, sin embargo, que algunos Estados Miembros de la Unión, como sabemos, conservaran líneas de colaboración y diálogo con las autoridades de La Habana. Recordemos que «desde el triunfo de la proclamación del carácter marxista de la Revolución cubana, por parte de Fidel Castro, en abril de 1961 y a lo largo de la Guerra Fría, Cuba y Europa Occidental formaron parte de bloques opuestos y antagónicos, en el marco de dicho conflicto». Ahora bien, «los países más importantes de la región, Alemania, Italia, Francia y Reino Unido, mantuvieron inalteradas sus relaciones diplomáticas con el régimen instaurado por Fidel Castro y resistieron las presiones de Estados Unidos para apoyar el embargo impuesto por ese país contra la isla en febrero de 1962»⁵². En verdad, las desavenencias políticas se han dejado sentir a la hora de instaurar mecanismos de cooperación entre ambas partes, por lo que restaurar el diálogo que se rompió, todavía más, con la adopción de la Posición Común se va a constituir en una de las prioridades de quienes llevaron a cabo el proceso de negociación para implantar un marco de permanente cooperación.

Esto cabe deducir, por lo menos, de las palabras de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad cuando indicó no sólo que «la UE y Cuba están realmente pasando página, y el nuevo capítulo de nuestra cooperación comienza ahora, con la aplicación provisional de nuestro nuevo Acuerdo» siendo así que «la Unión Europea se acerca a Cuba y a todos los ciudadanos cubanos, cuando el país experimenta una modernización económica, política y social» sino, sobre todo, cuando llegó decir que «los europeos estamos unidos a Cuba, América Latina y el Caribe por una historia, una cultura y unos valores comunes, así como por unas aspiraciones compartidas para el presente y el futuro»⁵³. El reconocimiento expreso de valores comunes abre la puerta para entablar un diálogo franco que conduzca, en definitiva, al establecimiento de fórmulas que permitan la cooperación entre ambas partes. Así, el ADPC trata de cubrir el vacío que existía, durante los últimos años, en

⁵² OJEDA REVAH, M., *Cuba y la Unión Europea...*, *op. cit.*

⁵³ *Comisión Europea-Comunicado de prensa*. La Comisión Europea propone Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con Cuba, Bruselas, 22 de septiembre de 2016.

las relaciones entre Cuba y la Unión Europea. Era verdad que «la UE se ha convertido en el principal socio económico de la isla», pero «no es un actor político clave en el tema cubano (...)». Por ello, se llega a la conclusión de que «como principal fuente de cooperación, primer inversor y socio comercial, Europa es sobre todo la baza económica de Cuba, que sustituye gran parte de las relaciones preferenciales con el ex bloque socialista y garantiza la supervivencia de la isla»⁵⁴. No obstante, nunca se llegó, con intensidad, a crear un espacio de diálogo que permitiera la superación de las, incluso vehementes, discrepancias políticas, sobre todo a la hora de determinar los valores y principios que deberían asentar las relaciones futuras.

El diálogo se constituye, por lo tanto, en la pieza esencial que permite desactivar los enfrentamientos y conflictos entre Cuba y la Unión Europea y llega a ser, además, el componente básico para que se suscite un marco estable de cooperación. Aquí radica el supremo valor que llega a alcanzar el ADPC que, en el fondo, se concibe más como un marco institucional de cooperación que como un acuerdo del que se deriven obligaciones precisas, aunque permite superar los obstáculos que impedían cualquier tipo de relación eficaz entre la Unión Europea y Cuba. La Parte II (art. 3 a 14) se destina íntegramente a las cuestiones concernientes al «Diálogo Político» que, desde el principio, se percibe como el componente más imprescindible que permite, por un lado, iniciar conversaciones entre ambas partes para determinar las materias que deben ser objeto de cooperación; por otro lado, asegurar un carácter formal e institucional a las relaciones; y, por último, garantizar que Cuba quede inserta en las relaciones que la Unión Europea mantiene con el resto de los Estados de América Latina y el Caribe o, como se dice, en el párrafo d) del artículo 3 del Acuerdo, se logra con esto el objetivo de «seguir promoviendo la asociación estratégica entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños». En la Parte III (arts. 15 a 59), relativa a la Cooperación y Diálogo sobre políticas sectoriales, se perfilan aquellos campos en los que ambas partes deben incidir a la hora de llegar a acuerdos y que son propicios para que la Unión Europea y Cuba expresen su voluntad de cooperación. En esencia, la apertura del diálogo, en todas sus dimensiones, supone el fin de un periodo en el que primaba la falta de entendimiento y, con ello, se inaugura una nueva etapa que está presidida por la búsqueda de valores y principios comunes y que, sobre todo, resuelve las eventuales colisiones, también político-

⁵⁴ GRATIUS, S., «Cuba y Europa: diez años de encuentros y desencuentros», *América Latina, Hoy*, n.º 18, p. 91.

ideológicas, en un marco regulado que tiende básicamente a la cooperación en bastantes sectores y no a la oposición radical de posturas.

La búsqueda de posiciones comunes y el alejamiento de la discrepancia son los aspectos que mejor definen el contenido del Diálogo Político, tal y como se recoge en el ADPC. La redacción que se utiliza para describir los objetivos que se persiguen con este «Diálogo» expresan muy bien las posiciones coincidentes de ambas partes que, en verdad, quieren «eliminar» cualquier secuela negativa de las pasadas relaciones entre ambas partes y pretenden resaltar, tan sólo, la existencia de espacios comunes de colaboración y cooperación. Así, el propósito esencial que pretende el «Diálogo Político» no es otro que «fortalecer las relaciones políticas y promover los intercambios y el entendimiento mutuo en asuntos de interés y preocupación comunes» (párrafo a) del artículo 3). Este Objetivo impregnará el conjunto del ADPC y se constituye, con seguridad, en la pieza clave para entender, en adelante, las relaciones entre Cuba y la Unión Europea. Únicamente el «Diálogo Político» permite que «el futuro de la relación cubano-europea se plante(e) más apacible y sosegado»⁵⁵. El Diálogo Político adquiere una peculiar significación en el caso de las relaciones entre Cuba y la Unión Europea que va mucho más allá de la asociación que se ha establecido entre la Unión Europea y América Latina y Caribe. El pilar del «Diálogo Político» resulta esencial para entender las «nuevas relaciones» que se han instaurado entre las dos partes. Por si fuera poco, se acompaña, como complemento necesario, el compromiso de abrir el Diálogo sobre cooperación y políticas sectoriales, promoviendo mecanismos e instituciones que faciliten la cooperación o, como se estipula en el artículo 15, «La cooperación y el diálogo sobre políticas sectoriales (...) tiene como objetivo general fortalecer las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y Cuba mediante la aportación de recursos, mecanismos, instrumentos y procedimientos».

Ahora bien, el ADPC no se limita a subrayar la importancia que le corresponde al «Diálogo» sino que, también, nos indica los sectores y ámbitos en los que éste debe hacerse efectivo. Todo es susceptible de quedar dentro de las conversaciones que tengan lugar entre la Unión Europea y Cuba para intensificar la cooperación, aunque se indiquen algunos campos que se consideran más preferentes. Eso sí, se ha querido dejar claro que cualquier tema que sea objeto de diálogo sólo se hará con la aceptación de ambas partes. En el párrafo 1 del artículo 4 se nos dice, en concreto, que «los temas que se tratarán en el

⁵⁵ FOCES, P., «La UE y Cuba: de la Posición Común al diálogo político», en CEU, <http://blog.idee.ceu.es/2017/09/08/la-union-europea-y-cuba-de-la-posicion-comun-al-dialogo-politico/>.

diálogo político se acordarán previamente entre las Partes». No se quiere dejar nada a la improvisación y, sobre todo, se propugna un marco de negociaciones inspirado en el principio de la buena fe. En cualquier caso, destacan como campos para el «Diálogo Político» que conduzca a la cooperación algunos de gran importancia y que están en la primera línea de la agenda internacional, tal y como se señalan en el Acuerdo, es decir, el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras y otras armas convencionales; el desarme y no proliferación de armas de destrucción masiva, la lucha contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, los crímenes graves de trascendencia internacional, la Lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes, la lucha contra la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas, la lucha contra la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y el desarrollo sostenible. No obstante, destacan dos sectores que adquiere una importancia capital en las relaciones entre la Unión Europea y Cuba:

Por un lado, se destina un apartado particular a la determinación de «Medidas coercitivas unilaterales» lo que tiene pleno sentido en función de la situación en la que se encuentra Cuba en el orden internacional y en razón, particularmente, de la política practicada por los Estados Unidos en relación con la isla caribeña. No debemos olvidar que, más allá del significado práctico de la Posición Común, ni la Unión Europea ni los Estados Miembros nunca han sido partidarios de sustentar las posiciones del «embargo» o «bloqueo» que practican los Estados Unidos. Por esto se pudo decir que la voluntad de incorporar a Cuba en los acuerdos ACP debía interpretarse como un «nuevo rumbo en las relaciones europeo-cubanas» que «no es una excepción, sino refleja una tendencia general de reinsertar a la isla en la comunidad internacional y distanciarse de la cada vez más aislada posición de Estados Unidos»⁵⁶. En verdad, en el ADPC las dos partes dejan claro su rechazo a la adopción de «medidas unilaterales de coerción» que, siendo contrarias al ordenamiento jurídico internacional, repercuten en las relaciones mutuas y deciden, sin ambages, mantener «un diálogo regular sobre la aplicación de tales medidas y sobre la forma de prevenir y mitigar sus efectos».

Por otro lado, el sector que quizá suscita mayor polémica, y también mayor interés, en las relaciones entre Cuba y Unión Europea es el concerniente a los derechos humanos. Es posible que a esto responda que se trate del primer campo que se menciona en el ámbito del «Diálogo Político». La posición que finalmente se ha plasmado en el Acuerdo resulta, por lo menos,

⁵⁶ GRATIUS, S., «Cuba y Europa: diez años...», *op. cit.*, p. 91.

equilibrada. En puridad, las cuestiones relativas a los derechos humanos no están ausentes del Diálogo entre ambas partes y no ha existido temor a incorporar estas cuestiones como pieza central de las negociaciones y conversaciones que tenga lugar entre la Unión Europea y sus Estados Miembros con Cuba. Eso sí, no se trata, en modo alguno, de imponer una determinada visión en materia de derechos humanos sino, más bien, de apuntar un camino que hay que recorrer progresivamente en el marco de los valores de la Unión Europea y del proceso de actualización de régimen cubano. Las palabras que se contienen en el artículo 5 están, por lo tanto, muy medidas y expresan, simultáneamente, las posiciones tradicionales de una y otra parte. En particular, se estipula que «dentro del marco del diálogo político global, las Partes acuerdan establecer un diálogo sobre los derechos humanos, con miras a mejorar la cooperación práctica entre ellas tanto a nivel multilateral como bilateral. La agenda de cada sesión de diálogo será acordada entre las Partes, reflejará sus intereses respectivos y procurará que se aborden de manera equilibrada los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales». Poco más cabe decir. Ni Cuba rechaza que los derechos humanos constituyan un tema que se deba excluir de la agenda común ni, tampoco, la Unión Europea renuncia a considerar los derechos humanos como un componente esencial de las relaciones con la isla en función de los valores que inspiran este esquema de integración.

No debemos olvidar que, como se nos recuerda, el ADPC es también el resultado de negociaciones anteriores en esta materia. Así «la UE y Cuba establecieron un diálogo informal periódico sobre derechos humanos, iniciado en 2015 por la Alta Representante/Vicepresidenta, Federica Mogherini, y el Ministro de Asuntos Exteriores de Cuba, Bruno Rodríguez, en previsión del fin de las negociaciones del PDCA. Desde entonces se han celebrado tres diálogos de alto nivel –en junio de 2015 en Bruselas, en junio de 2016 en La Habana, y en mayo de 2017 en Bruselas–, copresidido por el Representante Especial de la Unión Europea para los Derechos Humanos, Stavros Lambrinidis»⁵⁷. La importancia de los derechos humanos en el marco del «Diálogo Político» y, en general, como contenido del Acuerdo queda reflejada en la Resolución no legislativa del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2017, sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión, del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la Unión Europea y sus

⁵⁷ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/16559/relaciones-ue-cuba-factsheet_es.

Estados miembros, por un lado, y la República de Cuba, por otro⁵⁸, en la que varios párrafos de esta Resolución destacan la relevancia de esta materia y, además, inciden en la necesidad de que forme parte imprescindible del Acuerdo⁵⁹.

Al cabo, la celebración del ADPC cierra una época en la que no existía entendimiento entre Cuba y la Unión Europea y cuyas relaciones necesitaban de la apertura de un diálogo político abierto entre ambas partes sin que se produjera la exclusión de ningún ámbito o materia. Las posiciones que han quedado reflejadas en el Acuerdo responden a la más estricta práctica diplomática pero, en ningún caso, suponen una «cesión» o «abandono» de los puntos de vista que han venido manteniendo tanto Cuba como la Unión Europea, sobre todo desde la óptica política. Lo importante es que se percibe que ambas partes asumen compromisos en materia de derechos humanos, lo que supone que se suprima uno de los principales obstáculos que, durante largo tiempo, impidieron relaciones «normales» entre la Unión Europea y Cuba.

2.3. *El Comercio y la Cooperación Comercial: En busca de la intensificación de las relaciones económicas*

El establecimiento de relaciones económicas llegará a ser una prioridad en las relaciones entre Cuba y la Unión Europea. No debemos olvidar que muchos Estados Miembros de la Unión mantienen, desde hace tiempo, importantes relaciones de este tipo con la isla caribeña y que, también, Cuba «depende», en su dimensión económica, del comercio y la inversión que llevan a cabo los Estados europeos. Por esto se ha podido decir, con razón, que «la UE se ha convertido en el principal socio económico de la isla (...)»⁶⁰, lo que

⁵⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0297+0+DOC+XML+V0//ES>.

⁵⁹ Recordemos sólo cómo se «destaca la pertinencia de la inclusión del capítulo relativo al diálogo político y el establecimiento de un diálogo sobre derechos humanos UE-Cuba institucionalizado; pide a la Unión que respalde la visión del Parlamento sobre la democracia, los derechos humanos universales y las libertades fundamentales, como la libertad de expresión, de reunión y de asociación política, la libertad de información en todas sus formas, y su «política global en apoyo de los defensores de los derechos humanos» a lo largo de este diálogo; alienta a ambas Partes a que instauren garantías para la labor de los defensores de los derechos humanos y la participación activa de todos los agentes de la sociedad civil y los disidentes en este diálogo; constata sin embargo que, hasta la fecha, el diálogo sobre derechos humanos no ha permitido poner fin a las detenciones por motivos políticos en Cuba sino que, por el contrario, según datos de la Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional (CCDHRN), ha habido más y más durante estos últimos años», *ibid.*

⁶⁰ GRATIUS, S., «Cuba y Europa: diez años...», *op. cit.*, p. 91.

queda demostrado tanto en ámbito del comercio entre las dos partes como en el campo de las inversiones que Estados Miembros de la Unión realizan en territorio cubano. En particular, se puede decir todavía que «la UE sigue siendo el principal socio exportador y segundo socio comercial de Cuba; la UE es también el mayor inversor extranjero en Cuba (principalmente en los sectores del turismo, la construcción, la industria ligera y la agroindustria) y de ella procede un tercio de los turistas que llegan a la isla»⁶¹.

Ahora bien, siempre ha faltado una política común y global por parte de la Unión Europea que situara a Cuba en el centro de atención de la acción exterior comunitaria en el campo económico, lo que permite sostener que, en muchas materias, «en un nivel bilateral, las relaciones entre Cuba y varios países pertenecientes a la Unión son más fluidas y dinámicas que aquellas entre la Isla y el bloque»⁶². En otros términos, las buenas relaciones económicas han sido tradicionalmente el resultado de políticas exteriores singulares de algunos Estados Miembros sin que la Unión hubiera situado a la isla en el punto de mira de sus relaciones económicas. La adopción del ADPC cumple, en este sentido, dos funciones básicas: por un lado, inserta las relaciones económicas con Cuba en el marco de la posición que la Unión Europea tiene con el conjunto de los Estados de América Latina y Caribe y «normaliza», con ello, una situación que se había convertido en singular. Por otro lado, el Acuerdo instaura un marco para la cooperación económica permanente entre Cuba y la Unión Europea, en concreto, en los ámbitos del comercio y la inversión y que se constituye en un primer paso para avanzar en aspectos más esenciales de la cooperación económica. En esencia, se trata de «crear un entorno más predecible y transparente para los operadores económicos y aumentar su capacidad económica para producir, comerciar y crear empleos, pero no establece un área de libre comercio entre las partes ni cubre la protección de la inversión»⁶³.

De ahí que la IV Parte del ADPC (arts. 60 a 80) se destine íntegramente a las cuestiones relativas al Comercio y a la Cooperación Comercial, entre las que se incluyen referencias que resultan precisas para contemplar el ámbito de las inversiones. Pero, en el fondo, sólo se trata de robustecer las relaciones que existen entre ambas Partes en estas materias. Por ello, destaca lo que se indica en el artículo 60 del Acuerdo, cuando se estipulan los objetivos que se

⁶¹ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/16559/relaciones-ue-cuba-factsheet_es.

⁶² OJEDA REVAH, M., *Cuba y la Unión Europea...*, *op. cit.*

⁶³ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/16559/relaciones-ue-cuba-factsheet_es.

persiguen: en el apartado a) «el fortalecimiento de sus relaciones comerciales y económicas, en particular por medio de la promoción del diálogo sobre temas comerciales y el fomento del aumento de los flujos comerciales entre las Partes»; y, en el apartado f): «el fomento de un mayor flujo de inversiones por medio del desarrollo de un entorno atractivo y estable para la inversión recíproca, a través de un diálogo coherente con el fin de mejorar el entendimiento y la cooperación en temas de inversión, y promover un régimen no discriminatorio para las inversiones». Con ello, se logran algunos de los propósitos que no sólo han inspirado la adopción de este Acuerdo sino que, también, han formado parte siempre de la voluntad de ambas Partes por asentar una cooperación económica permanente y eficaz. En esta línea podemos destacar lo siguiente:

Primero, se quiere la inserción de Cuba en la economía mundial, de tal manera que la isla se rija por las reglas comunes que se establecen en las relaciones económicas internacionales y en las Organizaciones internacionales al respecto. En particular, se habla de promocionar «la integración de Cuba en la economía mundial». Todo ello queda plenamente explicitado en el artículo 61 en el que, al mismo tiempo, se reconoce que «la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de los demás obstáculos al comercio, así como la eliminación del trato discriminatorio en las relaciones comerciales internacionales son una forma de promover el crecimiento, la diversificación de la economía y la prosperidad» y, además, se expresa el «interés mutuo en llevar a cabo los intercambios comerciales de conformidad con un sistema multilateral de comercio basado en normas, en virtud del cual las Partes son responsables de preservar la primacía de las normas y su aplicación efectiva, justa y equilibrada». En definitiva, se sientan las bases para que Cuba deje de ser una de las excepciones en las relaciones económicas internacionales y que su inserción en la economía mundial se produzca de manera paulatina, a través también de sus relaciones comerciales y de inversión con la Unión Europea.

Segundo, se quiere contribuir a la actualización de la economía cubana para que pueda ser compatible con el nuevo marco de cooperación comercial y de inversiones que impone el ADPC. En concreto, se especifica «el apoyo a la diversificación de la economía cubana y la promoción de un adecuado clima de negocios» (art. 60, párrafo e)). El paso de la economía de Cuba al libre comercio es, con seguridad, uno de los propósitos que refuerza la adopción de este Acuerdo y que coincide con las medidas, aún tímidas, que han emprendido las autoridades de La Habana. Las reformas en la economía de Cuba se configuran, así, como un componente imprescindible para el desarrollo de relaciones económicas con otros Estados y Organizaciones internacionales. En realidad, lo que se busca es poner el énfasis en la actualización del mercado cubano y permitir las

relaciones comerciales y la inversión extranjera, puesto que, en esencia, «las reformas estructurales están orientadas hacia el mercado»⁶⁴. Otra cosa distinta es que el conjunto de los cambios que están programados en la economía cubana tiendan, realmente, al establecimiento de una economía de mercado. Por esto se ha dicho que «es muy difícil afirmar seriamente que el objetivo de las –reformas– económicas de Cuba sea el desarrollo de una economía de mercado»⁶⁵. En todo caso, las disposiciones del ADPC caminan en la dirección de favorecer la actualización de la economía cubana y, también, en la línea de facilitar que se superen algunos de los obstáculos que impiden que Cuba cuente con una economía equiparable a la mayoría de los Estados de América Latina y Caribe.

Por último, lo más claro es que el ADPC delimita los contornos de la cooperación económica entre la Unión Europea y Cuba y, con ello, aporta una base normativa bastante sólida para el futuro. En términos amplios, se propone, «el fomento del desarrollo y la diversificación del comercio intrarregional, así como del comercio con la Unión Europea» (art. 60, párrafo c). De ahí que se contemplen algunas de las líneas básicas que harán posible este tipo de relación económico-comercial. Entre éstas se señalan en el Acuerdo: el trato de nación más favorecida, el trato nacional, la transparencia, la facilitación del comercio, la superación de los obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias y las medidas sobre defensa comercial (arts. 62 a 68). En cualquier caso, estos serán los fundamentos que delimitan los ámbitos centrales para hacer efectiva la cooperación comercial y en materia de inversión entre ambas partes. En esencia, como es natural, más allá de otros efectos en el plano internacional, el ADPC tiene precisamente consecuencias en las relaciones que se establezcan entre Cuba y la Unión Europea y, por esto, el logro del conjunto de los objetivos que se indican en este Acuerdo se debe perfilar, no obstante, en el marco de esta relación.

CONCLUSIONES

El examen de las relaciones que tradicionalmente han venido manteniendo Cuba y la Unión Europea se ha caracterizado por la existencia de algunos encuentros, sobre todo entre Cuba y algunos Estados Miembros de la Unión,

⁶⁴ MESA-LAGO, C., «La reforma de la economía cubana: secuencia y ritmo», *Política Exterior*, n.º 161, septiembre-octubre, 2014.

⁶⁵ BETANCOURT, R. R., «Las Reformas de la Economía Cubana y el siglo XXI», abril 2012, econweb.umd.edu/~betancourt/development/cureespa.pdf.

así como por la presencia de profundos desencuentros. En verdad, se ha intentado, en ocasiones, el acercamiento entre las autoridades de Bruselas y las autoridades de La Habana pero, sin embargo, a través de los años ha primado el alejamiento en las posiciones de una y otra parte. Lo que no se puede decir, en ningún caso, es que se haya establecido nunca un marco permanente de cooperación que permitiera decir que Cuba recibía por parte de la Unión Europea el mismo trato que la mayoría de los Estados de la región latinoamericana-caribeña. Por fin, el ADPC pone término a una etapa que ha estado marcada por la desconfianza y por la ausencia de plenas relaciones políticas y económicas. Con ello se abre un nuevo periodo para la cooperación y, sobre todo, para el establecimiento de un diálogo «límpido» entre Cuba y la Unión Europea. Todos salen ganando por los perfiles que se le han dado a esta nueva relación y, sobre todo, se supera «definitivamente» la «excepcionalidad» cubana.

No obstante, quedan muchas cuestiones pendientes aunque algunas se hayan resuelto: por un lado, se ha derogado la Posición Común que alejó sobremanera una solución razonable a las eventuales discrepancias entre ambas partes. Por otro lado, se instaura un marco conceptual y normativo que debe regular las «nuevas relaciones» pero que, sin embargo, tendría todavía la consideración de acuerdo-marco del que no se derivan compromisos especialmente específicos. Por último, no se ha diseñado un marco institucional sólido que acelere el proceso de cooperación entre ambas partes. Más allá de la creación de un Consejo Conjunto y de un Comité Conjunto y los respectivos subcomités, la generalidad y flexibilidad del contenido del Acuerdo no presta verdaderas oportunidades para que se hagan efectivos todos los compromisos y lineamientos que se contemplan.

El ADPC es tan sólo el inicio de un periodo que, eso sí, inserta a Cuba en el concepto de «Asociación Estratégica Birregional» que han diseñado la Unión Europea y América Latina y Caribe que, como se ha dicho, expresa que «la Unión Europea (EU), y América Latina y el Caribe (ALC) son aliados naturales unidos por fuertes vínculos históricos, culturales y económicos, así como por una convergencia cada vez mayor de valores básicos y principios. Comparten un compromiso común respecto a los derechos humanos, la democracia, la buena gobernanza, el multilateralismo y la cohesión social, y cooperan para lograr estos objetivos. Todo esto hace que sean socios bien adaptados para abordar juntos los retos globales»⁶⁶. La isla caribeña pasa a formar parte,

⁶⁶ COMISIÓN EUROPEA, *La asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe: un compromiso común*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea, 2008, p. 5.

de esta manera, de la visión que tiene la Unión Europea en su conjunto y no sólo como una zona de interés para algunos Estados Miembros. La eficacia de este Acuerdo radica principalmente en que cimienta las bases normativas para el diálogo político y la cooperación y, en esta línea, elimina aquellos obstáculos que históricamente impedían las relaciones entre ambas partes. Seguro que habrá que prestar atención a los nuevos avances que se produzcan en las relaciones entre Cuba y la Unión Europea, que dependerán, básicamente, de los cambios en el ámbito político y económico que se vayan produciendo en Cuba y de que se mantenga una misma perspectiva por parte de la Unión Europea en relación con el área latinoamericana y caribeña. Lo que no cabe dudar, en ningún caso, es que se comienza ahora y que existe una base político-jurídica más sólida que permitirá el logro de compromisos futuros. En la línea de lo que diría el capitán Renault en «Casablanca» éste podría ser el «comienzo de una gran (hermosa) amistad».

