

Del nuevo modelo político al primer Acuerdo UE-Cuba From the new political model to the first EU-Cuba Agreement

Alexis Berg-Rodríguez*

D.R. © 2020. Perfiles Latinoamericanos
Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-
SinDerivar (CC BY-NC-ND) 4.0 Internacional

Perfiles Latinoamericanos, 28(56) | 2020 | e-ISSN: 2309-4982

DOI: <http://doi.org/10.18504/pl2856-010-2020>

Recibido: 26 de febrero de 2019

Aceptado: 9 de enero de 2020

Resumen

Las negociaciones del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación Unión Europea-Cuba desde el 2014 fueron el resultado del nuevo modelo político (NMP) que crearon ambos socios, el cual se aleja de la Posición Común de 1996. Desde el enfoque institucional-histórico, aquí se analizan los documentos oficiales, las entrevistas a expertos y diversas fuentes secundarias para identificar el cambio institucional en esa relación. El artículo estudia los elementos que estimularon la firma del primer Acuerdo UE-Cuba entre 2008 y 2019, y demuestra que el NMP facilitó la firma y aplicación provisional del Acuerdo para impulsar el bienestar de la sociedad cubana, y la transformación de su economía.

Palabras claves: igualdad de condiciones, Posición Común, nuevo modelo político, UE-Cuba, Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, diálogo político, política exterior.

Abstract

The negotiations of the European Union-Cuba Political Dialogue and Cooperation Agreement, starting in 2014, were the result of the new political model (NPM) created by both partners. This model distanced itself from the Common Position (1996). Using the institutional-historical approach, we analyze the official documents, the interviews with experts, and several secondary sources, in order to identify the institutional change in the EU-Cuba relationship. Further, the article analyzes the elements that enticed the signing of the first EU-Cuba agreement between 2008 and 2019, and it proves that the NPM encouraged the signing and provisional implementation of the Agreement in order to reinforce the welfare of the Cuban people and the transformation of Cuba's economy.

Keywords: equality of conditions, Common Position, new political model, political dialogue, EU-Cuba, Political Dialogue and Cooperation Agreement, foreign policy.

* Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Investigador - Visitante en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Profesor - Investigador en la Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona (España) | aberg@uoc.edu. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8374-2568>

Introducción¹

En el presente artículo se analiza, desde el marco de las relaciones internacionales, el porqué, el para qué y el cómo de la construcción de un nuevo modelo político (NMP) de relación Unión Europea-Cuba (UE-Cuba). El análisis del NMP de relación UE-Cuba comienza tomando como base dos elementos esenciales: el diálogo político y la cooperación bilateral en igualdad de condiciones entre la UE y Cuba, por un lado, y, por el otro, el abordaje de esta relación desde el enfoque institucional-histórico de las relaciones internacionales, ya que este enfoque ha permitido identificar el “juego y el cambio institucional que realizan los actores políticos de acuerdo con sus intereses y al contexto internacional e histórico” (Reynares, 2017, pp. 199-236).

Este enfoque permite observar “la política” tomando como base la relación entre las instituciones políticas y los individuos. Igualmente, nos permite apreciar cómo la Comunidad Económica Europea (CEE), hoy UE, normalizó los lazos políticos, de cooperación y comerciales con los antiguos países socialistas, “con China desde 1985, con Vietnam desde 1996, incluso con Rusia [heredera de la URSS] desde 1989” (Parlamento Europeo, 2019). Sin embargo, esta política no se aplicó en la relación que construyó la UE con el gobierno cubano, al establecer una relación política atravesada por la condicionalidad e injerencia de la Posición Común (PC) en la política cubana, posición que respondía a los intereses de Estados Unidos. En ambos casos se pretendía eliminar el último reducto del sistema socialista de América Latina y el Caribe (ALC), es decir, del “patio trasero” de Estados Unidos (Youngs, 2001; Xalma, 2008; Ojeda, 2012).

De hecho, Reynares (2017, pp. 203-204) considera que las instituciones formales, en contextos nacionales concretos y situados en escenarios de larga duración, determinan distintos resultados según la manera en que los actores son capaces de [...] llegar a acuerdos. Esto es así porque las instituciones (formales e informales) definen el marco de restricciones legales y extralegales (económicas, sociales, etc.) en medio del cual los individuos actúan, se organizan e intercambian (Ayala, 1994, p. 2).

¹ Este artículo es resultado de la tesis doctoral *El Nuevo Modelo Político de relación UE-Cuba: El paso de la Posición Común al Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación Unión Europea-Cuba y su aplicación (2014-2019)*, defendida en la Universidad Complutense de Madrid en 2018. Igualmente, es fruto de la estancia de investigación realizada entre marzo y julio de 2019 en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati.

Por esta razón, se puede entender que la política exterior de la UE hacia Cuba hasta 2014 era contradictoria, por utilizar un posicionamiento institucional con Cuba diferente al que utilizó con los países socialistas, exsocialistas y con todos los países de América Latina y el Caribe. Esta política provocó que Cuba fuera, hasta 2016, el único país latinoamericano con el que la UE no había firmado un acuerdo de cooperación o de asociación (Tvevad, 2019, p. 5). Esta anomalía política solo se logró erradicar con la implementación de un diálogo político en igualdad de condiciones, sin injerencias y con el respeto mutuo entre las partes.

Entre las características esenciales del NMP de relación UE-Cuba figuran sus objetivos centrales: 1) reforzar las relaciones entre ambas partes a través del diálogo político, la cooperación, el comercio y los derechos humanos en igualdad de condiciones y sin ninguna injerencia en los asuntos internos de las partes; 2) configurar un espacio político-institucional-jurídico que responda a los intereses de las sociedades cubana y europea, del gobierno cubano y de las instituciones de la UE, y 3) permitir que la UE pueda acompañar las transformaciones que el gobierno y la sociedad cubanos están realizando desde 2011 en su modelo económico-social-político.

Por tal motivo, en este artículo se identifica el cambio institucional en la relación de la UE con Cuba a partir de tres elementos:

El primero se identificó con el análisis del conjunto de discursos oficiales y documentos institucionales, y de las nueve entrevistas que forman parte de la investigación y que se realizaron con funcionarios del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).²

En segundo lugar, está el cambio del modelo de política exterior que se introdujo como consecuencia de la aplicación del Tratado de Lisboa de 2009 con el cual se asignan nuevas funciones a la figura del Alto Representante (AR), cualitativamente superiores a las de su antecesor.

Finalmente, en tercer lugar, se encuentran los cambios realizados por el gobierno cubano y la sociedad entre 2011 y 2019, a través de los Lineamientos aprobados por el Partido Comunista de Cuba (PCC) para modernizar su modelo de producción y político.

Estos elementos, como veremos en el artículo, refuerzan nuestra hipótesis de que se ha producido un cambio institucional en la relación UE-Cuba. Ello ha hecho posible pasar de la Posición Común de 1996, a la firma del Acuerdo

² En la actualidad los funcionarios entrevistados forman parte del equipo del SEAE encargado de poner en marcha el Acuerdo, por ello no se brinda información sobre sus nombres y cargos. Para distinguir entre entrevistas, se ha diseñado una enunciación ex profeso, a saber: Declaración del especialista del SEAE, número del entrevistado que va del 1 al 9, (2016).

de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) UE-Cuba en 2016 y su posterior aplicación provisional en 2019.

De hecho, el impacto positivo del NMP UE-Cuba ha podido estimular a que el Parlamento Europeo y el Consejo (2019, p. 14) consideraran que “[l]os diálogos deberían ayudar a determinar las prioridades e intereses compartidos y las nuevas oportunidades de cooperación. Los acuerdos de asociación [...] y el ADPC con Cuba firmado en 2016 establecieron diálogos políticos en una amplia gama de ámbitos, proporcionando un marco institucional adecuado para reforzar la cooperación en cuestiones bilaterales y regionales”. Para alcanzar este objetivo, se hace imprescindible replicar en ALC el espacio de diálogo político y de cooperación que se ha creado en el NMP UE-Cuba, que permita desarrollar un diálogo político que tribute a los intereses comunes de las partes.

En opinión de los especialistas del SEAE entrevistados,

se ha constatado que la relación UE-Cuba ha sido y continúa siendo un tema muy delicado y de primer orden para las instituciones europeas y para el gobierno cubano. Esta situación se presenta por varios factores, en primer lugar, porque la relación siempre ha estado atravesada por los intereses que mantiene Estados Unidos hacia Cuba. De hecho, la UE aplicó la PC como un mecanismo de presión que respondía a la política exterior de Estados Unidos contra Cuba. En segundo lugar, por el valor simbólico que tiene Cuba en la escena internacional, por ser el único país socialista en ALC, que resiste el bloqueo económico de Estados Unidos desde hace más de cincuenta años y que se reforzó con la Ley Helms-Burton en 1996 y 2019” (Declaración extraída de las entrevistas a nueve especialistas del SEAE, 2016, 2017, 2018, 2019).

El objetivo de ambos instrumentos era provocar una explosión e inestabilidad social en Cuba y, con ello, una transición política en la Isla, tal y como viene sucediendo en Venezuela desde enero de 2018 hasta junio de 2020.

Así, y dado que el objetivo de este artículo es analizar la configuración del NMP de relación UE-Cuba y el impacto que ha tenido el comienzo de su aplicación provisional en la relación de ambos socios, se ha dividido el texto en tres apartados. En el primero se analizan los elementos que hicieron posible la restauración del diálogo político entre la UE y Cuba en 2008 y el inicio del NMP de relación UE-Cuba; en el segundo se examinan las etapas que permitieron a las partes llegar a la negociación y firma del ADPC en 2016; mientras que en el tercer apartado se analizan los factores que han permitido reforzar el NMP de relación UE-Cuba a partir de 2017, así como el alcance de su aplicación en ALC. Finalizamos con la exposición de nuestras conclusiones.

La configuración del nuevo modelo político UE-Cuba: etapas en el camino de la negociación, firma y aplicación provisional del Acuerdo UE-Cuba entre 2008 y 2019

Las relaciones políticas entre Cuba y la entonces Comunidad Económica Europea, hoy UE, se habían establecido en 1988 en el marco de la Guerra Fría. En este escenario, el Consejo de la UE aprobaría la propuesta del presidente español José María Aznar de aplicar la PC contra Cuba en 1996. A través de dicha política, la UE condicionó la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y la cooperación comercial con Cuba al respeto de los derechos humanos y a realizar una transición pacífica política y económica en la Isla, sin tener presente que su aplicación podía incidir negativamente en el bienestar de la sociedad. Con este cambio de posicionamiento político e institucional de la UE, Barbé señala que la relación de la UE con Cuba da un giro de ciento ochenta grados, que se resumirá en “reforma democrática y respeto de los derechos humanos y [...] el acercamiento a la estrategia estadounidense” (Barbé, 2009, p. 139).

De hecho, con este paso, el puente institucional de la UE con Cuba comenzó a destruirse, mientras que se reforzaba el posicionamiento de Estados Unidos en ALC. Por esta razón, la relación UE-Cuba quedará marcada, de acuerdo con Vardillo (2011, p. 1-189), por la aplicación de la Posición Común de la UE contra Cuba en 1996 y por la injerencia de la UE en los asuntos internos de Cuba en defensa de los derechos humanos, a raíz de la detención de 75 disidentes que respondían a los intereses estadounidenses, y por condenar a la pena de muerte a tres terroristas en 2003.

Estos sucesos fueron los puntos críticos de la relación, y provocaron que el gobierno cubano rompiera unilateralmente el diálogo político y la cooperación con la UE en 2003. Desde entonces, ello ha experimentado diversos altibajos, hasta que, entre 2007 y 2008, se restableció el diálogo político y una cierta colaboración (Ugalde, 2010, p. 168).

En todo el proceso de cambio, sobresalen los lineamientos del modelo económico y social cubano y el anuncio realizado por el presidente Raúl Castro (2016) sobre el control de la edad para formar parte del gobierno y su voluntad de no ser nuevamente el presidente de Cuba a partir de 2018. De este modo, en el III Pleno del Comité Central del Partido Comunista de Cuba (PCC), el 18 de mayo de 2017, fue aprobada la reestructuración de las líneas de trabajo que debe seguir el gobierno cubano para alcanzar la transformación económica sin alejarse del sistema socialista. En este escenario, la elección de Miguel Díaz-Canel como presidente cubano, en abril de 2018, y la dirección de Raúl Castro del PCC pueden seguir garantizando la continuidad de los cambios progresivos en Cuba.

En opinión de Landaburo (2019, p. 22), desde que Raúl Castro asumió el poder de forma interina en 2006, comenzó a eliminar trabas y “medidas absurdas [...] al permitir [a los cubanos] adquirir líneas de celulares; el ingreso de nacionales en los hoteles y el alquiler de autos, entre otras”.

Aunque once años no es mucho tiempo, se hace necesario agrupar y analizar todos los hechos dentro de la categoría temporal-histórica. Por estas causas se hace imprescindible analizar las diferentes etapas por las que ha atravesado la negociación, firma y aplicación provisional del Primer ADPC entre las partes, en lo que se denomina el NMP de relación UE-Cuba.

El desarrollo y evolución del NMP, así como el cambio institucional en la relación de ambos socios, se enmarcan en cinco etapas, divididas en dos momentos: antecedentes (2008-2013) y cristalización (2014-2019).

Antecedentes:

- a) 2008-2009: Primera etapa: restauración del puente político UE-Cuba.
- b) 2010-2013: Segunda etapa: configuración de las negociaciones del Acuerdo UE-Cuba.

Cristalización:

- a) 2014-2016: Tercera etapa: negociación y firma del Acuerdo UE-Cuba, se hace camino al andar.
- b) 2017-2020: Cuarta etapa: ratificación y aplicación provisional del Acuerdo UE-Cuba.
- c) 2021-2025: Quinta etapa: entrada en vigor e implementación del ADPC entre los Estados miembros y Cuba.

Restauración del puente político UE-Cuba (2008-2009)

La primera etapa se enmarca entre los años 2008 y 2009, por ser la fecha en la que ambas partes reconocen de manera oficial el comienzo de los encuentros ministeriales de primer nivel. Esta etapa se caracterizó por tener un periodo de optimismo moderado entre las partes y a nivel mundial, lo cual fue producido por los cambios realizados en el contexto internacional y por los cambios dentro de la UE. De hecho, las dos primeras etapas son la antesala del NMP, porque se realizaron los cambios esenciales que permitieron el acercamiento entre las partes en igualdad de condiciones con el objetivo de eliminar la PC y construir un diálogo político que respondiera a sus intereses.

En la primera etapa, los pasos dados fueron dirigidos a restablecer el diálogo político y la cooperación entre la UE y Cuba, así como a restaurar la relación de confianza y respeto mutuo que pudieran permitir la construcción de un NMP institucional-jurídico entre ambos socios. Este proceso quedó marcado en 2008

por la puesta en marcha de las rondas de negociación a nivel ministerial para el restablecimiento del diálogo político y de la cooperación entre las partes, con el objetivo central de iniciar la negociación de un ADPC entre la UE y Cuba. Por esta razón, en la primera etapa se enmarca el cambio institucional y el inicio de la negociación del modelo político al que ambas partes querían llegar y que abrió las puertas a las siguientes etapas.

En este punto se hace necesario preguntar: ¿cómo se ha construido un NMP de relación UE-Cuba? Básicamente, porque la UE y Cuba han restablecido el diálogo político y la cooperación, previa suspensión, de manera indefinida, de la PC.

Por esta razón, el NMP se pudo construir debido a que la UE reconoció lo poco acertada de la PC en su relación con Cuba, dado que se trataba de una decisión de marcada injerencia en sus asuntos internos, que respondía a un momento político enmarcado en la Guerra Fría, y que tal vez había incidido en el bienestar de la sociedad cubana.

Este criterio también fue recogido en las entrevistas realizadas a los funcionarios del SEAE. De hecho, los nueve especialistas consideraron que la “PC fue un error, ya que respondía a los intereses de los Estados miembros del Eje Atlántico, y estos respondían a los intereses de Estados Unidos. Por esta razón, los Estados miembros no aplicaron la PC y esta se volvió un instrumento poco efectivo, aunque destruyó el puente entre las instituciones europeas y el gobierno y la sociedad cubanos”.

Así, Ugalde (2010, p. 181) sostiene que el problema de la Posición Común no solo es su discutible método político-diplomático —orientar la postura de la UE hacia la contraparte de forma unilateral—, sino también su fondo y contenido: pretender cambiar el sistema político, económico y social de un país, en definitiva, la adopción por Cuba de una economía de mercado. Y todo ello poniendo el acento en la cuestión de los derechos humanos, factor que no es decisivo en las relaciones de la UE con otros Estados.

Este marco argumental sienta las bases para entender desde la teoría institucional el cambio de postura que ha tenido la UE en su relación con Cuba, y cómo el gobierno cubano ha cambiado su relación con las instituciones de la UE. Esto explica por qué, durante el tiempo que estuvo vigente la PC, floreció la cooperación bilateral y el comercio entre los Estados miembros y el gobierno cubano.

En principio, se generó este escenario porque la PC no era de obligado cumplimiento e implementación para los Estados miembros y porque no respondía a los intereses de la UE y a los de una gran parte de sus integrantes.

Fue de este modo que la primera etapa marcó un paso de inflexión en la relación de la UE con Cuba, por ser la primera vez que ambas partes llegaron a la mesa de negociaciones alejados de la Guerra Fría, en un ambiente de res-

peto mutuo, libre de injerencia y de condicionalidades previas. Este giro en la relación UE-Cuba hizo que primara un diálogo político constructivo que respondiera a los intereses de las partes.

En este espacio se realizaron reuniones ministeriales UE-Cuba, que terminaron con la solicitud para el inicio de la negociación de un ADPC entre las partes. En este marco, los gobiernos de Cuba y España restablecieron el diálogo político sobre los derechos humanos, cristalizando con la liberación progresiva de los disidentes detenidos en Cuba, incluyendo los 75 detenidos en 2003. Igualmente, el Comisario de Desarrollo de la UE visitó la Isla de manera oficial, en lo que fue el inicio de la reconstrucción del diálogo político y de la cooperación entre la UE y Cuba. Por su parte, el gobierno cubano firmó en 2008 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. No se debe descartar que la ratificación de ambos convenios forme parte de los diálogos políticos sobre los derechos humanos que vienen realizando la UE y Cuba en el marco ADPC.

En este contexto, la construcción del NMP en la primera y segunda etapas estuvo marcado por el incremento de la cooperación bilateral UE-Cuba en los sectores más importantes para el gobierno y la sociedad cubana: “Entre 2007 y 2013 la cooperación bilateral se centró en los sectores de agricultura sostenible y seguridad alimentaria, fuentes renovables de energía y cambio climático, y modernización de la economía” (Garay & Toirac, 2019, p. 16).

Por esta razón, la restauración de la cooperación entre ambos socios contribuyó a reforzar el diálogo político entre la UE y la sociedad cubana, principal destinataria de la AOD procedente de la UE. Además, ha sido uno de los ejes centrales en la restauración de la relación UE-Cuba, ya que ha contribuido a fortalecer la confianza mutua entre las partes durante toda la negociación y aplicación del Acuerdo.

Por otra parte, la reparación del puente político y la configuración del nuevo modelo político UE-Cuba y de la UE-ALC, también se vieron reforzadas gracias a la entrada en vigor el Tratado de Lisboa en 2009, y con las nuevas funciones del AR recogidas en el artículo 18 del Tratado de la Unión Europea (TUE). La entrada en vigor de este tratado contribuyó a que la Diplomacia Común Europea (DCE) evolucionara a favor de los intereses de la UE y sus ciudadanos. Incluso las nuevas funciones que comenzó a aplicar el AR en la política exterior han permitido construir una política exterior común en su relación con ALC, y especialmente con Cuba.

Para Aldecoa (2011, pp. 19-41), la novedad fundamental de la figura del nuevo Alto Representante Vicepresidente de la Comisión Europea es que desempeña tres funciones completamente diferentes, que hasta entonces eran ejercidas por tres personas distintas. Las nuevas funciones del AR han permitido

comunitarizar la política exterior de la UE y establecer una política coherente y coordinada con ALC y con el gobierno cubano. De hecho, dieron un impulso y mayor claridad a las negociaciones que realizaron la UE y Cuba en esta etapa, momento en el que se enmarca la configuración del NMP UE-Cuba.

Configuración de las negociaciones del Acuerdo UE-Cuba (2010-2013)

La puesta en marcha en 2011 del SEAE como brazo ejecutor del AR fue el elemento que marcó la configuración de las negociaciones del Acuerdo UE-Cuba. Por otra parte, la entrada en funcionamiento del SEAE y de las nuevas funciones del AR trajo como consecuencia la intensificación de las reuniones ministeriales entre la UE y Cuba. De esta forma, la propuesta realizada por la Comisión al Consejo solicitando el mandato para iniciar el diálogo político para las negociaciones de un ADPC certificaba que la UE estaba cambiando su posicionamiento con el gobierno y la sociedad cubana. También demostraba el impacto positivo que tuvieron los cambios implementados por el gobierno cubano en la escena internacional para garantizar la supervivencia del sistema socialista en el nuevo contexto internacional.

En este escenario, la concesión del mandato tenía una elevada carga de responsabilidad simbólica para la UE. En primer lugar, por estar en juego el trabajo de tres años de la AR, Catherine Ashton, y del SEAE. Mientras que, en segundo lugar, se pusieron en juego los valores y principios que caracterizan su política exterior (arts. 3, 5 y 21 del TUE), junto con el liderazgo de la UE en ALC y en la escena internacional. Por esta razón, la construcción del puente político y la configuración de la negociación previas del ADPC forman parte de los antecedentes que han permitido construir un NMP entre las partes. En este proceso, el SEAE fue el encargado de preparar técnicamente al gobierno cubano para comenzar las negociaciones del ADPC con la Unión y hacer que se pudiera avanzar rápidamente en la negociación del Acuerdo, al tener identificadas y prenegociadas las diferentes temáticas.

En declaración del especialista del SEAE, entrevistado 2 de la UE (2017), señala que “los cubanos estaban preparados para negociar el Acuerdo antes de iniciar las negociaciones con el gobierno cubano en 2014. Esto se debe a que desde 2010 había comenzado la discusión interna en la UE para iniciar un nuevo camino con Cuba [...] a partir de este momento nosotros comenzamos a hablar con los cubanos informalmente sobre la cláusula de los derechos humanos, y la cláusula de suspensión”.

Este proceso es una muestra de la coherencia y de la comunitarización de la política exterior de la UE en su relación con Cuba, así como de la importancia

que tiene el Acuerdo para ambas partes. También es una muestra de la profesionalidad de ambos equipos por entender que ambas partes debían tener claros los conceptos, el alcance y la complejidad técnica del lenguaje utilizado en la redacción del Acuerdo, para avanzar en los intereses comunes de la UE y Cuba.

Negociación y firma del Acuerdo UE-Cuba: se hace camino al andar (2014-2016)

Las propuestas y las recomendaciones presentadas en 2013 por la AR Catherine Ashton y por la Comisión Europea proponiendo el inicio de la negociación de un Acuerdo de Cooperación con el gobierno cubano pusieron fin a la configuración de las negociaciones del Acuerdo. Mientras que el mandato conferido el 10 de febrero de 2014 por el Consejo de la UE marca el inicio de la tercera etapa y del NMP de relación UE-Cuba. En el mandato, el Consejo suspende la PC durante el tiempo que durase la negociación del Acuerdo. También se autoriza a la Comisión y a la AR a comenzar la negociación del ADPC con Cuba, con la supervisión desde Bruselas de la AR Catherine Ashton, y como jefe de la delegación, Christian Leffler, director para las Américas del SEAE. Mientras que, el gobierno cubano designó como jefe de la delegación cubana al viceministro de Relaciones Exteriores, Abelardo Moreno (Minrex, 2015, p. 203).

La primera ronda de negociación del ADPC UE-Cuba, celebrada en abril de 2014 en La Habana, alcanzó un enorme simbolismo e importancia política a nivel regional e internacional. Por una parte, el gobierno cubano lograba consolidar el sistema socialista cubano a noventa millas de los Estados Unidos, sin perder su soberanía y sin renunciar a sus principios y a sus valores políticos y sociales; mientras que la UE, el principal socio comercial y militar de Estados Unidos, consolidaba su relación política, comercial y de cooperación en el territorio más anhelado en la política interna de este último país. Con este paso, la UE reconoce la nula eficacia de la PC en su relación con Cuba y comienza a alejarse de la política norteamericana de confrontación y de aislamiento que mantenía contra Cuba.

El inicio de las rondas de negociación UE-Cuba fue el inicio del NMP de relación UE-Cuba, rompiendo el molde de la Guerra Fría, al establecer una relación en igualdad de derechos, sin condicionalidad y con el respeto mutuo de las partes. Al mismo tiempo, la UE reconoció el derecho del gobierno y la sociedad cubanos a tomar sus decisiones sobre su futuro de manera independiente.

En este escenario podríamos preguntarnos: ¿por qué se construye el NMP de relación UE-Cuba? En primer lugar, porque la aplicación de la PC no había sido efectiva, ni consiguió los objetivos planteados. En la práctica no fue

implementada por todos los Estados miembros y no respondía a los intereses políticos y comerciales de la UE y de una parte de los Estados que la integran. Este contexto exigía un cambio radical en la relación de la UE con el gobierno cubano que permitiera crear un nuevo marco de relaciones en la esfera política y en la cooperación, y que respondiera a los intereses comunes de las partes.

En segundo lugar, era necesario unificar todas las políticas de cooperación y comerciales que tenían los Estados miembros con Cuba, y reconstruir los puentes institucionales y el diálogo político que venía realizando la UE con el gobierno de Cuba en 1995.

En tercer lugar, la UE tenía que respaldar los intereses comerciales que tiene Cuba con la Unión, y con los Estados miembros del bloque europeísta. En ambos casos, se apostaba por derogar la PC para firmar un ADPC con Cuba. En cuarto, era necesario que la UE diera este paso para alcanzar una mayor autonomía política frente a la política exterior que Estados Unidos mantiene contra Cuba y hacia ALC.

Estos factores han transferido un alto valor político al inicio de las negociaciones del Acuerdo en La Habana en la escena internacional, y provocaron que ambos socios tengan una mayor visibilidad a nivel regional y en el Eje Atlántico. Algo que también incide en la responsabilidad que asumieron las partes con el inicio de las negociaciones, aunque en la escena internacional existía un sector que las consideraba como una mano de pintura a favor del gobierno de Castro o que simplemente no se iba a llegar a ningún puerto y mucho menos que se iba a aplicar.

De acuerdo con el especialista del SEAE, entrevistado 3 de la UE (2018), “las partes acordaron, en la primera ronda de negociaciones, delimitar los temas bilaterales y de interés mutuo, como son la migración, el medio ambiente, el efecto extraterritorial del bloqueo norteamericano y los derechos humanos. Para alcanzar este objetivo, se convino negociar el Acuerdo en diferentes parcelas de intereses compartidos para ambos”.

Esta estrategia permitió que ambas partes alcanzaran sus intereses, reconociendo que el Acuerdo podría generar nuevas oportunidades para la cooperación bilateral técnica y financiera, así como diálogos de políticas en muchos sectores. Asimismo, las partes acordaron impulsar, a través del ADPC, la cooperación económica y los intercambios Cuba-UE, a través del derecho internacional y los parámetros de la Organización Mundial del Comercio.

Para alcanzar este fin, en la segunda ronda de negociación, celebrada en Bruselas, se aprobó una estructura de negociación formada por los puntos más afines que existían entre las partes, y también los menos afines, ya que permitían avanzar rápidamente en los primeros para pasar luego a los más espinosos en la relación (Declaración del especialista del SEAE, entrevistado 3 de la UE, 2018).

Por esta razón, la estructura descansó en tres puntos fundamentales: diálogo político, cooperación y diálogo sobre políticas sectoriales, y comercio y cooperación comercial. Todo ello, junto con la decisión de realizar los encuentros de manera rotativa, haciendo de La Habana y Bruselas las capitales del NMP para que se realizaran las rondas de negociación, la iniciación, la firma del ADPC UE-Cuba y su aplicación provisional.

En opinión del especialista del SEAE, entrevistado 2 de la UE (2017), en todo el proceso de negociación, la UE ratificó su intención de acompañar al gobierno y la sociedad cubanos en el proceso actual de cambio y modernización, mediante la proporción de un marco fortalecido de diálogo político y cooperación. La defensa y la promoción de los derechos humanos y libertades fundamentales siguen siendo centrales para la relación.

Por otra parte, en la II Cumbre Unión Europea-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (UE-CELAC), los jefes de Estado de la región alentaron a la UE a que saliera del contexto de confrontación norteamericano contra Cuba para que comenzara el proceso de negociación, firma y aplicación del ADPC (Declaración de Bruselas UE-CELAC, 2015, p. 16).

En consideración de Martínez & Pérez (2015, p. 83), los resultados de la I Cumbre EU-CELAC reafirmaron el cambio en el contexto latinoamericano. Para negociar con la región, los europeos ya no podían obviar a Cuba, porque sus vecinos la apoyaban y presionaban para que no se la excluyera o, al menos, para que se respetaran sus decisiones.

En este escenario, en junio de 2015, la ciudad de Bruselas acaparó todas las miradas de América Latina y de la sociedad internacional; primero porque celebró la II Cumbre UE-CELAC, en la que los Estados miembros respaldaron en la denominada Declaración de Bruselas (2015) “el inicio y el avance de las negociaciones sobre un acuerdo histórico de diálogo político y cooperación con Cuba”. El segundo acontecimiento en importancia para ALC fue la celebración, los días 15 y 16 de junio, de la cuarta ronda de negociación del Acuerdo, en la que las partes confirmaron su interés en seguir avanzando rápidamente. Al mismo tiempo, se celebró el primer Encuentro de Diálogo sobre los Derechos Humanos UE-Cuba, del 24 al 25 de junio en Bruselas (Granma, 2015; EFE, 2015). Este hecho marcó un antes y un después en la relación de ambos socios, por ser una muestra del cambio institucional al dejar de ser los derechos humanos un tema de conflicto entre la UE y Cuba, y sin que ello significara que dejaran de pertenecer a la política interna del gobierno cubano.

En este contexto, y con el anuncio de la visita del presidente estadounidense, Barack Obama, a Cuba el 21 de marzo de 2016, se pudieron acelerar las negociaciones del Acuerdo. Tras siete encuentros, se inició en La Habana el Primer ADPC UE-Cuba el 11 de marzo de 2016, diez días antes de la vista de Obama.

Con este paso, la UE confirmaba su voluntad de dar un giro de ciento ochenta grados a la relación con Cuba, independientemente de cómo evolucionara la relación entre los dos vecinos.

¿Para qué se construye el NMP en la relación UE-Cuba? La Unión Europea y el gobierno cubano han construido un nuevo modelo político en su relación, con el objetivo de configurar un espacio político-institucional de entendimiento y de cooperación, donde se utiliza como principal herramienta el diálogo político en la esfera de la cooperación, los derechos humanos y el comercio, en un ambiente de igualdad de condiciones, de no injerencia en los asuntos internos de las partes, y de respeto mutuo, ambiente que permite crear un espacio de confianza mutua.

De hecho, el NMP permite a la UE acompañar al gobierno y a la sociedad cubanos en el proceso de transformación de su modelo económico-social para favorecer el bienestar de la sociedad cubana, sin ningún tipo de injerencia en los asuntos internos del gobierno y de la sociedad cubanos. La economía del país necesita cambiar desde la fase actual del mercado local hasta una economía mixta socialista más avanzada que requiere empresarios privados mejor educados y más innovadores y sofisticados (Font & Jancsics, 2016, p. 160). Por esta razón, el NMP brinda las herramientas necesarias al gobierno cubano para lograr la supervivencia y adaptación del sistema socialista cubano al siglo XXI, garantizando la redistribución de los recursos en la sociedad de forma equitativa para satisfacer el bienestar social.

En opinión de Grabendorff (2015, pp. 169-170), las reformas emprendidas en Cuba han conducido a la decisión del 10 de febrero de 2014, por parte de la UE, de realizar un nuevo esfuerzo para encontrar un acuerdo con Cuba aceptable para las dos partes, que facilite la inversión y el comercio e institucionalice el diálogo político.

Sin embargo, no faltan analistas que expresan sus dudas sobre la viabilidad de ese modelo. Así, en consideración de Ortiz (2016, p. 369), el proceso no será fácil ya que estará plagado de dificultades e incluso de cierta desconfianza. En este escenario, las metas antes señaladas forman parte de los objetivos, de los principios y de las aspiraciones que han firmado ambos socios en el ADPC, previa negociación entre las partes, dando un giro de ciento ochenta grados en la relación de la Unión Europea con el gobierno y sociedad cubanos. A través del NMP las partes mostraron su voluntad política e institucional de seguir reforzando sus relaciones bilaterales y multilaterales para crear un espacio de confianza mutua, colocando en el centro de la relación el bienestar de la sociedad cubana y utilizando el diálogo político como el vehículo para reforzar su relación.

Por esta razón, la derogación, el 6 de diciembre de 2016, de la PC que mantenía suspendida la UE en el proceso de negociación con Cuba constituye la

cristalización del NMP UE-Cuba y marca la diferencia de la política exterior de la Unión con Cuba alejada de la política exterior de Estados Unidos. Por esta causa, la firma del ADPC UE-Cuba, el 12 de diciembre de 2016, es la principal expresión del NMP y del cambio institucional-jurídico entre la UE-Cuba, fruto del trabajo conjunto realizando por la AR Federica Mogherini, el SEAE y la diplomacia cubana.

Con la firma del primer Acuerdo Mixto de Diálogo Político y de Cooperación UE-Cuba, se creó el primer marco político-institucional y jurídico, de mutuo acuerdo entre las partes, en igualdad de condiciones, y con el diálogo político como principal herramienta, que es lo que llamamos el “*nuevo modelo político de relación UE-Cuba*” (Berg-Rodríguez, 2019, p. 586). Este NMP permite desarrollar las nuevas relaciones UE-Cuba unificando, a través del Acuerdo, la dispersión de acuerdos que existía en materia de cooperación y comercio entre los Estados miembros, la UE y el gobierno cubano. Al mismo tiempo, ha permitido construir una única voz en materia de política exterior y comercio, siendo el SEAE y la AR quienes establecen el diálogo político con el gobierno cubano.

En opinión de Ayuso, Gratiús & Pellón (2017, p. 1), a partir de ahora ambos comparten una relación dialogante que busca construir puentes, incrementar la presencia mutua y facilitar los intercambios sin requisitos previos. Por su parte, Ortiz (2016, p. 371) considera que el objetivo de la UE es claro: no perder su posición de primer socio comercial en el caso de que se levante el embargo, a pesar de que el comercio entre los dos vecinos —Cuba y Estados Unidos— será más ágil y menos costoso que entre Bruselas y La Habana.

Por esta razón, el Acuerdo UE-Cuba es una herramienta esencial para que ambos socios logren fomentar los objetivos de la política exterior, llevando al centro de su relación el trabajar en favor del bienestar de las sociedades cubana y europea. Aunque, si se realiza un cambio en la política exterior de la UE hacia Cuba, el NMP-ADPC se puede convertir en un mecanismo de presión política para que el gobierno cubano realice cambios más profundos en la esfera de los derechos humanos y en su modelo económico.

Ratificación y aplicación provisional del Acuerdo UE-Cuba (2017-2022)

El inicio de la cuarta etapa nos lleva a analizar con especial incertidumbre los desafíos que tienen por delante la ratificación y aplicación provisional del ADPC UE-Cuba por parte de todos los Estados miembros, ya que es un Acuerdo Mixto. En este tipo de Acuerdo, la UE y los Estados miembros comparten competencias en su relación con Cuba. Por esta razón se están aplicando de manera provisional 83 de los 89 artículos que dan vida a la estructura del ADPC UE-Cuba.

Esta característica hace que la ratificación del Acuerdo dependa de los tiempos y procesos internos de los Estados miembros, con especial atención a la posición política de cada uno. En este escenario, el ADPC se está aplicando de manera provisional, aunque se espera que entre 2021 y 2022 sea ratificado por los Estados miembros y aprobado posteriormente por el Parlamento Europeo (PE). De hecho, hasta el “16 de junio de 2020, solo falta Lituania por ratificar el ADPC” (Consejo de la Unión Europea, 2020), mientras que la última en haberlo hecho fue Suecia el 15 de junio de 2020, por lo que no parece que vaya a haber algún problema en alcanzar la ratificación.

Sin embargo, el auge de los nacionalismos en algunos Estados miembros de la UE, junto con la crisis migratoria y del COVID-19 en la UE, puede demorar la ratificación del Acuerdo, aunque puede ser un catalizador para estimular su entrada en vigor.

En este contexto, el principal desafío que tiene por delante la aplicación provisional del Acuerdo y su ratificación, para ambas partes, es la existencia del bloqueo económico que mantiene el gobierno norteamericano contra Cuba y que reforzó en abril de 2019 el actual presidente, Donald Trump. La activación de los Títulos III y IV de la Ley Helms-Burton remarcan el carácter extraterritorial de las sanciones, ya que pueden afectar a las instituciones y empresas de la UE, y al normal desarrollo del ADPC UE-Cuba.

Ante este escenario, “se hace necesaria la implementación de contramedidas para frenar el efecto extraterritorial del bloqueo en el comercio exterior de Cuba y, al mismo tiempo, facilitar que la aplicación del ADPC UE-Cuba se convierta en un factor importante en la modernización del modelo económico-social que están realizando el Gobierno y la sociedad cubana, acompañados por las instituciones europeas” (Berg-Rodríguez, 2019, p. 929).

Para contrarrestar esta situación, el 29 de noviembre de 2019 se realizó en La Habana el segundo Diálogo Político sobre Medidas Coercitivas Unilaterales UE-Cuba con el objetivo de abordar “el endurecimiento del bloqueo económico, comercial y financiero impuesto a Cuba por los Estados Unidos” (SEAE, 2019). En este escenario, algunos Estados miembros de la UE pueden obstaculizar la ratificación del Acuerdo UE-Cuba, con el objetivo de proteger sus intereses político-comerciales con Estados Unidos, tal y como ocurrió con la derogada PC de 1996.

El Acuerdo UE-Cuba de 2016 y su paso por el Parlamento Europeo

La cuarta etapa ha tenido como principal desafío alcanzar la implementación provisional del Acuerdo, que se vio frenada seis meses por el Parlamento

Europeo. Debido a esto, el ADPC UE-Cuba tuvo que esperar hasta junio de 2017 para que el PE diera su visto bueno a su firma y aplicación provisional. El resultado positivo obtenido en el Parlamento confiere un 70% de posibilidades de que el ADPC sea ratificado después de que todos los Estados miembros lo hagan en sus respectivos parlamentos.

Es importante señalar que la resolución no legislativa aprobada por el Parlamento Europeo solo confiere el visto bueno al comienzo de la aplicación provisional del Acuerdo y autoriza al Consejo de la UE a firmarlo. Hay que destacar que los cinco Diálogos Políticos sobre Derechos Humanos UE-Cuba, realizados entre 2015 y 2019, pueden seguir contribuyendo a unir voluntades dentro del PE para dar el visto bueno para el comienzo de la aplicación provisional en 2017 y que posteriormente apruebe la ratificación del ADPC. Por esta razón, este trámite se ha convertido en un compromiso moral para que el PE realice la aprobación del ADPC siempre que no suceda una violación de las cláusulas que pueden provocar la suspensión y finalización del Acuerdo, como son la violación de los derechos humanos y el desarme y no proliferación de armas nucleares, recogidas en el artículo 1, apartado 5 y artículo 7.

Por otra parte, el visto bueno a la aplicación del Acuerdo hecho por el PE sentó las bases para que el aviso de su aplicación provisional reforzara el diálogo político y la cooperación internacional entre la UE y Cuba. Debido a esto, la selección del 1 de noviembre de 2017 para realizar ese anuncio lo impregnó de un alto impacto y una doble carga simbólica a nivel regional e internacional, por ser el día en el que la UE y sus Estados miembros votaron nuevamente en Naciones Unidas contra el bloqueo estadounidense contra Cuba.

Mientras que la puesta en marcha del ADPC se planificó para el mes de mayo de 2018, un mes después de celebradas las elecciones cubanas y después de que la AR Mogherini recibiera el apoyo del gobierno cubano para implementar el Acuerdo con la UE, tras su tercera visita a la Isla, a inicios de 2018.

A pesar de este escenario, existe la posibilidad de que no se logre la ratificación de todos los Estados miembros. En este supuesto, se mantendría la aplicación provisional del Acuerdo en los apartados que son de competencia exclusiva de la UE y que son el 90% del ADPC, por tiempo indeterminado. Mientras que, si se alcanza la ratificación de todos los Estados miembros, se comenzaría a desarrollar el Acuerdo con Cuba, en la etapa titulada «La Entrada en Vigor y la Implementación del ADPC entre los Estados miembros y Cuba».

Esta nueva etapa sería el marco de las relaciones entre los Estados miembros y el gobierno cubano, y su inicio se puede estimular con la llegada del nuevo presidente al gobierno de Cuba, distinto de Fidel y Raúl Castro y encargado de continuar realizando cambios en el modelo económico-social de Cuba, a favor de garantizar la supervivencia del sistema socialista cubano en el siglo XXI y el

bienestar de la sociedad cubana. Por esta razón, la puesta en marcha del Acuerdo UE-Cuba se ha convertido en una herramienta que permite a ambos socios ganar mayor peso político, visibilidad y credibilidad en la esfera internacional, al ser una muestra más del distanciamiento de la política exterior de la UE con respecto a la de Estados Unidos, y un respaldo a la sociedad y al gobierno cubano en la escena internacional.

Los elementos esenciales en el funcionamiento del nuevo modelo UE-Cuba

El ADPC UE-Cuba presenta una estructura compleja y novedosa propia de los acuerdos internacionales. Está estructurado en 89 artículos distribuidos en cinco partes y nueve títulos. El Acuerdo recoge, en los veinticuatro puntos del “Preámbulo”, las aspiraciones y los límites de las partes, así como los principios y los objetivos que le dan cuerpo. El NMP UE-Cuba presenta una estructura donde el diálogo político en igualdad de condiciones es el eje integrador para su ejecución. Además, el diálogo político UE-Cuba se ha revelado cómo la herramienta más efectiva para promover y materializar las aspiraciones de las partes. Sin dejar de lado sus límites, principios y los objetivos estructurales para consolidar el NMP en su relación.

En opinión de Díaz & Morán (2018, pp. 969-1003), 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 a las posiciones que vienen manteniendo tradicionalmente, sin que ello implique que la UE renuncia a exportar sus valores al gobierno y a la sociedad cubanos, ni a que el gobierno cubano quiera seguir consolidando el sistema socialista cubano para garantizar un mejor bienestar para su sociedad y ser un referente internacional.

El ADPC UE-Cuba es un Acuerdo de Cooperación Científico-Técnica, en el que se incluyen la innovación I+D+i, el intercambio científico y la transferencia tecnológica para garantizar la transformación del modelo económico y social cubano. De hecho, el ADPC no tiene asignado un presupuesto financiero para su implementación y desarrollo, ni es un acuerdo comercial ni preferencial, porque Cuba dejó de ser beneficiaria del Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas desde 2014. Por esta razón, el Acuerdo es una herramienta esencial para fomentar la transformación del modelo económico de la Isla, siguiendo el ritmo y control que imprima el propio gobierno cubano.

En el NMP UE-Cuba, los socios han puesto en el centro de la relación trabajar con el gobierno cubano y por el bienestar de la sociedad cubana a través

del diálogo político. Aunque se reconoce la participación de otros actores, estos solo serán incluidos «cuando corresponda», ya que no hay una obligación de que participen. Por esta razón, todas las propuestas e iniciativas que se presenten serán debatidas y aprobadas mediante el diálogo político que desarrollen las partes. Para alcanzar este objetivo, el Acuerdo presenta una estructura compleja que gira en torno a y tiene como eje integrador al diálogo político, y es este el mecanismo capaz de garantizar que el Acuerdo responda a los intereses de las sociedades cubana, europea y latinoamericana.

Para alcanzar un efectivo funcionamiento, el Acuerdo ha creado cuatro órganos encargados de ponerlo en marcha y de aplicar cada una de sus decisiones: el Comité de Coordinación, el Consejo Conjunto, el Comité Conjunto y el Subcomité de Cooperación.

En este nuevo contexto, se puso en marcha el Consejo Conjunto (CC) el 15 mayo de 2018, presidido por la AR Federica Mogherini y ante la presencia del ministro de Relaciones Exteriores cubano, Bruno Rodríguez. Este es el órgano encargado de poner en marcha y supervisar el correcto funcionamiento del Acuerdo, con apego a los principios, objetivos e intereses comunes de las partes. La configuración del Consejo Conjunto hace que sus decisiones tengan un elevado peso político y sean de carácter vinculante para las partes. El CC tiene la obligación de realizar una valoración del Acuerdo una vez al año, sin superar periodos de dos años, y debe estar integrado por funcionarios del nivel ministerial, característica que eleva la carga política de los cinco diálogos políticos que fueron aprobados en el Consejo Conjunto de 2018.

Por esta razón, en los cuatro órganos que crea de oficio el Acuerdo radica su fuerza y es donde se esconde la complejidad de la estructura del Acuerdo UE-Cuba, para garantizar que las instituciones europeas y que el gobierno cubano puedan trabajar por el bienestar de la sociedad cubana durante el proceso de transformación del modelo económico-social, en un contexto donde la única condición es que ambas partes trabajen por un interés común y en beneficio de las sociedades cubana y europea.

La puesta en marcha del nuevo modelo político UE-Cuba en 2018

La aplicación provisional del Acuerdo es la mejor expresión de la restauración del diálogo político y de las relaciones políticas entre ambas partes, pues subsana los puntos divergentes que existían entre la UE y los Estados miembros en su relación con Cuba. De hecho, el ADPC tiene una mayor relevancia porque estimuló la celebración de cinco diálogos políticos entre la UE y Cuba sobre los derechos humanos, lo que fue resultado de la cohesión y coordinación

realizada por la AR, el gobierno cubano y el SEAE en torno a la nueva política exterior que vienen construyendo ambos en su relación.

Las partes quieren reforzar y estimular una mayor cooperación bilateral UE-Cuba y triangular UE-Cuba-ALC. En el primer caso, “la Unión Europea ha financiado con unos EUR 300 millones más de doscientos proyectos de cooperación en la isla caribeña” (Garay & Toirac, 2019, p. 16). El financiamiento de la UE a Cuba ha pasado de ser una cooperación condicionada entre 1988 y 2007, por los intereses de Estados Unidos hacia Cuba, para poner en marcha, a partir de 2008 y hasta junio de 2020, una cooperación bilateral UE-Cuba que responda a los intereses de la UE con la sociedad y el gobierno cubanos.

Los nuevos elementos se encuentran en la declaración del nuevo AR, Josep Borrell, en el marco de la COVID-19:

En Cuba, la Unión Europea está adaptando estratégicamente al nuevo contexto los proyectos de cooperación que se implementan en el país, en especial los relativos a la seguridad alimentaria, en diálogo con el gobierno y las instituciones relevantes. [...] agradecemos a Cuba por responder de manera inmediata a la solicitud de médicos y enfermeros realizada por Italia y otros países del mundo. (Declaración del AR, Josep Borrell, 2020).

Estos elementos, convierten a Cuba en un importante pivote para desarrollar la cooperación triangular, dadas sus capacidades científico-técnicas; su influencia en la política internacional, y su elevado valor moral para la región del Caribe y América Latina. Por esta causa, Cuba puede ser un socio esencial para promover iniciativas a nivel multilateral, como se ha visto en el proceso de paz de Colombia y en los diferentes proyectos de cooperación Sur-Sur implementados en los países de la región.

Los elementos y resultados antes mencionados han minimizado el riesgo de que las reuniones del Consejo Conjunto se convirtieran en meras cumbres formales para analizar los temas de la agenda de turno, dado que se ha establecido un plan de trabajo que deberá ser supervisado por el CC y que deberá poner en marcha el Comité Conjunto. Para garantizar su cumplimiento en 2019 se desarrolló en Cuba la segunda reunión del CC, y la primera del Comité Conjunto, garantizando con su funcionamiento que el Acuerdo responda a los intereses de las partes.

Finalmente, con la puesta en marcha de manera provisional del ADPC UE-Cuba, se formalizan todos los diálogos que venían realizando las partes antes de la firma del Acuerdo, con el objetivo de que comiencen a tener un mayor impacto en la sociedad cubana y en la europea.

Conclusiones

El nuevo modelo político creado en la relación bilateral UE-Cuba a partir de 2014 puso fin a las condicionalidades e injerencia de la PC y dio comienzo a una relación basada en el diálogo político institucional y el respeto mutuo entre las partes, en la esfera política, comercial, de cooperación y en materia de derechos humanos. De hecho, el NMP ha reforzado el diálogo político-institucional entre los socios, dando un giro de ciento ochenta grados a la relación de la UE con el gobierno y la sociedad cubanos en cada una de las esferas que dan cuerpo al ADPC y configuran el NMP. A través de este último, las partes han mostrado su voluntad política e institucional de seguir reforzando sus relaciones bilaterales y multilaterales para crear un espacio de confianza mutua.

Desde el punto de vista práctico, la relación UE-Cuba ha cambiado por completo y contra todos los pronósticos en cada esfera del NMP. Los principales resultados son los siguientes:

- 1) El diálogo político-institucional reforzó la relación UE-Cuba, permitiendo negociar y firmar de mutuo acuerdo el primer ADPC con una estructura compleja ajustada a las normas de las partes y al derecho internacional. En 2018 se creó y se puso en marcha el primer Consejo Conjunto UE-Cuba, órgano político-jurídico-institucional encargado de controlar y supervisar que la aplicación del ADPC responda a los intereses comunes de las partes. Por esta razón, sus decisiones tienen carácter vinculante para las partes. En este punto radica la principal fortaleza del NMP UE-Cuba, porque cada decisión y recomendación que se tome se realiza previa negociación y de mutuo acuerdo entre las partes. En la esfera de la cooperación, destaca la financiación con trescientos millones de euros más de doscientos proyectos enfocados al desarrollo de la población más vulnerable y a la modernización del modelo económico-social en Cuba. Se logró por primera vez un diálogo de mutuo acuerdo sobre derechos humanos, que ha celebrado cinco encuentros entre junio de 2015 y octubre de 2019.

En este punto, no escapa el valor estratégico y el innegable simbolismo político de Cuba para la región del Caribe y de América Latina, como quedó patente en las Cumbres UE-CELAC de 2013 y 2015, donde la presión de los Estados latinoamericanos fue un elemento importante para que la UE comenzara la negociación, la firma y la aplicación del Diálogo Político y de Cooperación con Cuba, mostrando de nuevo la resiliencia de su sistema político (Whitehead, 2016). De hecho, los resultados iniciales pueden ser replicables en América Latina y el Caribe.

- 2) En segundo lugar, la puesta en marcha del ADPC, el 15 de mayo de 2018, convirtió al NMP en una herramienta de presente-futuro, por brindar una mayor confianza en su relación y garantizar un mayor peso político y moral al gobierno cubano frente a Estados Unidos y a la UE en su relación con América Latina y el Caribe. Por esta razón, el ADPC tiene como eje central responder al bienestar de las sociedades cubana, europea y latinoamericana, y brindar las herramientas al gobierno cubano para contribuir al cambio de la economía. Además, brinda la posibilidad a la UE de acompañar al gobierno y a la sociedad cubanos en el proceso de cambio de su economía.
- 3) Finalmente, Cuba se está abriendo progresivamente y muy despacio al mundo, aunque lo más importante es que se está abriendo en beneficio de los cubanos y las cubanas. El reto es observar cómo la UE quiere que se abra Cuba y cómo la UE va a continuar abriéndose a Cuba en el marco del nuevo modelo político de relaciones UE-Cuba después de las elecciones europeas de 2019 y antes los cambios generados por la COVID-19.

Referencias

- Aldecoa Luzárraga, F. (2011). La diplomacia europea como diplomacia común. En F. Aldecoa Luzárraga (Coord.), *La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior* (pp. 19-41). Madrid: Marcial Pons.
- Ayala, J. (1994). El desarrollo económico de México. Un Enfoque desde la perspectiva de sus instituciones. *Colección Disertaciones. Segunda Época*, (35). Recuperado el 23 de diciembre de 2019, de <http://amepmexico.com.mx/wp-content/uploads/2014/12/Disertacion-Jose-Ayala-Espino-AMEP.pdf>
- Ayuso, A., Gratius, S. & Pellón, R. (2017). Reencuentro Cuba-UE, a la tercera va la vencida. Escenarios tras el acuerdo de cooperación. *Notes Internacionales, CIDOB*, (177), 1-5. Recuperado el 23 de diciembre de 2019, de https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notas_internacionales/n1_177/reencuentro_cuba_ue_a_la_tercera_va_la_vencida_escenarios_tras_el_acuerdo_de_cooperacion
- Barbé, E. (2009). Tensiones de la política exterior española hacia América Latina: comunidad, imagen y liderazgo. En C. del Arenal (Coord.), *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas* (p. 139). Madrid: Real Instituto Elcano/Marcial Pons.

- Berg-Rodríguez, A. (2019a). La reforma constitucional en Cuba en el marco de la aplicación provisional del Acuerdo UE-Cuba del 2016. *Oñati Socio-Legal Series*, 9(6), 929. Recuperado el 2 de junio de 2020, de doi:<https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1109>
- Berg-Rodríguez, A. (2019b). Rol de la UE en la era de los muros: Oportunidades para la diplomacia común europea con Cuba en la etapa post Obama. En N. Cornago, J. L. de Castro Antonio & L. Moure Peñín (Eds.), *Repensar la Unión Europea: Gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía* (p. 586). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Borrell, J. (2020, 30 de abril). *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: aunar esfuerzos frente al coronavirus. Declaración del AR de la UE*. Recuperado el 2 de junio de 2020, de https://eeas.europa.eu/delegations/cuba/78239/la-uni%C3%B3n-europea-y-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe-aunar-esfuerzos-frente-al-coronavirus_es
- Castro, R. (2016). Informe Central al 7mo. Congreso del PCC. La Habana. Recuperado el 30 de diciembre de 2019, de http://www.cubadebate.cu/noticias/2016/04/17/informe-central-al-vii-congreso-del-partido-comunista-cuba/#.WB_QUbMa6t0
- Díaz, C. & Morán, S. (2018). Las relaciones Cuba y Unión Europea: el comienzo de una gran amistad. *Anuario Español de Derecho Internacional*, (34), 969-1003.
- EFE. (2015, 24 de junio). UE y Cuba se reúnen para diálogo sobre derechos humanos. *Diario Las Américas*. Recuperado el 23 de diciembre de 2019, de <https://www.diariolasamericas.com/ue-y-cuba-se-reunen-dialogo-derechos-humanos-n3184854>
- Font, M. & Jancsics, D. (2016). From planning to market: A framework for Cuba. *Bulletin of Latin American Research*, 35(2), 147-164. Recuperado el 23 de diciembre de 2019, de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/blar.12409>
- Garay, J. & Toirac, Y. (2019). Cooperación Unión Europea-Cuba. Contribuyendo a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. *Unión Europea Delegación en Cuba*, 16. Recuperado el 2 de junio de 2020, de https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/brochure_cooperacion_union_europea-cuba_-_contribuyendo_a_la_agenda_2030_para_el_desarrollo_sostenible.pdf
- Grabendorff, W. (2015). Cuba: el doble desafío de cambios internos y externos. *Comentario Internacional*, (15), 155-175. Recuperado el 30 de diciembre de 2019, de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6296/4/09-TC-Grabendorff.pdf>
- Granma. (2019, 6 de octubre). Sostienen diálogo sobre derechos humanos Cuba y la Unión Europea. *Granma*. Recuperado el 2 de junio de 2020, de <http://www.granma.cu/mundo/2019-10-06/sostienen-dialogo-sobre-derechos-humanos-cuba-y-la-union-europea-06-10-2019-15-10-48>

- Granma. (2017). Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017. *Granma*. Recuperado el 30 de diciembre de 2019, de <http://www.granma.cu/cuba/2017-05-19/aprueba-iii-pleno-del-comite-central-documentos-rectores-de-la-actualizacion-del-modelo-economico-y-social-cubano-19-05-2017-13-05-42>
- Granma. (2015, 16 de junio). Celebrada cuarta ronda de negociación del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación. *Granma*. Recuperado el 1 de junio de 2020, de <http://www.granma.cu/mundo/2015-06-16/celebrada-cuarta-ronda-de-negociacion-del-acuerdo-de-dialogo-politico-y-cooperacion>
- Landaburo Sánchez, L. (2019). Cambios e inmutabilidades en el gobierno de Díaz Canel. La influencia de la política interna en la política exterior cubana. *Colombia Internacional*, 100, 15-38. Recuperado el 23 de diciembre de 2019, de <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/10.7440/colombiaint100.2019.02>
- Martínez Hernández, C. & Pérez Benítez, S. (2015). Relaciones Cuba-Unión Europea (1959-2014) desde un enfoque histórico. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (122-123), 65-90. Recuperado el 23 de diciembre de 2019, de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/57438/50970>
- Ojeda, M. R. (2012). Cuba y la Unión Europea. Una perspectiva histórica. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, (54), 9-36. Recuperado el 23 de diciembre de 2019, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64023055002>
- Ortiz, E. (2016). European Union-Cuba: Complex Relationship, Uncertain Future. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 32, 337-356. Recuperado el 23 de diciembre de 2019, de <https://www.unav.edu/publicaciones/revistas/index.php/anuario-esp-dcho-internacional/article/view/8218>
- Reynares, J. (2017). Cambio institucional, discurso y política. Una propuesta de análisis desde el postestructuralismo. *Desafíos*, 29(2), 199-236. Recuperado el 30 de diciembre de 2019, de <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.4022>
- Tvevad, J. (2019). *América Latina y el Caribe*, 1-6. Recuperado el 30 de diciembre de 2019, de <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/176/america-latina-y-el-caribe>
- Ugalde, A. (2010). La posición común de la unión europea hacia Cuba a reconsideración (2008-2010). *Política Internacional*, (XIV-XV), 168-191. Recuperado el 1 de junio de 2020, de <https://eulacfoundation.org/es/system/files/La%20Posici%C3%B3n%20Com%C3%B3n%20de%20la%20Unión%20Europea%20hacia%20Cuba.pdf>

- Vadillo, N. (2011). *La política exterior de la Unión Europea hacia Cuba (1993-2003)*. Sevilla/Zamora: Comunicación Social. Recuperado el 17 de diciembre de 2019, de https://books.google.es/books/about/La_pol%C3%ADtica_exterior_de_la_Uni%C3%B3n_Europ.html?id=oUeuNPPzrxkC&redir_esc=y
- Whitehead, L. (2016). The 'puzzle' of autocratic resilience/regime collapse: The case of Cuba. *Third World Quarterly*, 37(9), 1666-1682. doi:<https://doi.org/10.1080/01436597.2016.1188661>
- Xalma, C. (2008). Europa frente a Cuba: el fracaso de una política subalterna. *Nueva Sociedad*, (216), 65-76.
- Youngs, R. (2001). European Union democracy promotion policies: Ten years on. *European Foreign Affairs Review*, 6(3), 355-373.

Fuentes institucionales

- Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo (2019). *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común*. Recuperado el 30 de diciembre de 2019, de https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2_es_act_part1_v2.pdf
- Consejo de la Unión Europea. (2020). Proceso de ratificación del ADPC UE-Cuba del 12 de diciembre del 2016. Recuperado el 16 de junio de 2020, de <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2016056>
- Declaración de Bruselas UE-CELAC. (2015). *Modelar nuestro futuro común: trabajar por unas sociedades prósperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos*. II Cumbre UE-CELAC. Recuperado el 2 de junio de 2020, de <http://s017.sela.org/media/268504/eu-celac-declaracion-de-bruselas.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba. (2015). *Memoria Anual*. Recuperado el 2 de febrero de 2019, de http://archivo.cubaminrex.cu/sites/default/files/memoria_anual_2015.pdf
- Parlamento Europeo. (2019). Las relaciones más allá de la vecindad. En *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. Recuperado el 23 de diciembre de 2019, de <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/section/208/las-relaciones-mas-alla-de-la-vecindad>
- Parlamento Europeo. (2017). Resolución no legislativa del Parlamento Europeo, de 5 de julio de 2017. Recuperado el 2 de febrero de 2019, de <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2017-0233+0+DOC+PDF+V0//ES>

Servicio Europeo de Acción Exterior. (2019). *La Unión Europea y Cuba mantienen un Diálogo sobre Medidas Coercitivas Unilaterales*. Recuperado el 2 de junio de 2020, de https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/71261/node/71261_es

Legislación

Diario Oficial de la Unión Europea. (2016). L 337 I/3 13/12/2016. Artículos 1, 5, 7, y 10 del ADPC UE-Cuba. Recuperado el 23 de diciembre de 2019, de [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1213\(01\)&qid=1551065340619&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1213(01)&qid=1551065340619&from=ES)

Diario Oficial de las Comunidades Europeas. (1996). Posición Común de 2 de diciembre de 1996 definida por el Consejo en virtud del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea, sobre Cuba (96/697/PESC). Recuperado el 2 de junio de 2020, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996E0697&from=EN>

Ley Helms-Burton. (1996). Ley para la libertad y la solidaridad democrática cubanas. Recuperado el 17 de diciembre de 2019, de https://www.ecured.cu/Ley_Helms-Burton

Tratado de la Unión Europea. Artículos 3, 18, al 27. Recuperado el 23 de diciembre de 2019, de <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>

