

EL “PRINCIPIO DEMOCRÁTICO” AL HILO DEL ACUERDO SOBRE DIÁLOGO POLÍTICO Y COOPERACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CUBA

THE “PRINCIPLE OF DEMOCRACY” IN LIGHT OF THE POLITICAL DIALOGUE AND COOPERATION AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE REPUBLIC OF CUBA

Cástor Miguel Díaz Barrado*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. APORTACIONES AL “PRINCIPIO DEMOCRÁTICO” EN EL ORDEN AMERICANO: LA POSICIÓN CUBANA. III. EL DELICADO EQUILIBRIO RESPECTO AL “PRINCIPIO DEMOCRÁTICO” EN EL ACUERDO DE DIÁLOGO POLÍTICO Y COOPERACIÓN. IV. CONCLUSIONES.

RESUMEN: Hace tiempo que la comunidad internacional está empeñada en consagrar el “principio democrático” como principio esencial del orden internacional. La práctica internacional prueba que esto todavía no se ha producido. El comportamiento de los Estados y la labor que desarrollan algunas Organizaciones internacionales, particularmente europeas y americanas, sobradamente conocidos, permiten comprobar una nítida tendencia en esta dirección. El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados Miembros y Cuba resulta especialmente interesante para apreciar la evolución que se está produciendo en esta materia. El “delicado equilibrio” al que se llega en este Acuerdo es una notable expresión del camino que pueden emprender algunos Estados y Organizaciones internacionales para que, en último término, se acepte el “principio democrático” en la comunidad internacional. Proyectar una visión pragmática de las relaciones internacionales, como se hace en este Acuerdo, no es incompatible con la voluntad de conformar el “principio democrático” en el orden internacional.

ABSTRACT: International community is determined to embody the “principle of democracy” long ago as an essential principle of the international order. However, it has not yet happen as this fact is demonstrated by international practice. But, States’ behaviour and international organizations’ task, particularly it from european and american organizations, indicate a neat trend in this direction. Political dialogue and cooperation agreement between the European Union and its Member States, and

Fecha de recepción del original: 16 de septiembre de 2018. Fecha de aceptación de la versión final: 16 de noviembre de 2018.

* Catedrático de Derecho Internacional Público. Universidad Rey Juan Carlos. El presente trabajo se ha realizado en el marco de las actividades del “Laboratorio iberoamericano para el análisis de la cultura, el comercio y el desarrollo como elementos de la cohesión social en Iberoamérica”, proyecto concedido por la AECID, durante los años 2009-2010, siendo el Investigador Principal. También se realiza en el marco de las líneas de investigación propuestas por la Cátedra Iberoamericana Santander. correo: castordiaz1@gmail.com

the Republic of Cuba is of particular interest in order to appreciate the evolution which is taking place in this matter. The “delicate balance” achieved with this Agreement is a notable expression of the path chosen by some States and international Organizations in accepting eventually the “principle of democracy” in the international community. Projecting a pragmatic approach of international relations, as it is done by the Agreement, is not incompatible with the will to form the “principle of democracy” in the international order.

PALABRAS CLAVE: Democracia, Libre elección del sistema político, Diálogo político, Cooperación. Cuba y Unión Europea.

KEYWORDS: Democracy, Free choice of political system, Political dialogue, Cooperation, Cuba and European Union.

I. INTRODUCCIÓN

El ordenamiento jurídico internacional no dispone de una Constitución escrita¹ pero, sin embargo, cuenta con “principios esenciales” que regulan las relaciones entre los Estados y otros sujetos del Derecho internacional². La conformación de estos principios tiene lugar, básicamente, por la vía consuetudinaria, aunque es toda la práctica internacional, también la convencional, la que determina, al cabo, si un determinado principio debe ser catalogado como “principio esencial” del que proceden normas que reconocen derechos e imponen obligaciones³. Como lo indicó Cesáreo Gutiérrez Espada “los principios enuncian valores jurídicos fundamentales del sistema jurídico en su totalidad” y son, por lo tanto, bastantes “reducidos”⁴. La tarea conducente a la identificación de estos principios no es nada fácil aunque exista unanimidad en la doctrina científica en que “la formulación más autorizada de los principios fundamentales que conforman el sistema normativo básico del DIP se halla en la Declaración de Principios de Derecho

¹Un reciente trabajo de interés: RODRIGO HERNÁNDEZ, A. J., “La constitución invisible de la comunidad internacional”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, nº 34, 2018. Para este autor, aunque defiende la existencia de una “constitución material” para el ordenamiento jurídico internacional, sin embargo, reconoce que “algunos autores han defendido la existencia de una constitución formal en la comunidad internacional” pero que esta propuesta “tiene importantes limitaciones”, p. 53.

²Este tipo de principios han sido reconocidos por la doctrina, la práctica y la jurisprudencia internacional. El TIJ, en su célebre sentencia relativa a las *actividades militares y paramilitares en contra Nicaragua*, en 1986, los calificó de “principios esenciales”, Reports of Judgments, Advisory, Opinions and Orders. Judgment of 27 June 1986, p. 96, párr. 202. Algunos autores hablan directamente de “principios constitucionales”. Después de señalar “guiding or directing principles”, Af. Ch. VOIGT indica que “in general international law, the principles on non-interference in the affairs of other states, on the prohibition of the threat or use of force, on the peaceful settlement of disputes, on respect for human rights, and on self-determination of peoples have been seen as playing a major role in forming the ‘constitutional principles’ of the world community” (“The Role of General Principles in International Law and their Relationship to Treaty Law”, *Retfærd Årgang*, 31, 2008, nº 2/121, p. 13) citando a este respecto la posición de A. CASSESE en *International Law*, 2º ed., Oxford, 2005.

³DIAZ BARRADO, C. M., “La sociedad internacional en busca de un orden constitucional”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, 1994-1995, pp. 13-39. Siempre de interés la lectura de la obra de I. BROWNIE, *Principles of International Law*, Oxford, 8ª ed., 2012.

⁴GUTIERREZ ESPADA, C., *Derecho Internacional Público*, Madrid, 1995, p. 39.

Internacional que rigen las relaciones de amistad y cooperación entre los Estado aneja a la Resolución 2625 (XXV) que la Asamblea General de la ONU adoptó, por consenso, el 24 de octubre de 1970”⁵.

Ahora bien, la lectura de esta Declaración prueba que no está recogido un “principio” relativo al establecimiento de regímenes democráticos por parte de los Estados. La dimensión más política de la comunidad internacional y también su vertiente más económica quedan, en consecuencia, en un estado de indefinición o, por lo menos, no han sido reconocidos principios que establezcan criterios de legitimidad política y económica. El contenido de las obligaciones de los Estados, en este ámbito, queda definido por los principios de “igualdad soberana” y “no intervención” en los que se contiene una norma en virtud de la cual “cada Estado tiene el derecho a elegir y a llevar delante libremente sus sistema político, social, económico y cultural” y, además, “todo Estado tiene el derecho inalienable a elegir su sistema político, económico, social y cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado”⁶. En consecuencia, el régimen político de un Estado, que es lo que nos interesa más que el económico, debe ser elegido libremente sin que exista la obligación de establecer un régimen democrático o de otro tipo. En el derecho internacional está en vigor el “principio de la libre elección del sistema político”⁷.

La práctica internacional está repleta, sin embargo, de comportamientos, sobre todo de los Estados y de las Organizaciones internacionales, que apuntan en otra dirección. Una parte notable de la comunidad internacional defiende el sistema democrático como una condición imprescindible en las relaciones entre Estados⁸. La conclusión debe ser, entonces, que o bien estamos ante un “principio” plenamente consagrado en el orden

⁵*Ibid.*, p. 41.

⁶A/2625, 24 de octubre de 1970. Ver, las reflexiones sobre este principio de DÍAZ GALÁN, E. C., “Soberanía y no intervención a la luz de la ‘doctrina de la soberanía limitada’: pasado y presente”, en *El año de los doce mayo*s, coord. por Manuela Fernández, Erika Prado y Leandro Martínez, Omnia Mutantur y Asociación Veritas, Madrid, 2018 (en prensa)

⁷Para PASTOR RIDRUEJO, J. A., “está claro y es razonable que en línea de principio haya que hablar de la pasividad o asepsia del Derecho internacional general ante los sistemas políticos de los distintos Estados”, en “Derecho Internacional e ideologías políticas”. *Conferencia impartida con motivo del acto que se celebró en homenaje a la Memoria del Profesor Dr. D. Alejandro Rodríguez Carrión*, Universidad de Málaga, 2015, p. 13.

⁸Resulta necesaria la lectura, en la doctrina española de ROLDÁN BARBERO, F. J., *Democracia y derecho internacional*, Civitas, Madrid, 1994; y “Democracia y Derecho internacional: algunos datos y reflexiones nuevas”, *Cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián*, vol. 3, 2002, pp. 13-28. Interesante, también: CHARLESWORTH, H., “Democracy and International Law”, *RCADI*, t. 371, 2015, pp. 53-152. No es preciso apuntar la bibliografía ampliamente conocida sobre “democracia y Derecho Internacional”, pero un estudio bastante completo fue realizado hace años por FERNÁNDEZ LIESA, C., “Democracia y Desarrollo en el ordenamiento internacional” en *El Desarrollo y la Cooperación internacional*, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997, pp. 183-232.

internacional o, por lo menos, que se trata de un “principio en formación” que aún no ha cristalizado totalmente en el orden jurídico. No acoger ninguna de estas dos opciones significaría desconocer una rica práctica que, desde hace tiempo, se comprueba en las relaciones internacionales y que se extiende entre todos los sujetos del ordenamiento jurídico internacional, no sólo los Estados, y que, al mismo tiempo, se proyecta en todas las zonas de planeta. Cada vez existen más Estados que se rigen por un sistema democrático; y cada vez hay más Organizaciones internacionales que imponen el “principio democrático” para la participación en su seno. La realidad, en este sentido, es contundente por lo que cabe preguntarse si el Derecho internacional vive ajeno a lo que está sucediendo en la comunidad internacional o si, por el contrario, es todavía prudente a la hora de consagrar este “principio” hasta que no esté plenamente aceptado. Porque, al final, siempre cabe recordar que los “principios esenciales” del orden internacional deben ser universales y, por lo tanto, es probable que todavía existan Estados y Organizaciones internacionales que no se han sumado al “consenso” preciso para que se asiente un principio de esta índole. Es decir, que el “procedimiento consuetudinario” de conformación jurídica no ha culminado todavía.

No se trata ahora de explicar lo que es conocido, es decir, especificar con detalle la labor que llevan a cabo los Estados y las Organizaciones internacionales en este ámbito. La tensión entre la consagración de un principio de este tipo y la tendencia a mantener la regla en virtud de la cual cada Estado puede elegir libremente su sistema político se aprecia, diariamente, en la comunidad internacional tanto en los vínculos diplomáticos como en las relaciones convencionales. La celebración del “Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por un lado, y la República de Cuba, por otro”, (en adelante ADPC), de 2016⁹, presta una nueva y excepcional oportunidad para calibrar los detalles de la confrontación entre dos posiciones distintas en relación el principio que rige en el ámbito político en sistema internacional. La Unión Europea y Cuba mantienen dos enfoques completamente distintos respecto al “sistema político” que debe regir y que deben proyectar en las relaciones internacionales¹⁰. La discrepancia en torno al “principio de la democracia”, su contenido y efectos, es fácilmente apreciable.

Por un lado, porque la Unión Europea se fundamenta en criterios y valores democráticos que han recibido una plena traducción político-jurídica y que conduce irremediablemente a la noción de “democracia representativa”. Esto queda plasmado en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea que dispone, sin fisuras, que “la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia,

⁹Un trabajo reciente sobre este Acuerdo: DÍAZ BARRADO, C. M., y MORÁN BLANCO, S., “Las relaciones Cuba y Unión Europea: «el comienzo de una gran amistad»”, *Anuario español de derecho internacional*, n° 34, 2018, pp. 969-1001. El texto del Acuerdo en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A22016A1213%2801%29>. Véase, en perspectiva cubana: PERERA GÓMEZ, E., *La política de la Unión Europea hacia Cuba: Construcción, inmovilismo y cambio (1988-2017)*, Fundación Friedrich Ebert (FES), Panamá, 2017, en particular, pp. 174-226.

¹⁰ Así se ha dicho que “tampoco existe en la relación entre Cuba y la UE una fuerte dimensión empática: los temas de derechos humanos, democracia, gobernanza y multilateralismo constituyen terrenos de desavenencia interpretativa como los de la reestructuración del sistema internacional, la aplicación de nuevas reglas multilaterales, (...)”, PERERA GÓMEZ, E., *La política de la Unión Europea cit.*, p. 223.

igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos” y, también en el artículo 10 que estipula que “el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa”¹¹. Se acoge, por lo tanto, un determinado modelo de democracia y, asimismo, se impone como condición necesaria para el ingreso en la UE contar con un régimen democrático, como se deduce del artículo 49. En esencia, el “principio democrático” es plenamente aceptado por la UE y sus Estados Miembros sin que sea preciso insistir más en ello¹². La línea de la UE queda clara, en este sentido, al interior del esquema de integración aunque sería más controvertida en su proyección exterior.

Por otro lado, porque la situación es totalmente la contraria en el caso de Cuba. La isla no cuenta con un régimen democrático. La Constitución cubana, de 1976, aunque en su artículo 1 dispone que “Cuba es un Estado socialista de trabajadores (...) organizado (...) como república unitaria y democrática (...)”, especifica en el artículo 5, con toda nitidez, que “el Partido Comunista de Cuba, marxista-leninista, vanguardia organizada de la nación cubana, es la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado, que organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia los altos fines de la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista”¹³. Por lo que no acoge la definición tradicional de régimen democrático y, en concreto, no se aproxima a la noción de “democracia representativa” que en virtud del artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana, de 2011 entiende que “son elementos esenciales de la democracia representativa (...) el régimen plural de partidos y organizaciones políticas (...)”¹⁴. No parece que la “nueva Constitución cubana” modifique esta situación. El Proyecto de Constitución, de 2018, determina en su artículo 1 que “Cuba es un Estado socialista de derecho, democrático, independiente y soberano (...)” pero el artículo 5 sigue sosteniendo que “el Partido Comunista de Cuba, único, marxista-leninista, vanguardia organizada de la nación cubana, sustentado en su carácter democrático y la permanente vinculación con el pueblo, es la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado”¹⁵. De nuevo, no se da cabida a la pluralidad de partidos políticos como condición imprescindible de un régimen democrático aceptado en la

¹¹<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=ES>.

¹²Interesan las reflexiones de MEDINA ORTEGA, M., “El problema de la democracia en la Unión Europea”, *Revista Española de Relaciones Internacionales*, n.º. 6, 2014, pp. 9-45. No obstante, se podría profundizar, también, en el respeto de este principio por los Estados Miembros y algunos síntomas de debilidad que se aprecian en la Unión Europea. Interesantes las reflexiones en PARLAMENTO EUROPEO, Dirección General de Políticas Exteriores. Departamento temático. Gustavo G. MÜLLER (investigador principal), “La Asociación Estratégica UE-América Latina: situación actual y caminos futuros”, *Ep/Expo/B/Afet/Fwc 2013-08/Lot 4/05*, July. 2017.

¹³<http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm>.

¹⁴Imprescindible la lectura de OEA, *Carta Democrática Interamericana, Documentos e interpretaciones*, Consejo Permanente OEA/Ser.G CP-1, Washington, DC, 2003. Para el representante de Venezuela, en la sesión plenaria, “hubiéramos querido que se hiciera explícita referencia a la expresión “democracia participativa” en la Carta Democrática. Como se sabe, varios países comparten esta formulación. En aras del consenso, sin embargo, hemos apoyado una formulación que destaca el carácter participativo que debe tener la democracia. Con la participación del pueblo se consolidan los valores democráticos, la libertad y la solidaridad hemisférica. La participación es, como lo expresa la Carta Democrática, una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia”, p. 130.

¹⁵www.parlamentocubano.cu/wp-content/uploads/Tabloide-Constitución.pdf.

comunidad internacional dentro del concepto de democracia, aunque pudiera discutirse si esta comunidad sigue un modelo específico de democracia¹⁶.

Ahora bien, ambas partes, Cuba y la UE, abordan la noción de democracia en el Acuerdo de 2016 e, incluso, profundizan en algunos componentes. Pero, también, la lectura de este Acuerdo permite comprobar la tensión que entraña tener dos “enfoques” distintos en esta materia. La noción de democracia es aceptada por ambas partes pero, sin embargo, todo hace pensar que existen, al menos, dos “modelos” distintos de democracia y que todavía sigue en vigor el principio de la “libre elección del sistema político”, consagrado en el ordenamiento jurídico internacional. Es probable que este Acuerdo, por lo tanto, sea la expresión de una posición pragmática puesto que “Cuba y la UE han tardado casi tres décadas hasta firmar un acuerdo de cooperación de tercera generación que otros países de la región ya entablaron en los años noventa” y que, por lo tanto, no era posible mantener la situación anterior. El abandono de posiciones “radicales” por una y otra parte ha permitido llegar a un Acuerdo en el que no se excluye ningún punto controvertido de las relaciones mutuas pero tampoco se penetra, con intensidad, ni se ofrece una solución definitiva.

Lo que parece seguro es que, como se ha dicho, “desde la perspectiva de la UE, el ADPC constituye una relación plena, y refleja el fracaso de la política anterior de condicionalidad democrática que, ni condujo a un mayor pluralismo político en Cuba, ni tampoco a promover una economía de mercado”¹⁷. Se produce así un fenómeno de “cesiones mutuas” porque lo que prima es llegar a un acuerdo y “normalizar” la relación entre Cuba y la UE. Los objetivos generales del Acuerdo, establecer un diálogo y permitir la cooperación, se sitúan por encima de valores y principios que, con anterioridad se exigían como condición previa para iniciar la negociación. Esto se hace porque se advierten algunos cambios en las posiciones de ambas partes. En particular, “la UE reconoce avances parciales hacia una mayor apertura económica y política en Cuba dentro del marco de continuidad política del régimen castrista, renunciando a una política de imposiciones previas en favor de un diálogo más horizontal de respeto mutuo basado en la interpretación clásica de la soberanía nacional del Gobierno cubano que entroniza el principio de no injerencia”¹⁸.

¹⁶Estaría fuera de lugar examinar ahora las dos nociones de democracia más asentadas (representativa y participativa) y penetrar en su análisis que exigiría un estudio monográfico. Las propias expresiones nos indican el camino que quieren elegir los Estados en la práctica internacional. En el momento en que se encuentra, en la actualidad, el Derecho internacional preocupa más la afirmación del principio que el modelo de democracia aunque, sin que suponga contradicción alguna, ambas cuestiones se van conformando simultáneamente. En todo caso, dos lecturas interesantes, en perspectiva del Derecho internacional: BURCHILL, R., (ed). *Democracy and International Law*. Aldershot, Ashgate, 2006; y HELD, D. *Models of Democracy*. 3d. ed., Cambridge, UK, Polity, 2009. Para comprobar componentes de la práctica internacional: EHM, F., y WALTER, Ch., *International Democracy Documents. A Compilation of Treaties and Other Instruments*, Brill Academic Publishers, 2015.

¹⁷AYUSO, A. y GRATIUS, S., “¿Nadar a contracorriente? el futuro del acuerdo de la Unión Europea con Cuba”, en *Nueva etapa entre Cuba y la UE Escenarios de futuro*, Anna Ayuso y Susanne Gratius (eds.), CIDOB, Barcelona, 2017, p. 90.

¹⁸*Ibid.*

En cualquier caso, si la situación a la que llega el Acuerdo es de total incertidumbre sobre el papel que le corresponde al “principio democrático”: ¿Cómo interpretar, entonces, las posiciones de una y otra parte y, sobre todo, cómo calibrar los efectos de un acuerdo de este tipo en la tendencia plenamente conocida hacia el establecimiento de “régimenes democráticos”? En otras palabras, ¿sería posible decir que la UE suaviza su postura internacional tradicionalmente en favor del “principio democrático”? y, al mismo tiempo, ¿cabría interpretar que Cuba acepta implícitamente el modelo de “democracia representativa” que se instauraría paulatinamente en la isla?¹⁹. La “situación intermedia” en la que se coloca el Acuerdo atiza, desde luego, la reflexión. Pero estando clara la postura que asume la UE en materia de democracia interesa, por lo tanto, poner el acento en la verdadera posición que mantienen las autoridades cubanas y, en definitiva, cómo quedan plasmadas ambas posiciones en el ADPC.

II. APORTACIONES AL “PRINCIPIO DEMOCRÁTICO” EN EL ORDEN AMERICANO: LA POSICIÓN CUBANA

La existencia de dos modelos políticos tan diferentes no ha impedido que la UE, y sus Estados Miembros, y Cuba lleguen a la adopción de un Acuerdo de Cooperación que, ni mucho menos, tiene un carácter eminentemente técnico sino que, por el contrario, aborda aspectos que inciden en el sistema político de ambas partes²⁰. Sin embargo, no siempre ha sido así. La perspectiva europea de que la isla caribeña no disponía de un régimen democrático era la principal razón que impedía unas relaciones “normales” y producía una verdadera anomalía en los vínculos entre la UE y América Latina y Caribe (ALC)²¹. La adopción de la Posición Común, en 1996, respondía a provocar, en esencia, un cambio político en la isla²². La relación entre ambas partes quedaba absolutamente

¹⁹La idea de una “transición pacífica hacia la democracia” en Cuba ha estado siempre presente en la política de la Unión Europea y de algunos de sus Estados Miembros, como España, ver, en particular: CRIADO ALONSO, F., “La política de democratización de la Unión Europea y el caso de Cuba”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, n.º. 142, octubre-diciembre, 2008, pp. 11-41.

²⁰Respecto a la naturaleza y base jurídica de este acuerdo, el Consejo señaló que está “constituida por el artículo 37 del TUE y los artículos 207 y 209 del TFUE, leídos en relación con el artículo 218, apartado 6, letra a), y artículo 218, apartado 8, párrafo segundo, del TFUE. No se requieren disposiciones adicionales como base jurídica”. No obstante, refiere también el artículo 216 en “la necesidad del propuesta”. En ningún caso, se podría calificar de “acuerdo meramente político”, ver: Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la República de Cuba, por un lado, y la Unión Europea y sus Estados miembros, por otro, Bruselas, 21.9.2016, JOIN (2016) 43 final, 2016/0298(NLE).

²¹Aunque, también, se podría calificar como de “una situación singular”. Ver, a este respecto, DEL ARENAL, C., Las relaciones entre la UE y América Latina: “¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista”, *Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo, Área: Europa/América Latina, Documento de Trabajo 36/2009* 09/07/2009.

²²Por todos, UGALDE ZUBIRI, A., “La Posición Común de la Unión Europea hacia Cuba a reconsideración (2008-2010)”, *Política Internacional (Cuba)*, n.º. XIV-XV, 2010, pp. 168-191; GRATIUS, S., “Cuba y Europa más allá de la Posición Común”, *FRIDE, Policy Brief*, n.º 48, noviembre, 2010; y DÍAZ LEZCANO, E., “Las relaciones Unión Europea-Cuba. Evolución y perspectivas”, *Clío América*, vol. 1, n.º. 2, noviembre, 2007, pp. 259-267.

condicionada, por decisión europea, a la implantación del “principio democrático” en Cuba con lo que se aprecian los efectos reales que puede producir un principio así en las relaciones internacionales.

No obstante, una mirada a la realidad refleja que no se han producido cambios sustanciales en la isla, más allá de una tímida apertura, sobre todo, de carácter económico y que, sin embargo, se dan dos respuestas distintas a una misma situación. Siempre se podrá decir que los tiempos han cambiado e, incluso, que el estrepitoso fracaso de la Posición Común aconsejaba una nueva línea de actuación por parte de la UE²³. Sea como fuere, el nuevo Acuerdo supone “un cambio radical” que tiene consecuencias en el ordenamiento jurídico internacional. Cabrían, en este sentido, dos interpretaciones: bien se está produciendo un “relajamiento” en la afirmación del “principio democrático” como un principio de alcance universal o bien los Estados que proyectan la democracia en el orden internacional entienden que hay otras vías para su plena implantación, distintas a la “ruptura o suspensión” de relaciones o a la exigencia de “condiciones” en aquellos Estados que no participan del “principio democrático”. En ambos supuestos, la plena consagración del “principio” debería esperar y quedaría sujeto a la evolución que experimente el “principio de la libre elección del sistema político”.

En la práctica internacional no se perciben, sin embargo, síntomas de que los Estados y Organizaciones internacionales que promueven la consagración del “principio democrático” estén abandonando la tendencia a afianzarlo como uno de los principios esenciales del orden internacional. Ahora bien, se divisa en la escena internacional que la paulatina adhesión de Estados al “principio democrático” puede realizarse de manera progresiva y a través de periodos de transición, siendo así que el establecimiento de “marcos permanentes de cooperación” es un mecanismo idóneo para lograrlo. Más aún, la inexistencia de la democracia en el seno de un Estado no es una causa suficiente para interrumpir la cooperación mutua. Por esto, el Acuerdo Cuba-UE especifica en el Preámbulo el compromiso de ambas partes “con los principios reconocidos de la democracia, de la buena gobernanza y del Estado de Derecho”²⁴ no sin antes señalar dos apreciaciones que resultan de gran interés: Por una parte, el Acuerdo destaca la igualdad de las partes puesto que el compromiso final es consecuencia de una negociación entre iguales, es decir, existe “un espíritu de respeto mutuo y de igualdad”²⁵; y, por otra parte, subrayando que este Acuerdo no debe interpretarse como injerencia alguna en la isla caribeña y, en particular, en su modelo político, por lo que se indica “el respeto por la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de la República de

²³Esto se deduce del trabajo de GRATIUS, S., “Cuba, EE UU y Europa: perspectivas de cambio”, *Política exterior*, vol. 23, nº 130, 2009, pp. 93-102.

²⁴<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A22016A1213%2801%29>. Desborda el contenido de este trabajo la distinción entre estos tres conceptos. En todo caso, véase un trabajo reciente: LIÑÁN NOGUERAS, D. J., “La internacionalización del Estado de Derecho y la Unión Europea: una traslación categorial imperfecta”, en *Estado de derecho y Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2018, 7, pp. 39-68.

²⁵*Ibid.*

Cuba”²⁶, algo que resultaría innecesario incorporar en cualquier otro acuerdo de estas características.

El resultado es que las partes asumen una “posición intermedia” entre la proclamación con todas las consecuencias del “principio democrático” y la afirmación del “principio de la libre elección del sistema político”. Es probable que éste sea el único camino que queda abierto, en la actualidad, en la confrontación que se advierte en la comunidad internacional respecto a la plena aceptación del “principio democrático”. Este Acuerdo es una expresión destacada de esta tendencia. La aceptación de esta “posición intermedia” es consecuencia de la labor que se ha venido desarrollando para la afirmación del “principio democrático” en distintos escenarios y que, en el caso cubano, encuentra sentido si examinamos el comportamiento de algunas instancias que han dado su respaldo, aunque de distinta forma, a este “principio” y también la posición asumida por Cuba en estos contextos.

1. La contundente posición de la Organización de Estados Americanos en relación con el “principio democrático” y la “ausencia” cubana

La Organización internacional que más ha contribuido a conformar, en términos jurídicos, el “principio democrático” ha sido, sin duda, la Organización de Estados Americanos (OEA). Carece de sentido recordar la intensa labor que ha realizado esta Organización en esta materia pero la aprobación, en 2001, de la Carta Democrática Interamericana representa un hito trascendental en la región que tiene consecuencias en todo el orden internacional²⁷. Aunque resulte discutida la naturaleza jurídica de este instrumento y, sobre todo, si tiene o no carácter vinculante, su adopción supone que toda América ha optado por la “democracia representativa” como sistema político y que abandona el “principio de la libre elección del sistema político”. Más allá de las reglas específicas que contiene la Carta, existen dos normas que quedan plenamente establecidas: la primera es que los Estados deben gozar de un régimen democrático. El establecimiento de un régimen democrático es, por lo tanto, una obligación precisa que deriva de este instrumento político con cierta eficacia jurídica²⁸. La segunda norma consistiría en que los Estados tienen la obligación de restaurar el régimen democrático en caso de ruptura del orden constitucional. Estas dos normas resumen el contenido de la Carta que, como sabemos, profundiza también en el modelo de democracia y proporciona indicaciones normativas que resultan útiles para los Estados Miembros a la hora de configurar este tipo de democracia²⁹.

²⁶*Ibid.*

²⁷Conviene la lectura, al menos, de: RAMIS, N., “La OEA y la promoción de la democracia en las Américas: un objetivo en construcción”, *ICIP Working Papers*, n.º 7, 2010, pp. 1-69; y OLMEDO GONZÁLEZ, H., “Diez años de la Carta Democrática Interamericana: un régimen internacional para la defensa de la democracia”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, n.º 22, 2011.

²⁸Esto es lo que sostienen: DÍAZ BARRADO, C. M., y CANO LINARES, M. A., “América y el principio de la democracia: la Carta Democrática Interamericana”, *Revista de Estudios Jurídicos*, n.º 10, 2010, pp. 19-42.

²⁹En particular el artículo 3 según el cual “son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el

La situación de Cuba es, sin embargo, bastante particular. Ante todo, porque aunque es miembro de la Organización permanece como “Estado suspendido” en su condición de Miembro, ahora por decisión propia o, al menos, no participa en modo alguno en las labores que desarrolla la OEA; y, sobre todo, porque Cuba ni participó en la elaboración de la Carta ni la adoptó ni tampoco ha expresado nunca su aceptación³⁰. No sería razonable ni tampoco práctico intentar proyectar los efectos de esta Carta en relación con la isla caribeña. La principal consecuencia que prevé la Carta, en el artículo 21, que consiste en “la decisión de suspender” a un Estado Miembro “del ejercicio de su derecho de participación en la OEA”³¹ carece, en este caso, de todo sentido. En consecuencia, Cuba no estaría obligada, en modo alguno, por las disposiciones de la Carta a no ser que decida participar de nuevo en la OEA ejerciendo todos los derechos que le corresponden como Estado Miembro. La consagración, por vía consuetudinaria, del “principio democrático” para todos los Estados de América puesto que se advierte una práctica general, constante y uniforme en la afirmación de este principio en la OEA no alcanzaría, por mucho que se quiera, al caso cubano. Incluso en estos términos, siempre se podría aducir que Cuba ha mantenido la posición de un verdadero “objeto persistente” que ni ha contribuido a la formación de la norma ni ha expresado posiciones contradictorias en este sentido³². Ahora bien, el comportamiento de la OEA no presenta fisuras en esta materia. Por esto, salvo que se produzca un cambio radical, la participación de Cuba en la OEA está condicionada por la aceptación no sólo del “principio democrático” sino, incluso, de la “democracia representativa”.

2.- La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: La ambigüedad y la afirmación del “principio democrático” con precisiones

Cuba sí es miembro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y, desde 2011, viene participando en esta “instancia de integración” del espacio ALC. El “principio democrático” ha sido acogido por CELAC antes de la incorporación de Cuba y, también, con posterioridad. Las Declaraciones finales adoptadas en las Cumbres así lo confirman. La Declaración de Caracas, en 2011, reconocía el “compromiso indeclinable con (...) el fortalecimiento de la democracia” pero precisaba, eso sí, “el derecho que tiene cada nación de construir en paz y libremente su propio sistema político y económico”³³. Las Cumbres posteriores han expresado, con mayor nitidez, la adhesión de los Estados de la Comunidad al “principio democrático”. Sin embargo, no deja de haber detalles que tienen su importancia. En la

sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”, http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm.

³⁰Es conocido que la “exclusión” de Cuba de la OEA se produjo en 1962 y que se levantó en 2009, mediante una Resolución en cuyo párrafo 2 estipula que “la participación de Cuba en la OEA será el resultado de un proceso de diálogo iniciado a solicitud del Gobierno de Cuba y de conformidad con las prácticas, los propósitos y principios de la OEA”, véase AGUILERA PERALTA, G., *Nueva Sociedad*, 223, 2009, p. 4.

³¹http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm.

³²Sería una exageración, desde luego, sostener que las normas que derivan del “principio democrático” tendrían la naturaleza de normas imperativas, ni tan siquiera en el plano regional, si esto fuera posible.

³³<http://www.sela.org/celac/documentos/>.

última Cumbre celebrada en Punta Cana, en 2017, los Estados de la Comunidad, después de reconocer que el “proceso histórico de consolidación, preservación y el ejercicio pleno de la democracia en nuestra región es irreversible, no admite interrupciones ni retrocesos y seguirá estando marcado por el respeto a los valores esenciales de la democracia”³⁴, introduce, no obstante, dos precisiones interesantes: En la descripción de los valores que definen la democracia aparecen todos los que definen la “democracia representativa”, es decir, se recogen todos los elementos que perfilan este tipo de democracia menos el relativo a la “pluralidad de partidos políticos” y, además, aunque sea al hilo de los temas de paz y seguridad se deja caer el “reconocimiento del derecho de los Estados a tener su propio sistema político, económico, social y cultural como base indispensable para fomentar la paz y la armonía en la región”³⁵. Sería difícil interpretar que se trata de meras casualidades.

Incluso, existen dos argumentos más en esta dirección. Ninguna de las posturas expresadas en CELAC habla, en ningún caso, de “democracia representativa” y, asimismo, en una de las ocasiones en las que se aborda la “cuestión cubana” es para condenar y pedir que se ponga fin al bloqueo sobre la isla caribeña. En la Declaración Especial 7, adoptada en la Cumbre de Costa Rica, en 2015, lo primero que se expresa es el “más enérgico rechazo a las medidas económicas coercitivas no sustentadas en el Derecho Internacional, incluidas todas aquellas acciones unilaterales aplicadas por motivos políticos contra países soberanos, que afectan el bienestar de sus pueblos” pero esto no se queda aquí sino que se especifica que “están concebidas para impedirles que ejerzan su derecho a decidir, por su propia voluntad, sus propios sistemas políticos, económicos y sociales”³⁶, lo que supone un reconocimiento del “principio de la libre elección del sistema político”. La participación de Cuba en CELAC no supone, entonces, que este Estado ha asumido la obligación de establecer un régimen democrático en términos de “democracia representativa”.

Más aún, no es una condición imprescindible que los Estados de CELAC tengan un régimen democrático para que participen en esta instancia y, más todavía, la pérdida o ruptura del régimen democrático no conduce a privar a los Estados de su derecho a participar en la Comunidad. A diferencia de lo que sucede en otros esquemas de integración en la región ALC³⁷, los Estados no han procedido, en el seno de CELAC, a la adopción de un “compromiso democrático” de modo que los Estados que participan deben preservar la democracia. La conclusión sigue siendo la misma: Cuba no está obligada, en su condición de miembro de CELAC, a instaurar un régimen democrático ni tampoco debe abandonar la Comunidad por este motivo.

³⁴<http://www.sela.org/celac/cumbres/v-cumbre-celac-r-dominicana-2017/declaraciones/>.

³⁵<http://www.sela.org/celac/cumbres/v-cumbre-celac-r-dominicana-2017/declaraciones/>.

³⁶<http://www.sela.org/celac/cumbres/iii-cumbre-celac-costa-rica-2015/>.

³⁷Un trabajo siempre de interés: HUMMER W., “El ‘Diálogo Político’ y el Compromiso Democrático en las zonas de integración económica en América Latina”, *Libro Homenaje al Profesor Ernesto Rey Caro*, Córdoba, Argentina, vol., 2, pp. 1241-1280.

3.- Los equilibrios de la Cumbre CELAC-UE en la afirmación del “principio democrático”

Estaría una instancia cuya posición en torno al “principio democrático” tendría gran relevancia porque en ella participan tanto Cuba como la Unión Europea. Se trata de la Cumbre UE-CELAC que, desde 2013, se celebra en este formato y que, con anterioridad, conformaba la Cumbre ALC-UE. La primera Cumbre entre la UE y ALC celebrada en Río de Janeiro, en 1999, en la que no participa Cuba, expresó que la asociación “está construida y contribuirá al fomento de objetivos comunes tales como el fortalecimiento de la democracia representativa y participativa (...)”³⁸. De ahí cabría deducir el compromiso de las dos regiones con la democracia puesto que, en realidad, el “principio democrático” constituiría un valor esencial para la construcción de la “Asociación Estratégica” interregional. El punto de partida siempre fue una postura a favor del establecimiento y preservación de los sistemas democráticos como base de la cooperación entre las dos regiones.

Sin embargo, las dos Cumbres CELAC-UE celebradas hasta ahora no acogen la noción de “democracia representativa”. La Declaración de Santiago de Chile, en 2013, apenas hace referencia a la democracia más allá de asuntos como la corrupción o las cuestiones de género; y la Declaración de Bruselas, en 2015, se limita a señalar la necesidad de “promover unas sociedades más democráticas, prósperas, equitativas, integradoras, cohesionadas y justas en nuestros países”³⁹. Desde que participa Cuba en estas reuniones, ha desaparecido toda mención a la “democracia representativa” e, incluso, las alusiones que se hacen al “principio democrático” son verdaderamente escasas y marginales. En conclusión, sería difícil deducir una obligación precisa de instaurar un régimen democrático con base en las declaraciones de estas Cumbres.

4. La “democracia participativa” en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América

Una instancia que puede expresar bastante bien la posición cubana en esta materia sería la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). A pesar del estado de incertidumbre en que se encuentra en la actualidad, sobre todo, por el abandono de Ecuador⁴⁰, ALBA ha significado durante algún tiempo un espacio de diálogo y cooperación, en el que ha participado de manera activa el Gobierno cubano, siendo incluso promotor de esta iniciativa. La Declaración conjunta de los Gobiernos cubano y venezolano, de 2004, que da nacimiento a ALBA, no incorpora en ningún caso el término democracia más allá de una referencia puntual, en otro contexto, a la necesidad de la concertación política entre los dos Estados que asegure “la

³⁸<http://www.europarl.europa.eu/delegations/noneurope/idel/d12/docs/cumbrederio/declaracionfinales.htm>.

³⁹La Declaración política de esta Cumbre ni tan siquiera hace referencia a la democracia en este sentido, <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/06/11/eu-celac-summit-brussels-declaration/>.

⁴⁰Por todos: GRATIUS, S., y PUENTE, J. M., “¿Fin del proyecto alternativo ALBA?: Una perspectiva política y económica”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 180, 2018, pp. 229-252.

democratización y la transparencia en los organismos internacionales (...)”⁴¹. Ni siquiera se contiene alusión alguna a los sistemas políticos que deben acoger los Estados que participan en este esquema de integración. La única referencia indirecta se hace cuando se reconoce la “participación efectiva de los pueblos en la conformación de su propio destino”⁴², lo que tampoco debe interpretarse necesariamente como una aceptación expresa del “principio de libre elección del sistema político”.

Por si fuera poco, el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), en cuanto instrumento más notable de la Alianza, tiene un contenido básicamente de cooperación económica y no incide realmente en lo relativo al sistema político de los Estados. Lo más que se encuentra es una tímida alusión en la “Contribución y suscripción de la República de Bolivia a la Declaración Conjunta” de 2004, entre Cuba y Venezuela cuando se dice que “sólo la unidad de acción de los países latinoamericanos y caribeños, basada en los principios de cooperación, complementación, ayuda mutua y solidaridad nos permitirá preservar la independencia, la soberanía y la identidad (...)”⁴³. La ausencia de referencias explícitas al “principio democrático” en estos instrumentos podría interpretarse en la línea de que los Estados que participan en ALBA toman como base que cada Estado tiene derecho a decidir libremente el régimen político que estimen más pertinente sin que necesariamente estén obligados a instaurar o mantener el “sistema democrático” y, menos aún, la “democracia representativa”.

Ahora bien, el discurso en ALBA no teme pronunciarse sobre la democracia y, así, proporciona algunos componentes que resultan de interés. Ante todo, el enfoque de democracia se hace en ALBA desde una posición que poco tiene que ver con la tradicional y, desde luego, con las posturas que mantiene la OEA. Se ha dicho que “el establecimiento de gobiernos nacionalistas elegidos democráticamente en América Latina, de corte socialista orientados a favorecer las necesidades básicas de la mayoría popular, introducen un nuevo desafío radical de socializar el capitalismo contemporáneo, alentando los mecanismos de complementación, cooperación y solidaridad entre pueblos”⁴⁴. No se esquivo, por lo tanto, la noción de democracia pero se parte de premisas y se buscan propósitos radicalmente opuestos a la “democracia representativa”. Así, se recuerda que la conformación de la Alianza tiene, también, unas sólidas bases políticas que se expresan en las relaciones internacionales y en la configuración política de los Estados que participan. Es verdad que “el fracaso del ALCA en el 2005, potencia el componente complementario, el carácter anti-sistémico del bloque en torno a cuatro premisas básicas”, entre las que se encuentra “la promoción de la democracia participativa como modelo político”⁴⁵.

⁴¹<http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/2004/esp/d141204e.html>.

⁴²*Ibid.*

⁴³Texto íntegro del documento firmado por los presidentes de Venezuela, Cuba y Bolivia el 29 de abril de 2006 Acuerdo para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y el Tratado de Comercio de los Pueblos.

⁴⁴LINARES, R., y GUERRERO LUGO, E. J., “La iniciativa ALBA en la integración regional”, *Geoenseñanza*, vol. 13, nº. 2, julio-diciembre, 2008, p. 225.

⁴⁵HERNÁNDEZ, D., y CHAUDARY, Y., “La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP): Vigencia y viabilidad en el actual contexto venezolano y regional”, *Fundación Friedrich Ebert*, Análisis, enero 2015, p. 9.

No se ha insistido demasiado a la hora de perfilar el modelo democrático que deben tener los Estados que participan en la Alianza, siendo así que la orientación ideológica común se expresa más en relación con la proyección internacional de la Alianza y de sus Estados Miembros y, en su caso, se insiste en la dimensión social de este esquema de integración. En otras palabras, los Estados que aglutinan la Alianza no han querido penetrar en el debate sobre el “modelo de democracia” que debe imperar para participar en la Alianza puesto que han dado por hecho que se trata de iniciar un nuevo camino en las relaciones internacionales que esté basado en otro tipo de presupuestos como la complementariedad o la solidaridad. En alguna situación puntual, se ha insinuado esta noción como sucedió en el año 2003, cuando “el Gobierno venezolano hizo circular el documento ‘De la Integración neoliberal a la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe, principios rectores de la ALBA’ en el cual se resume a *grosso modo* los fines políticos y económicos del Bloque” y, en particular, “(...). Prestar atención a los problemas que afectan la consolidación de una verdadera democracia, tales como la monopolización de los medios de comunicación social”⁴⁶. En cualquier caso, se debe constatar que Cuba participa plenamente de estas posiciones.

5.- La acertada posición adoptada por la Cumbre iberoamericana

Durante algún tiempo se debatió la “extraña” posición que mantenía la Cumbre iberoamericana en torno a las presencia de Cuba en esta instancia. Parecía incoherente que la Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN) afirmara, con rotundidad, el “principio democrático” y que, al mismo tiempo, permitiese la plena participación de Cuba no sólo en la Cumbre sino en todos los programas de cooperación de esta Comunidad. Todo ello, porque la Declaración de Guadalajara, en 1991, afirma que “nuestra comunidad se asienta en la democracia” y, además, se aspira a fortalecer “la democracia en nuestra región”⁴⁷. Esta afirmación tan rotunda siempre estuvo, sin embargo, adornada de dos consideraciones de gran interés: Primera, la CIN tenía un fundamento mucho más sólido que los “principios político-jurídicos” que permitían el desarrollo de la Cumbre. Esta reunión tiene sustancia porque la Comunidad representa “un vasto conjunto de naciones que comparten raíces y el rico patrimonio de una cultura fundada en la suma de los pueblos, credos y sangres diversos”⁴⁸. El rasgo histórico-cultural prima sobre cualquier otra consideración aunque se vea enriquecido por presupuestos políticos como la democracia. Segunda, con frecuencia se olvida que la Declaración de Guadalajara introdujo una precisión terminológica, pero también de contenido, que se proyecta hacia el reconocimiento de “principio de libre elección del sistema político”. Precisamente en el apartado relativo a la “vigencia del Derecho Internacional” señala que el propósito es “promover el fortalecimiento de la democracia y del pluralismo en las relaciones internacionales, con pleno respeto a la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de los Estados, así como la igualdad soberana y autodeterminación de los pueblos”⁴⁹. Una “posición intermedia” entre los

⁴⁶*ibid.*, p. 16.

⁴⁷<https://www.segib.org/?summit=i-cumbre-iberoamericana-guadalajara-mexico-1991>.

⁴⁸<https://www.segib.org/?summit=i-cumbre-iberoamericana-guadalajara-mexico-1991>.

⁴⁹*ibid.* Más aún, como recuerda C. del ARENAL también se reconoce “el derecho de cada pueblo a construir libremente en la paz, estabilidad y justicia, su sistema político y sus instituciones”, lo que lleva a

dos principios que ha permitido que Cuba participe, durante años, en el desarrollo de la Cumbre, incluso en los peores momentos de la aplicación de la Posición Común por la UE.

El modo en que se ha organizado la participación de Cuba en esta instancia tiene un cierto interés en el análisis del “principio democrático” puesto que, por un lado, se trata de uno de los primeros foros internacionales, con importante presencia americana, en los que participa Cuba una vez que se produce la disgregación de la Unión Soviética; por otro lado, porque esta participación tiene lugar precisamente en el momento en que comienza a gestarse, con mayor vigor, el “principio democrático” en el orden internacional y, especialmente, en el ámbito americano; y, por último, porque la Comunidad agrupa a Estados europeos y americanos, siendo así que están representados prácticamente todos los Estados latinoamericanos.

6. La difícil explicación de la posición de la Cumbre de las Américas respecto al “principio democrático”

La participación de Cuba en la Cumbre de las Américas, a partir de 2015, con ocasión de la reunión que tuvo lugar en Panamá y que, en buena parte, representa el acercamiento que se produce entre Estados Unidos y Cuba⁵⁰, hace pensar si verdaderamente se ha producido o no un cambio en la posición cubana en torno al “principio democrático” y, lo que sería más importante aún, en relación con el modelo de democracia. El examen de la práctica no avala, sin embargo, que haya tenido lugar una variación de este tipo y que, por lo tanto, Cuba se haya sumado al criterio de legitimidad que expresa la “democracia representativa”. No obstante, la Cumbre ocupa un lugar primordial en la afirmación del principio y, sobre todo, en el proceso que conduce a su definición en el orden jurídico en el espacio americano. En otras palabras, la Cumbre está en el origen de los criterios y definiciones que perfilan el contenido de la Carta Democrática Interamericana la que, con seguridad, no sólo asienta el “principio democrático” en América sino que, al mismo tiempo, determina los criterios y condiciones para el ejercicio de la “democracia representativa”⁵¹.

este autor a señalar que “la razón explicativa de esta flagrante contradicción hay que encontrarla en el deseo de los países iberoamericanos de no politizar las cumbres, permitiendo que participasen en las mismas todos los Estados iberoamericanos con independencia de las características de su régimen político. Se contempla con ello de manera específica el evitar la exclusión de Cuba”, *Democracia y derechos humanos en las Cumbres iberoamericanas: Teoría y práctica, La cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina*, coord. por José Alejandro del Valle Gálvez, Inmaculada González García, y Miguel Ángel Acosta Sánchez, 2013, p. 156.

⁵⁰Véase: MALAMUD RIKLES, C. D., y GARCÍA-CALVO ROSELL, C., “La V Cumbre de las Américas: las relaciones entre Cuba y Estados Unidos se juegan en la isla”, *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, nº. 74, 2009. Más específicamente: PÉREZ TORO, J. A., “Democracia y Cumbre de las Américas”, *RAI, Revista Análisis Internacional*, nº 5, año 2012, pp. 65-103.

⁵¹Algunos trabajos sobre la Cumbre: ÁLVAREZ ROMERO, J. M., “La cumbre de las Américas”, *Veintiuno: Revista de Pensamiento y Cultura*, vº. 24, 1994, pp. 129-132; PAZ BARNICA, E., “La cumbre de las Américas y la cooperación hemisférica”, *Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz*, nº. 1, 1995, pp. 195-266; y CENTELLA GÓMEZ, J. L., “La Cumbre de las Américas y el fin de la Guerra Fría”, *El Siglo de Europa*, nº. 1106 (20 abril), 2015, pp. 17-17.

El nacimiento de la Cumbre, en Miami en 1994, se caracteriza, precisamente, por la afirmación de algunos valores y principios entre los que destaca, junto al Libre Comercio, la base democrática de los Estados que participan en esa reunión. No por causalidad el título de la Declaración Política de la Cumbre de Miami será “Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas”. Desde el principio queda claro que se trata de una reunión de Estados en función de un criterio geográfico pero que, sin embargo, incorpora también un presupuesto de carácter político, como es la democracia, y un postulado de naturaleza económica, como es el Libre Comercio. El examen de las decisiones que se adoptan en esta Cumbre pero, asimismo, en Cumbres posteriores permite decir que los Estados americanos, en línea con lo acordado en el seno del OEA, aceptan en común, en el ejercicio del “principio de la libre elección del sistema político y económico” que éste se haga realidad mediante el establecimiento y preservación de sistemas democráticos y a través de la creación de un espacio de Libre Comercio. Resultan contundentes las primeras expresiones que se contienen en el Preámbulo de la Declaración al decir que “por primera vez en la historia, las Américas son una comunidad de sociedades democráticas”⁵². La alusión que incorpora relativa a la adhesión a los principios del Derecho internacional, entre los que se incluye la igualdad soberana de los Estados y la no intervención resulta insuficiente para indicar alguna “vía de escape” en la concepción de la democracia, puesto que inmediatamente la Declaración señala, con toda nitidez, que “la democracia es el único sistema político que garantiza el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho (...) La democracia se basa, entre otros principios fundamentales, en elecciones libres y transparentes, e incluye el derecho de todos los ciudadanos a participar en el gobierno (...)”⁵³. Por ello, en ningún momento sorprendió que tan sólo Cuba quedara excluida de la participación en esta Cumbre.

Las siguientes Cumbres perfilan aún más el criterio de legitimidad que supone la “democracia representativa”, sobre todo, la Cumbre de Santiago, en 1998, y la Cumbre de Québec, en 2001, en las que debemos recordar que no participa Cuba. En particular, la Cumbre que tiene lugar en Québec representa un momento decisivo para la consagración de la democracia en el hemisferio puesto que, más allá de las tradicionales posiciones del OEA, los Jefes de Estado y de Gobierno “elegidos” de las Américas no sólo asienta el “principio democrático” en el hemisferio sino que, también, establecen una “cláusula democrática”. Por lo que se acuerda, en esta ocasión, “llevar a cabo consultas en el caso de una ruptura del sistema democrático de un país que participa en el proceso de Cumbres”⁵⁴. La apreciación no pasa inadvertida en la práctica americana destinada a conformar jurídicamente el “principio democrático”. Por esto, la Carta Democrática Interamericana se hace eco con bastante profundidad de esta posición y señala que en Québec se estipula “una cláusula democrática que establece que cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio

⁵²http://www.summit-americas.org/i_summit_sp.html.

⁵³http://www.summit-americas.org/i_summit_sp.html.

⁵⁴Después de haber indicado que “el mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho y el respeto estricto al sistema democrático son, al mismo tiempo, un propósito y un compromiso compartido, así como una condición esencial de nuestra presencia en ésta y en futuras Cumbres”, http://www.summit-americas.org/iii_summit_sp.html.

constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas”⁵⁵. De esta forma, América en su conjunto se suma también a la eventual adopción de medidas que habían sido establecidas en instrumentos de algunos esquemas subregionales de integración (particularmente MERCOSUR y la Comunidad andina) y que están destinadas a hacer frente a los supuestos de alteración o ruptura del régimen democrático, lo que implica necesariamente que cualquier Estado que no goce previamente de un régimen democrático no podrá participar en la Cumbre.

Sin embargo, el examen del devenir y del contenido de la Cumbre no aporta elementos suficientes para afirmar que Cuba quede vinculada por posiciones de este tipo. El hecho de que Cuba no participe en esta Cumbre en esos momentos y que, al mismo tiempo, el diseño de este tipo de reunión en sus inicios se haga precisamente pensando en la exclusión de Cuba, son componentes que permiten valorar que la isla no ha aceptado ningún tipo de obligación en este sentido. Resultaría ilógico llegar a la conclusión de que las autoridades cubanas quedan vinculadas en un marco tan intergubernamental, incluso definido por compromisos meramente políticos, por actos en los que no han participado. Por lo que todo dependerá del comportamiento de la isla una vez que se produce su participación en la Cumbre. No obstante, existen otros factores que fortalecen este argumento y, en definitiva, que llevarían a asegurar que la participación de Cuba en la Cumbre tampoco supone un cambio de posición de este Estado en relación con el “principio democrático”.

En primer lugar, cabe destacar que en las dos Cumbres que ha participado Cuba hasta ahora no se constata que las autoridades de la isla hayan reconocido “el acervo” de la Cumbre y, menos aún, que hayan formulado declaración expresa alguna en la que se suman al compromiso con el “principio democrático” al menos en su dimensión de “democracia representativa”. En esta línea, el impulso que recibe la democracia en las primeras Cumbres no continúa cuando tienen lugar la Cumbre de Panamá, en 2015, y la Cumbre de Lima, en 2018. En concreto, el “Documento: Mandatos para la Acción” que se adopta en Panamá aborda con superficialidad la cuestión democrática. Después de señalar que la democracia es esencial para el “desarrollo político, social y económico de los pueblos”, se indica la voluntad de “fortalecer la democracia y el Estado de derecho, la separación e independencia entre los poderes del Estado, el respeto a todos los derechos humanos y libertades fundamentales en consonancia con todos los instrumentos interamericanos pertinentes (...)”⁵⁶. Sería aventurado extraer de la última expresión un compromiso de Cuba con el “principio democrático” en los términos en los que se pronuncia la OEA. Igualmente, la Cumbre de Lima tampoco dice prácticamente nada en relación con el “principio democrático” más allá del “pomposo” título que adopta el Compromiso de Lima de “Gobernabilidad democrática frente a la corrupción”. En verdad, sólo existe alguna referencia al valor de la democracia pero

⁵⁵Estas son precisamente las expresiones que emplea la Declaración de Quebec, http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm.

⁵⁶http://www.summit-americas.org/vii/docs_es.htm.

poco más⁵⁷. En todo caso, cabría recordar que, como posición política, la delegación cubana abandonó en esta ocasión la sesión inaugural de la Cumbre en relación con la intervención del Secretario General de la OEA, Luis Almagro, precisamente, por sus posiciones también en torno a la situación democrática en Cuba⁵⁸.

En segundo lugar, en ocasiones pasa inadvertido que el “compromiso de Québec”, no fue plenamente aceptado por todos los participantes en la Cumbre. Las precisiones que, entonces, realizó el Gobierno de Venezuela le serían perfectamente aplicables a la posición que mantiene Cuba a este respecto, entre otras cosas, porque se hacen en el marco también de la pertenencia de Venezuela al esquema de integración ALBA que surgió mediante un Acuerdo conjunto entre Cuba y Venezuela. Las “reservas” que Venezuela expresa a la Declaración y al Plan de acción de Quebec explican bastante bien cuál es la posición de algunos Estados americanos en torno al “principio democrático”. En especial, en relación con los párrafos 1 y 6 de la Declaración, en donde se sitúa la definición del modelo democrático, el Gobierno de Venezuela estima que “la democracia debe ser entendida en su sentido más amplio y no únicamente en su carácter representativo”⁵⁹. Una vez más, se suscita la cuestión del modelo de democracia que debe acoger el continente americano⁶⁰. Queda claro, en definitiva, incluso en los momentos iniciales de conformación de ALBA, que algunos Estados, entre los que se incluiría Cuba, no estarían dispuestos a aceptar el “compromiso de Québec” en todos sus aspectos.

En resumen, ni tan siquiera la participación de Cuba en la Cumbre de las Américas, que se constituyó en una reunión esencial para la afirmación del “principio democrático”, daría la oportunidad de afirmar que este Estado ha abandonado su posición tradicional en favor del “principio de la libre elección del sistema político” que no significa necesariamente acoger el “principio democrático” y que, desde luego, en ningún caso, supone adherirse a la “democracia representativa”. En este sentido, es probable que la Cumbre haya cambiado verdaderamente su sentido original lo que se aprecia, con intensidad, en los contenidos y alcance que tienen los “compromisos”, siempre políticos, limitados y escasos, que se vienen produciendo en las últimas Cumbres que han tenido lugar. Ahora bien, el hecho de que Cuba participe en esta Cumbre también se debería interpretar en el sentido de que las autoridades de La Habana no rechazan de

⁵⁷Esta Cumbre se destina a la cuestión de la corrupción y las menciones a la democracia se hacen en el marco de la lucha contra este fenómeno.

⁵⁸*Granma*, 13 de abril 2018.

⁵⁹Más aún, “entendemos que el ejercicio democrático abarca además la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la gestión de gobierno, con miras a la construcción diaria de un proceso dirigido al desarrollo integral de la sociedad. Por ello, el Gobierno de Venezuela hubiese preferido, y así se solicitó en esta Cumbre, que en el texto de la Declaración quedase reflejado expresamente el carácter participativo de la democracia”, http://www.summit-americas.org/iii_summit_sp.html.

⁶⁰La pertenencia a ALBA se hace más patente en relación con el establecimiento de un Área de Libre Comercio. En verdad, la posición venezolana sería plenamente idéntica a la posición cubana en esta materia porque en relación con el párrafo 15 de la Declaración y el párrafo 6-A del Plan de Acción”, se expresa una posición de reserva “en virtud de las consultas que se llevan a cabo entre los diversos sectores del Gobierno nacional en función de nuestra legislación interna, para dar cumplimiento a los compromisos que se derivarían de la entrada en vigor del ALCA en el año 2005, http://www.summit-americas.org/iii_summit_sp.html.

plano “el principio democrático” pero, eso sí, realizando una interpretación más acorde con su realidad política, lo que permite determinar la no aceptación en principio de la “democracia representativa” que incorpora la obligación de “celebrar elecciones periódicas” en los términos de las tradicionales democracias occidentales y la “pluralidad de partidos políticos” que concurran a las elecciones. En cualquier caso, el examen del comportamiento de Cuba en esta Cumbre no permite apreciar un cambio en su posición.

III. EL DELICADO EQUILIBRIO RESPECTO AL “PRINCIPIO DEMOCRÁTICO” EN EL ACUERDO DE DIÁLOGO POLÍTICO Y COOPERACIÓN

El inicio de la relación entre Cuba y la UE, a través de la adopción del ADPC, tiene la intención de abarcar un amplio espectro de materias que normalicen las relaciones entre ambas partes. Con ello se logran dos objetivos básicos: Por un lado, la UE, y sus Estados Miembros, cumplen con los compromisos asumidos en las Cumbres CELAC-UE al establecer “marcos permanentes de cooperación” con todos los Estados y prácticamente con todos esquemas de integración del área ALC y, asimismo, el Acuerdo ejecuta una acción exterior coherente sin que se produzca exclusión alguna, como venía sucediendo en el caso cubano. Por otro lado, se comienza con una colaboración bilateral que queda encuadrada en términos político-jurídicos y que señala los ámbitos que deben estimarse prioritarios en la cooperación mutua. El ADPC cubre los sectores que más preocupan a las dos partes pero, al mismo tiempo, la cooperación tiene sus singularidades en función del contexto que existe entre la UE y Cuba⁶¹.

La sistemática de este Acuerdo responde, en verdad, a los intereses que están en juego en la relación y pretende dar satisfacción a una cooperación que se estima necesaria entre las dos partes. La cuestión relativa al “principio democrático” encuentra cabida, sobre todo, en la sección relativa al “diálogo político” y, también, en la sección concerniente a las “políticas sectoriales”. Ahora bien, tanto el Preámbulo como las Disposiciones generales proporcionan algunas claves esenciales que plasman el “delicado equilibrio” que existe para estructurar la cooperación entre las dos partes que mantienen posiciones divergentes en relación con la instauración o no de regímenes democráticos.

1.- Los principios que sustentan el Acuerdo no exigen un sistema de “democracia representativa”

La primera frase del Preámbulo anuncia las discrepancias que pudieran surgir en relación con la interpretación que debe realizarse del Acuerdo y, en particular, de los temas más controvertidos en términos políticos, como serían la democracia y el respeto de los derechos humanos. El Acuerdo comienza diciendo que tiene como objetivo central “consolidar y profundizar sus vínculos mediante el fortalecimiento del diálogo

⁶¹ORTIZ, E., “Unión Europea-Cuba: relación compleja, futuro incierto”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 32, 2016, en particular, pp. 355 ss.

político, la cooperación (...)"⁶². Una vez que se acepta, primero, la “independencia política” de Cuba no existe dificultad alguna en admitir, con posterioridad, el compromiso con el “principio reconocido de la democracia” sin que se especifique en modo alguno el modelo de democrática que deben acoger ambas partes. La atmósfera que respira el Preámbulo queda confirmada plenamente cuando se indican los Principios y Objetivos del Acuerdo. No obstante, la radicalidad con la que se pronuncia el artículo 1 relativo a que el respeto y la promoción del “principio democrático” constituye “un elemento esencial del presente Acuerdo” debe ser, sin embargo, matizada en función de otros aspectos que determina este artículo en el que se contienen precisiones importantes:

Primera, se incide en el respeto y observancia del Derecho internacional que, como sabemos, no reconoce como obligatoria una norma en virtud de la cual los Estados deban disponer de un régimen democrático y que todavía sigue aferrado al principio de la “libre elección del sistema político” por parte de los Estados. La UE y Cuba son conscientes de que el “principio democrático” en su versión de “democracia representativa” supone una tendencia acentuada en la comunidad internacional y que se trata de un “principio en formación” que todavía no ha cristalizado en el ordenamiento jurídico internacional. Es decir, las dos partes aceptan que “son importantes y vastos los alcances e implicancias de los avances democráticos en el ámbito internacional”, por lo que “el paradigma democrático ha cambiado profundamente las bases tradicionales del Derecho Internacional clásico, sentando nuevos parámetros que ya no es posible soslayar y que han pasado a ser elementos centrales en las relaciones interamericanas”⁶³. Pero esto no significa que asuman que se haya producido la plena consagración de un principio esencial en el orden internacional que determine que los Estados deben disponer de un régimen democrático. La redacción del ADPC comprueba que no existe un criterio único de legitimidad política en la comunidad internacional lo que queda probado por la convivencia y cooperación entre Estados que gozan de regímenes políticos dispares e, incluso, contradictorios. Las relaciones entre Cuba y la UE no se rigen por el “principio democrático” y menos aún por un determinado modelo de democracia sino por lo que dispone el Derecho internacional, razón por la que se deja constancia del respeto a este ordenamiento en el Acuerdo. Incluso, aunque se aceptara que la democracia es una condición exigible en las relaciones internacionales, que no es el caso, siempre cabría discutir qué modelo de democracia debe imperar en los Estados⁶⁴. La “democracia representativa” es aceptada en determinadas zona del planeta. Precisamente Europa y América, donde se ubican la UE y sus Estados Miembros y Cuba, son las dos regiones donde con mayor ahínco se promueve y promociona una tendencia de este tipo. Pero de ahí, a aceptar que existe un compromiso

⁶²*Ibid.*

⁶³RAMACCIOTTI, B. M., “Hacia un Derecho Internacional de la Democracia”, *Agenda Internacional*, año XVI, n° 27, 2009, p. 118.

⁶⁴Se ha dicho, con razón, que en el Derecho internacional “no exist(e) un concepto de democracia ni mucho menos se asum(e) como preferible por el plus de legitimidad que conlleva (...)”, GARCÍA SAN JOSÉ, D., “El concepto de democracia en Derecho internacional”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, n° 14, 2005, pp. 67-68.

jurídico de los Estados de estas regiones para instaurar y, en su caso, restablecer regímenes democráticos, todavía existe una importante distancia.

Segunda, la insistencia en que “un aspecto fundamental del presente Acuerdo” es el compromiso de las partes “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”⁶⁵ hace pensar que los negociadores cubanos estuvieron muy atentos a la hora de incorporar expresiones de esta índole. Todo acuerdo internacional se basa en el respeto mutuo si quiere garantizar su validez, por lo que las alusiones que se contienen en el párrafo 2 del artículo 1 no pueden ser una mera cláusula de estilo. Todo lo contrario, representan una profunda afirmación de la “independencia política” de Cuba en la línea que viene manteniendo este Estado en su política exterior⁶⁶. Las autoridades cubanas han llevado a cabo tradicionalmente una defensa a ultranza de la soberanía y la independencia política del país no sólo en el plano de las relaciones internacionales sino, también, en el plano puramente interno. La política exterior cubana tiene como singularidad la reiteración constante de la “soberanía” y la defensa de su “independencia política”, lo que implica el rechazo a todo tipo de injerencia en los asuntos internos. Esto explica que el ADPC se haga eco de expresiones de ese tipo que pretenden subrayar que, en ningún caso, se permitirán comportamientos que determinen el rumbo de la política exterior e interior cubanas. En palabras muy directas pronunciadas en pleno “periodo especial”, cuando Cuba tenía una mayor debilidad interna e internacional: “Pensamos que la soberanía, la independencia nacional y la dignidad ciudadana no han pasado de moda y no son por tanto negociables. Mantendremos firme una política exterior que sustente la igualdad soberana de todos los Estados, grandes o pequeños, poderosos o débiles, y el sagrado principio de la no intervención en los asuntos internos de otros pueblos”⁶⁷.

Por último, la nítida expresión del Acuerdo relativa a 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”⁶⁸, aunque está vinculada al derecho de los “pueblos”, podría interpretarse en términos de “autodeterminación interna” de los Estados. Esto conduce a que cada Estado puede elegir libremente su sistema político en función de la voluntad del pueblo al que representa. Ésta es, seguramente, la interpretación más correcta en función del lugar que se le asigna en la sistemática del Acuerdo y, sobre todo, por las implicaciones que tiene en relación con el “principio democrático”. La expresión no es inocente en términos jurídicos puesto que se corresponde con las posiciones que vienen manteniendo las autoridades de La Habana en relación con la organización política del Estado cubano. Lo señaló el Presidente Raúl Castro, con ocasión de la VII Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe, celebrada en La Habana, el 4 de junio de 2016, al

⁶⁵<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A22016A1213%2801%29>.

⁶⁶ CONEJERO PAZ, E., “Cuba, cincuenta años después de la Revolución: ¿es todavía posible la democratización?”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n° 57, pp. 28-29.

⁶⁷ ROBAINA, R., “La política exterior de Cuba en el actual contexto internacional”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 1994, n° 42, p. 142.

⁶⁸<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A22016A1213%2801%29>.

decir que “los compromisos de los Estados de la región de no intervenir, directa o indirectamente, en los asuntos internos de cualquier otro Estado y observar los principios de soberanía nacional, la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos; (...) así como respetar plenamente el derecho inalienable de todo Estado a elegir su sistema político, económico, social y cultural, constituyen condiciones insoslayables para la paz, la concordia, el desarrollo y la integración de nuestros países”⁶⁹. Esto ha sido una constante en la posición cubana por lo que no debe extrañar que se incorpore un principio así en el Acuerdo con la UE.

Entre los Objetivos del Acuerdo se incorpora también una alusión a la democracia que aparece contenida entre los límites que hemos señalado y que confirma, de nuevo, la posición cubana en esta materia y, por ende, la aceptación por parte de la UE y sus Estados Miembros. En el artículo 2 se dice que, entre los objetivos del Acuerdo, está “entablar un diálogo (...) sobre la base del Derecho internacional, con el objetivo de reforzar la cooperación bilateral (...), a los fines del fortalecimiento de los derechos humanos y de la democracia (...)”⁷⁰. La relación bilateral Cuba y UE toma como asiento el “principio democrático”, lo cual es sumamente importante, pero siempre se hace en el marco de lo que preceptúa el ordenamiento jurídico internacional que, como sabemos, consagra el “principio de la libre elección del sistema político” y teniendo presente que, en ningún caso, la comunidad internacional ha logrado un consenso sobre el modelo de democracia.

La cooperación UE-Cuba en el ámbito de la democracia debe ser entendida, por lo tanto, con base en estos presupuestos y se debe alejar cualquier esperanza de que el ADPC suponga un pleno respaldo al “principio democrático” para su consagración en el orden internacional, más allá de crear una atmósfera favorable a este principio. La opción del Acuerdo ha sido clara en este sentido⁷¹. Es decir, primero se sitúa el logro de la cooperación y el diálogo político que, con el tiempo, podría llevar, después, al acomodo del “principio democrático” entre las dos partes.

2.- La ausencia de la democracia en el Capítulo sobre el “diálogo político”

El ADPC incorpora un capítulo específico sobre el “diálogo político” y, aunque no excluye ningún tema de este diálogo, sin embargo, no se alude explícitamente a la democracia como un sector especial en el que hay que centrar el diálogo entre las partes. Esto no quiere decir, en ningún caso, que Cuba y la UE no puedan decidir que abordan la cuestión de la democracia y que puedan expresar en su relación mutua las posiciones que mantienen ambas partes⁷². Al menos, el Acuerdo abre dos vías para que, en el

⁶⁹CubaDebate, 4 junio 2016, <http://www.cubadebate.cu/opinion/2016/06/04/raul-castro-el-derecho-a-elegir-el-sistema-politico-es-indispensable-para-la-paz/>.

⁷⁰<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A22016A1213%2801%29>.

⁷¹Véanse las reflexiones de GRATIUS, S., “El papel de la Unión Europea en el triángulo Cuba, EE.UU. y Venezuela”, *Ideas, Idées d'Amérique*, 10, automne 2017-hiver 2018.

⁷²Aunque son anteriores al Acuerdo, interesan las reflexiones de CRIADO ALONSO, F., *La política de democratización cit.*; y de CONTRERAS, D., “La Unión Europea ante los retos de la democratización en Cuba”, *Instituto Universitario de Estudios Europeos, Documento de Trabajo, Serie Unión Europea*, nº 35, 2010.

futuro, el debate sobre el “principio democrático” pudiera ser una cuestión a tratar en el ámbito del “diálogo político”. En primer lugar, se determina que, entre los objetivos del diálogo político, está “fortalecer las relaciones políticas y promover los intercambios y el entendimiento mutuo en asuntos de interés y preocupación comunes”⁷³ lo que deja abierto el camino para que una materia, como la democracia, pueda ser objeto de entendimiento entre Cuba y la UE y sus Estados Miembros, sobre todo, sabiendo que por ahora ambas partes han querido eludir esta materia. En segundo lugar, siempre cabe la posibilidad de incorporar esta cuestión en el “diálogo político” que prevé el Acuerdo porque, según el artículo 4, en su párrafo 1, “los temas que se tratarán en el diálogo político se acordarán previamente entre las Partes”, lo que viene avalado, además, por lo dispuesto en el párrafo 3 de este precepto, al decir que “las Partes establecerán de mutuo acuerdo diálogos específicos en aquellos temas que se requieran”⁷⁴. Todo anuncia que en el futuro se abrirán las conversaciones en el campo de la democracia. En resumen se llega a dos conclusiones que pueden parecer contradictorias: en principio, la democracia está ausente del “diálogo político” que se prevé en el Acuerdo pero, al mismo tiempo, un tema de esta naturaleza bien pudiera ser considerado en el futuro como prioritario en el marco de ese “diálogo político”⁷⁵.

Esta posición confirma, una vez más, que el ADPC no supone un pleno respaldo al “principio democrático” sino que, más bien, se inclina por asegurar la vigencia del “principio de la libre elección del sistema político”, aunque despeja el camino para abordar en el futuro aquel principio. Esta postura queda reforzada por el hecho de que una materia que está bastante vinculada a la democracia recibe, sin embargo, un tratamiento específico en el Acuerdo y se incluye, además, entre los ámbitos que deben ser objeto del “diálogo político”. Se trata de la cuestión concerniente a los derechos humanos. Precisamente el primer sector que identifica el Acuerdo para este diálogo es todo lo relativo a los derechos humanos en un precepto, el artículo 5, repleto de precisiones pero que no escatima que se aborde esta cuestión. Las partes entienden, por lo tanto, que el respeto de los derechos humanos es posible incluso en ausencia de un régimen democrático. Si no es así, por lo menos, aceptan que el diálogo en materia de derechos humanos se puede realizar sin abordar, al mismo tiempo, las consecuencias que se derivan del “principio democrático” en esta materia. De ahí ese “esmerado equilibrio” que se propone entre los derechos civiles y políticos, que engarzan con la tradición liberal y las democracias occidentales, y los derechos de contenido social que definen las líneas ideológicas de los regímenes socialistas⁷⁶.

⁷³<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A22016A1213%2801%29>.

⁷⁴*Ibid.*

⁷⁵Algunas precisiones se hicieron muchos años antes del Acuerdo: BECERRA GELÓVER, A., “El futuro deseable en Cuba: la democracia”, *El Cotidiano*, vol. 19, n.º. 125, mayo-junio, 2004, pp. 87-95.

⁷⁶Por esto, no debe sorprender que el discurso pronunciado por la Alta Representante de la UE, Federica Mogherini, en el Aula Magna del Colegio “San Gerónimo” de la Universidad de La Habana, el 3 de enero de 2018, no se mencione, en ningún momento, la palabra “democracia” pero que, sin embargo, señalase que “estamos trabajando para formalizar el diálogo entre Europa y Cuba sobre los derechos humanos, (...) este diálogo nos ha permitido abordar la situación de los derechos humanos tanto en Europa, como en Cuba. Aunque haya algunas diferencias en nuestras visiones respectivas, la apertura y la disposición para el diálogo están siempre presentes dentro del respeto mutuo”.

El Acuerdo opta por excluir la democracia de los intercambios y el entendimiento mutuo que debe lograr el “diálogo político” lo que se explica por la posición que Cuba mantiene en este campo, siendo así que la UE no ha querido introducir un punto de confrontación a diferencia de lo que sucedió en el pasado. Pero no cabe descartar que la democracia se suscite, con el tiempo, en el marco del “diálogo político” y, sobre todo, que se discuta al hilo de “aclarar los intereses y posiciones” de ambas partes en materia de derechos humanos⁷⁷. Porque inevitablemente se deberán abordar cuestiones tales como la libertad de expresión o la participación política. Al cabo, el Acuerdo expresa que la UE, y sus Estados Miembros, y Cuba parten de posiciones bastante divergentes en materia de democracia pero que esto no es un impedimento para la cooperación ni tampoco debe ser objeto de manera específica, por ahora, del “diálogo político” entre las partes.

3.- La democracia como campo de cooperación en el marco de políticas sectoriales

La exclusión que se realiza de la cuestión democrática en el “diálogo político” no significa que no sea objeto de “diálogo” y “cooperación”. Por ello, entre los sectores más idóneos para la cooperación mutua se mencionan, en el artículo 20, “los derechos humanos y la buena gobernanza” eludiendo así, en principio, el empleo de la palabra “democracia”. Ahora bien, esto carece de importancia porque tan sólo unos preceptos más adelante el enunciado del Título II es, precisamente, “Democracia, derechos humanos y buena gobernanza” y, además, el enunciado del artículo 22 es: “Democracia y derechos humanos”. La interpretación de este proceder sería que las partes no quieren evitar que se pueda hablar y, sobre todo, cooperar en el ámbito de la democracia puesto que lo más importante es la ubicación que en el Acuerdo se le da a esta cuestión, dentro de la “cooperación en políticas sectoriales”. Es decir, la democracia y, por lo tanto, los eventuales efectos del “principio democrático” se abordan como un campo de cooperación entre las dos partes al igual que los temas de promoción de la justicia, seguridad ciudadana y migración, desarrollo social y cohesión social, medio ambiente y cambio climático, desarrollo económico o integración y cooperación regional⁷⁸.

En esta línea, el Acuerdo determina, con bastante claridad, que “las Partes convienen en cooperar en el ámbito de la democracia y los derechos humanos” de lo que se extraen, al menos, dos conclusiones: primera, que la democracia no se concibe como un principio esencial del Acuerdo ni tampoco como un fundamento preciso para que se lleve a cabo la cooperación sino, más bien, como un campo o sector en el que las partes deben cooperar; y, segunda, que la democracia se vincula estrechamente al respeto de los derechos humanos con la atenta precisión de que hay que tener en cuenta la “importancia de las particularidades nacionales y regionales y de los diversos contextos históricos, culturales y religiosos, y reconociendo que es su deber proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales”⁷⁹. En definitiva, los derechos humanos y la

⁷⁷GRATIUS, S., “Europa y Estados Unidos ante los derechos humanos en Cuba”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, nº 20, segundo semestre, 2008, pp. 175-193.

⁷⁸<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A22016A1213%2801%29>.

⁷⁹*Ibid.*

democracia constituyen sectores en los que se deben producir avances de manera conjunta. No obstante, el contenido que el Acuerdo da a la cooperación mutua en materia de democracia está repleto también de omisiones y precisiones aunque se pudiera interpretar que el objetivo final no es otro que llegar, con el tiempo, al pleno establecimiento de un régimen democrático en la isla. Pero en nada de esto ahondan explícitamente las disposiciones del Acuerdo. La negociación de este Acuerdo llega a establecer algunos puntos en común que revelan las posturas de una y otra parte y la búsqueda de un “delicado equilibrio” en relación con el “principio democrático”.

Por un lado, se dispone que “la democracia se basa en la libertad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural y su plena participación en todos los aspectos de la vida”⁸⁰ sin que se pretendan especificar los contenidos de un determinado modelo de democracia. Por supuesto, que se elude cualquier indicación respecto a la “democracia representativa” que implicaría el reconocimiento, entre otras, de una condición esencial que sería permitir la pluralidad de partidos políticos. Más bien se pone en el acento en la “voluntad del pueblo” para que determine “su propio régimen político” que, curiosamente, podría no ser un régimen democrático, al menos en la forma en que lo entienden la UE y sus Estados Miembros. Se trata, sin duda, de una cesión a la posición cubana que conlleva la aceptación del “principio de la libre elección del sistema político” aunque deja el regusto de que esta elección debería producirse en la dirección de establecer un régimen democrático. En resumen, el Acuerdo guarda silencio sobre la “democracia representativa”; esquiva toda referencia al contenido que debe tener la democracia; y, además, expresa una inclinación moderada por el derecho de cada Estado, a través de la voluntad de su pueblo, de determinar su propio régimen político. Esto puede interpretarse como el punto de acuerdo que expresa un compromiso mutuo de no injerencia en los asuntos internos a la hora de acoger un determinado sistema político y, al mismo tiempo, sin contradecir lo anterior, abrir un espacio para que la cooperación conduzca a que paulatinamente Cuba vaya asumiendo los presupuestos democráticos, tal y como se entienden por la Unión Europea y sus Estados Miembros⁸¹.

Por otro lado, el Acuerdo reconoce implícitamente que la implantación de un “sistema democrático” ha de venir acompañada del respeto de los derechos humanos. Ni Cuba ni la UE ponen en duda el carácter esencial que tiene el “principio relativo a la protección de los derechos humanos” en el “orden constitucional internacional” al contrario, precisamente, de lo que sucede con el “principio democrático”. Incluso, no se desconoce que el pleno ejercicio de algunos de estos derechos supone necesariamente el establecimiento de un régimen democrático. Ésta es la razón por la que, en ocasiones, se vinculan los dos ámbitos como cuando las partes proponen “fortalecer las instituciones democráticas y relacionadas con los derechos humanos”⁸². Pero poco más se avanza en esta dirección por lo que el Acuerdo, sin más explicaciones, después de la formulación

⁸⁰<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A22016A1213%2801%29>.

⁸¹En esta línea, hay que interpretar la expresión de que las dos Partes “acuerdan cooperar en el fortalecimiento de la democracia y de su capacidad de aplicar los principios y prácticas de la democracia (...)”, *ibid.*

⁸²<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A22016A1213%2801%29>.

general penetra en los temas relativos a la “buena gobernanza”, indicando una serie de campos para la cooperación que, en modo alguno, perfilan el contenido de una “democracia representativa”⁸³. En definitiva, aunque el Acuerdo vincula democracia y derechos humanos, una lectura más detenida permitiría sostener que ambas cuestiones van a recibir un tratamiento diferenciado. La mejor prueba de ello es que los “derechos humanos”, pero no la “democracia”, están englobados en el campo del “diálogo político”. Aquí se observa con toda nitidez que la democracia queda en el estricto marco de la cooperación sin que se precise, más allá de los temas de buena gobernanza, los aspectos que determinarían el contenido de una “democracia representativa”.

IV. CONCLUSIONES

La comunidad internacional todavía no ha logrado consagrar el “principio democrático” como esencial del orden internacional. A lo sumo, podría catalogarse como un “principio en formación” en virtud de la práctica de los Estados y, en especial, de algunas Organizaciones internacionales que operan, sobre todo, en el espacio europeo y americano. Tampoco, la comunidad internacional precisa con toda claridad a qué tipo de democracia se refiere un principio de esta índole, aunque la tendencia más sólida expresa los contenidos que tiene la “democracia representativa”. La conclusión, por lo tanto, es que esta tendencia hacia el establecimiento del “principio democrático” en la comunidad internacional no es incompatible con la aceptación de que el principio verdaderamente en vigor es “la libre elección del sistema político” tal y como queda recogido, entre otras pero de manera solemne y precisa, en la Resolución 2625 (XXV) de la A. G. de las Naciones Unidas. La coexistencia de estos dos principios, cada uno con la naturaleza y carácter de que disponen, todavía es posible en la comunidad internacional. Pero la plena consagración del “principio democrático”, cuando se produzca, significaría el fin de la vigencia del “principio de la libre elección del sistema político”.

La adopción del ADPC entre Cuba y la UE y sus Estados Miembros no sólo es un supuesto especial sino particularmente excepcional. En primer lugar, porque este Acuerdo incorpora tanto a Estados como a una Organización internacional que goza de una posición significativa en la sociedad internacional y que, además, hace gala siempre de proyectar el “principio democrático” en sus relaciones exteriores. En segundo lugar, porque las partes en este Acuerdo adoptan posiciones distintas e, incluso, confrontadas, en relación con el “principio democrático” que les ha llevado, durante largo tiempo, a mantener un escaso nivel de cooperación y que, en algunas ocasiones, ha provocado profundos enfrentamientos y discrepancias en razón de esta materia. Por último, porque este Acuerdo cierra el “marco de cooperación” que han diseñado la UE y ALC que teóricamente debería fundarse en valores y principios comunes pero que, sin embargo, en este caso, se hace primar un enfoque más pragmático de las relaciones internacionales. Todo ello, explica el contenido y la redacción que tiene el Acuerdo que

⁸³Lo más que se propone es “promover instituciones transparentes, responsables, eficientes, estables y democráticas”, siendo así que esta última expresión puede ser interpretada en varios sentidos, *ibid*.

es un ejemplo elocuente del camino que todavía debe recorrer el “principio democrático” si quiere alcanzar su total implantación como principio esencial del ordenamiento jurídico internacional. La norma general, recogida en tratados y resoluciones relevantes de Organizaciones internacionales y, sobre todo, la norma de carácter consuetudinario, es que los Estados tienen el derecho a elegir “libremente su sistema político” sin más límites de los que derivan del cumplimiento del Derecho internacional y, en particular, el respeto de los derechos humanos.