

Núm. 11 / Curs 2010-2011

La Capacidad actual de España para liderar la posición europea hacia Cuba

Rubén Tirado González

QUADERNS DE RECERCA (Bellaterra) MÀSTER UNIVERSITARI EN INTEGRACIÓ EUROPEA

Núm. 11

Curs 2010/2011

© Institut Universitari d'Estudis Europeus

© Rubén Tirado González

ISSN 2014-153X

Coordinadora de la col·lecció: Dra. Susana Beltran Garcia, Universitat Autònoma de Barcelona
(Susana.Beltran@uab.es)

Aquesta col·lecció recull una selecció d'investigacions dutes a terme per estudiants del Màster Universitari en Integració Europea. Previ a la seva publicació, aquests treballs han estat tutoritzats per professors amb grau de doctor de diverses especialitats i han estat avaluats per un tribunal compost per tres docents distints del tutor.

Les llengües de treball son castellà, català, anglès i francès

Esta colección recoge una selección de investigaciones realizadas por estudiantes del Máster Universitario en Integración Europea. Previa a su publicación, los trabajos de investigación han sido tutorizados por profesores con grado doctor de diversas especialidades y han sido evaluados por un tribunal compuesto por tres docentes distintos del tutor.

Les langues de travail son catalán, castellano, inglés y francés

This collection includes a selection of research by students of Master in European Integration. Prior to publication, the research papers have been tutored by teachers of with various specialties doctor degree and have been assessed by a commission composed of three different teachers tutor.

Working languages: Catalan, Spanish, English and French

Cette collection comprend une sélection de recherches par des étudiants de Master en intégration européenne. Avant la publication, les travaux de recherche ont été encadrés par des enseignants docteurs de diverses spécialités et après ont été évaluées par un tribunal composé de trois professeurs différents du tuteur.

Langues de travail: catalan, castillan, anglais et français

LA CAPACIDAD ACTUAL DE ESPAÑA PARA LIDERAR LA POSICIÓN EUROPEA HACIA CUBA

Rubén Tirado González

Màster Oficial en Integració Europea,
UAB,
edició 2010-2011

Tutora: Dra. Anna Ayuso Pozo

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto analizar cuál es la capacidad actual del gobierno español para liderar las políticas europeas con respecto a Cuba. El periodo escogido para la realización de este examen se inicia en el año 2004, momento en el que el PSOE se hizo con la victoria en las elecciones generales y en el que anunció un cambio de rumbo en la acción exterior española respecto de la postura promovida por el PP en los mandatos anteriores, y se prolonga hasta el momento actual.

El balance de los logros y fracasos obtenidos por el gobierno socialista hasta la fecha, muestra una creciente pérdida de influencia de España, frente a etapas anteriores, en su tradicional papel de interlocutor aventajado de la UE con respecto a Cuba. La concurrencia de factores como la adhesión de los PECO a la UE, la capacidad de la Habana para procurarse nuevos aliados y socios estratégicos o las innovaciones introducidas por el tratado de Lisboa en materia de acción exterior, ha acrecentado significativamente las dificultades de España para “europeizar” los intereses de su política exterior con respecto a la Isla.

Palabras clave: Cuba, España, Unión Europea (UE), Política exterior, Relaciones internacionales, José Luis Rodríguez Zapatero, PSOE, Posición Común.

ÍNDICE

Introducción.....	5
Capítulo I	
Antecedentes de las relaciones políticas entre la Unión Europea (UE) y Cuba	9
Capítulo II	
Las relaciones políticas entre España y Cuba, (1975 – 2004).....	11
1.- La incidencia de los gobiernos españoles en la acción exterior de la Unión Europea (UE) hacia la Isla, (1975-1996).....	12
2.- Los gobiernos del Partido Popular (PP), (1996-2004). La Posición Común de 1996	13
Capítulo III	
Los gobiernos del Partido Socialista Obrero Español, (PSOE), (2004 - 2010)	
1.- Cambio de rumbo en la acción exterior española hacia Cuba y su repercusión en la política exterior de la Unión Europea hacia la Isla	17
2.-Balance de logros y fracasos.....	28
Capítulo IV	
Factores condicionantes de la capacidad actual de España para influir en el diseño de la política exterior de la Unión Europea (UE) relativas a Cuba	32
1.-Factores internos.....	33
2.-Factores externos.....	33
Conclusiones.....	38
Bibliografía.....	44

INTRODUCCIÓN

El 25 de octubre de 2010 el Consejo de la Unión Europea (UE) acordaba mantener un año más la denominada Posición Común en sus relaciones con Cuba, al tiempo que la Alta Representante de la Unión Europea (UE) para asuntos exteriores y políticas de seguridad, Catherine Ashton, recibía el encargo de abrir nuevos contactos con el régimen cubano para tratar de avanzar en las relaciones bilaterales entre la Unión Europea (UE) y la isla de Cuba. De ese modo y, una vez más sin pena ni gloria, se cerraba el periódico debate sobre las relaciones políticas entre la Unión Europea (UE) y Cuba, prorrogándose la situación preexistente sin la consecución de avances significativos, más allá del mandato recibido por Catherine Ashton para seguir trabajando sobre el particular. Y todo ello, pese a la decidida apuesta del Gobierno de Rodríguez Zapatero por promover una mejora de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y Cuba, impulsada desde el mismo momento en que el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) se hiciera con la victoria en las elecciones de 2004 y tan sólo unos pocos meses después de que España dejara la presidencia del Consejo de la Unión Europea, ejercida en el primer semestre del año 2010, durante la que se generaron algunas expectativas sobre una posible supresión de la Posición Común, pese a no constar explícitamente en el programa de la presidencia española.

Desde el año 1996, la política exterior de la Unión Europea (UE) hacia Cuba se ha basado en la Posición Común, un documento de mínimos aprobado por el Consejo de la Unión Europea (UE) en diciembre de 1996, en el cual se condicionan las relaciones euro cubanas a la consecución de un objetivo principal, cual es *“favorecer un proceso de transición hacia una democracia pluralista y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, así como una recuperación y mejora sostenibles del nivel de vida del pueblo cubano”*. Más allá de ese escueto documento, Cuba continúa siendo el único país latinoamericano sin un acuerdo de cooperación con la Unión Europea (UE). Ni que decir tiene que el régimen cubano siempre se ha mostrado contrario y desfavorable a esta situación, considerando la Posición Común como una clara injerencia a su soberanía nacional.

Esta situación no satisface plenamente y por igual a los distintos socios europeos, existiendo divergencias en el modo en que cada cual entiende que deberían de articularse las relaciones con la Isla, tal y como se evidencia anualmente en la reedición del debate europeo sobre el “asunto cubano”, en el que se analiza con interés la situación de los derechos humanos en Cuba y se examinan con detalle los gestos más o menos aperturistas del régimen cubano. Este hecho no deja de resultar singular, pues es verdaderamente peculiar que una pequeña isla del Caribe despierte tan gran interés en Europa. Un ejemplo de esa “atracción” vendría constituido por el hecho de que desde el año 2002

el Parlamento de la Unión Europea haya concedido hasta tres premios Sájarov a personas o movimientos vinculados con el activismo de la disidencia cubana (Oswaldo Payá, Damas de Blanco, Guillermo Fariñas). O que en ese mismo Parlamento, opere el denominado ‘Grupo de amistad y solidaridad con el pueblo de Cuba’, presidido por el socialista, Miguel Ángel Martínez Martínez.

Esa atención desmedida en las relaciones exteriores de la Unión Europea (UE) con Cuba y la excesiva dificultad de los socios europeos para alcanzar una política de consenso se explica por razones varias y, principalmente, se materializa y concreta en el enfrentamiento entre dos posiciones, (a salvo de una clasificación más precisa y detallada). Las posturas pro atlantistas y/o anticastristas, las cuales abogan por la presión y la imposición de sanciones y, de otro lado, las posiciones más comprometidas con el diálogo (ya sea por motivos históricos y/o, comerciales y/o, por cuestiones de política interna, etc.) que apuestan por políticas blandas y de mano tendida. La exteriorización de esa confrontación y principal caballo de batalla entre los distintos socios europeos (o entre las dos posiciones contrapuestas) gira en torno a la referida Posición Común de 1996. Mientras que algunos Estados miembros se muestran reacios a su modificación, otros apuestan por su supresión o, cuanto menos, a una flexibilización. Desde el año 2004, al frente de ese grupo de Estados se encuentra España, cuyos planteamientos son marcadamente aperturistas y proclives a la promoción del diálogo con la Isla.

Esa opción, no obstante, se encuentra totalmente alejada y en clara contraposición con la postura mantenida en los años precedentes, (1996 - 2004), por el gobierno español. Un gobierno, que en aquellos años ocupaba el Partido Popular (PP) y, cuya presidencia ostentaba José María Aznar y, el cual, durante sus dos mandatos, en clara consonancia con planteamientos estadounidenses, apostó por el endurecimiento de las políticas hacia la Isla. De hecho, la adopción de la Posición Común de 1996, debe su existencia, esencialmente y en gran medida, a la iniciativa promovida por el gobierno de José María Aznar. Durante esa época, los vínculos entre la Unión Europea (UE) y Cuba se recrudecieron notablemente, hasta el punto de producirse una casi total ruptura de relaciones bilaterales entre ambos.

Esa situación o, más bien esta paradoja, además de evidenciar que España carece de una política exterior sólida hacia Cuba, (y en general hacia toda América Latina), pues ésta se muestra radicalmente cambiante en función de si el gobierno lo ostenta el Partido Socialista español (PSOE) o el Partido Popular (PP), pone también al descubierto las flaquezas de la Política Exterior y Seguridad Común (PESC) de la propia Unión Europea (UE). Y ello es así, por cuanto, pese a las contradicciones y discordancias de la acción exterior del gobierno español sobre este particular, la Unión Europea (UE) ha venido concediendo a España un papel privilegiado en el diseño y configuración de

las relaciones de la Unión Europea (UE) hacia Cuba. De ahí, que a España se le haya concedido el “título” de interlocutor privilegiado con Isla, (papel que se le atribuye en general con respecto a toda América Latina).

Precisamente, este trabajo tiene como objeto examinar cuál es el papel que en la actualidad desarrolla España en el marco de la Unión Europea (UE), en lo relativo a la configuración de la política exterior de esta última respecto de Cuba. O, expresado en otros términos, lo que se pretende es establecer un análisis de la capacidad del gobierno español actual para implementar políticas europeas acordes con los intereses de España en la Isla. El periodo escogido para realizar este examen se inicia en marzo de 2004, momento en el que el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) se hizo con el triunfo en las elecciones generales e instante a partir del cual el Gobierno liderado por José Luis Rodríguez Zapatero expresó su voluntad de promover un cambio de rumbo en la acción exterior española respecto de la estrategia adoptada por el Partido Popular (PP) en los dos mandatos anteriores. Un giro a través del cual se querían recomponer las relaciones bilaterales con Cuba, promover la normalización de las relaciones entre Bruselas y abandonar el alineamiento pro-estadounidense para “volver” a Europa.

La estructura del trabajo se compone de un primer capítulo dedicado a los antecedentes de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y Cuba, así como a su posterior evolución. Sin la intención de establecer un profundo balance histórico, se han tratado de consignar los principales hitos y acontecimientos de mayor relevancia, con la voluntad de facilitar la comprensión global del trabajo.

Un segundo capítulo, destinado a conocer el desarrollo de las relaciones políticas entre España y Cuba en los últimos años, así como su incidencia en el marco de la Unión Europea (UE). Dentro del mismo, se incluye un apartado empleado en conocer el ya mencionado giro aplicado por el Partido Popular (PP) en la política exterior española hacia Cuba respecto de etapas precedentes, durante sus dos mandatos de gobierno comprendidos entre los años 1996 y 2004 y la incidencia de esta circunstancia en las políticas europeas y, más concretamente, en la adopción de la Posición Común por la Unión Europea (UE). Este capítulo se ha acotado al periodo comprendido entre el 1975, año de inicio de la Transición Española, y el año 2004, victoria del Partido Socialista Obrero Español (PSOE).

El tercer capítulo es el más amplio y, constituye propiamente el núcleo del trabajo. En él se examinan en primer lugar las acciones ejecutadas por el gobierno socialista desde el año 2004, para tratar de alcanzar los objetivos fijados al iniciar el mandato, (señalados con anterioridad) y, muy especialmente, por tratarse del objeto de este trabajo, los tendentes a la

promoción del diálogo entre Bruselas y La Habana y a la “normalización” de las relaciones bilaterales entre Europa y Cuba. El estudio se ha realizado a través de un seguimiento cronológico de las distintas actuaciones promovidas durante la primera y segunda legislatura (ésta todavía en curso) por el gobierno de Rodríguez Zapatero. Dentro de este capítulo, se ha incorporado un apartado destinado a establecer un balance de los logros y fracasos obtenidos por el gobierno socialista hasta la fecha, en función de las expectativas creadas. Un balance que muestra una escasez de resultados y unos logros más bien modestos y que revela las dificultades crecientes con las que se ha encontrado (y se encuentra) el gobierno español para materializar sus iniciativas y propuestas.

El cuarto capítulo se relaciona directamente con el anterior y pretende explicar los motivos por los cuales en el cómputo entre éxitos y fracasos, no se obtiene un resultado positivo para los intereses del grupo socialista. En este capítulo se exploran los principales factores que en la actualidad limitan y condicionan la capacidad de España en su ejercicio de interlocutor privilegiado de la Unión Europea (UE) hacia Cuba. Algunos de esos factores presentan ya un largo recorrido, caso de las políticas de presión de los EEUU, no obstante, existen otros que pueden considerarse más recientes, como la adhesión a la Unión Europea (UE) de los Países de Europa Central y Oriental (PECO) o la creciente autonomía de Cuba la cual cuenta con nuevos aliados estratégicos o las novedades introducidos por el Tratado de Lisboa destinadas a fortalecer la acción exterior de la UE (UE). Sin lugar a dudas éstos han generado (y generan) al gobierno de Rodríguez Zapatero más dificultades de las esperadas para capitanear las políticas europeas hacía la Isla en función de las concretas necesidades y/o coyunturas de España.

Y finalmente, el último capítulo se dedica al balance final y en el cual se desgranar una serie de valoraciones que conducen a una conclusión definitiva, cual es que la capacidad de España en el liderazgo de las políticas europeas hacia Cuba ha experimentado un retroceso respecto de etapas anteriores. España ha perdido peso y protagonismo en la Unión Europea (UE) y su papel de interlocutor o puente privilegiado con Cuba se ha visto limitado por la aparición de factores de distinto signo, de nueva aparición principalmente, como los señalados en el párrafo anterior. España deberá replantearse sus intereses y ser capaz de configurar una nueva política exterior sólida y de “de Estado”, que no esté sujeta a cambios continuos en función del color del partido que ostente el gobierno y que resulte convincente para la totalidad de los Estados miembros y para las instituciones de la Unión Europea (UE).

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LAS RELACIONES POLITICAS ENTRE LA UNIÓN EUROPEA (UE) Y CUBA

El año 1989 supuso para Cuba uno de los momentos de mayor trascendencia y relevancia de su historia reciente. La caída del muro de Berlín y la desmembración del bloque socialista significó para el régimen cubano el inicio de una crisis económica sin precedentes. Esa crisis alcanzó su clímax en el año 1993, momento en el que los indicadores económicos y sociales mostraron la gravedad y lo insostenible de la situación.

Cuba se encontró aislada internacionalmente y se vio abocada a asumir el nuevo escenario internacional que daba comienzo tras el término de la Guerra Fría. Un escenario que dejaba atrás un mundo bipolar y que se encaminaba hacia otro liderado por los EEUU. Un nuevo contexto que limitaba las posibilidades de Cuba de llevar a cabo el modelo político, económico y social nacido de la Revolución de 1959. Ante esta situación, Cuba debía encontrar nuevos socios que le permitieran reinsertarse en la economía mundial y que no pretendieran interferir en su particular modelo de organización, ni participar de las decisiones soberanas del país (Xalma, 2010).

Hacia finales de 1988, la Comunidad Económica Europea inició un acercamiento hacia el país caribeño con el fin de establecer relaciones económicas y comerciales. En pocos años, Europa sustituyó a la URSS como principal socio, hasta el punto de que en el año 2008, la Unión Europea (UE) en conjunto, se había convertido en el socio comercial más importante de Cuba. En la actualidad y, dentro del ámbito europeo, España y Holanda siguen siendo los socios comerciales más destacados y representan casi un 60 por cien de todo el comercio de la Unión Europea (UE) con la Isla. Italia y Alemania se sitúan justo por detrás, pero su peso es también notable (Erikson 2010).

Con todo y, a pesar de que en septiembre de 1988 se produjera efectivamente la formalización pública de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y Cuba, lo cierto es que ese pacto no incluyó un acuerdo de cooperación. Un año después, el gobierno cubano reclamaba la firma de ese acuerdo, sin que por parte de la Unión Europea (UE) se reaccionara a tal petición. Muy posiblemente, de haberse conseguido cerrar un pacto en ese concreto momento, las relaciones bilaterales entre la Bruselas y La Habana hubieran evolucionado de una manera bien distinta.

No sería hasta el año 1995 cuando Europa mostró un verdadero interés sobre ese particular. En junio de ese año, las relaciones bilaterales entre ambos sujetos comenzaron a evolucionar hacia la firma de un compromiso en materia

de cooperación. No obstante, a pesar de que las conversaciones parecían avanzar en buena dirección, comenzaban también a concurrir determinados factores que amenazaban con dificultar el entendimiento entre la Unión Europea (UE) y Cuba. Para desgracia del proceso negociador, esos factores acabaron por materializarse (casi a la vez y en muy corto lapso de tiempo) dando al traste con todo el procedimiento.

Ya en abril de 1996, el Vicepresidente de la Comisión Europea a cargo de América Latina, Manuel Marín, en su discurso en la VI Conferencia interministerial UE/Grupo de Río celebrada en Cochabamba (Bolivia), manifestaba y reconocía la imposibilidad de lograrse el acuerdo de cooperación con la Isla. Mientras que en su discurso, el Vicepresidente de la Comisión Europea atribuía a las autoridades cubanas la responsabilidad de ese fiasco, desde Cuba se acusaba a la Unión Europea (UE) de pretender condicionar la firma de ese acuerdo a una modificación de su sistema económico y político (tradicionalmente la cuestión de la condicionalidad ha representado uno de los principales escollos en las relaciones entre Bruselas y La Habana).

Dichos factores, algunos de los cuales se analizaran con más detalle en sucesivos apartados, se pueden agrupar según la clasificación ideada por Perera Gómez (Perera 1996) en una de las cuatro categorías siguientes:

> Acontecimientos de naturaleza coyuntural: entre los cuales destacaría el derribo ordenado por el gobierno cubano en febrero de 1996 de dos avionetas de la organización “Hermano al rescate”, pero también la suspensión de una reunión de la organización Concilio Cubano que debía de celebrarse el 24 de febrero de 1996¹ y la emisión del Informe del Buró Político en el V Pleno del Comité Central del PCC.

> Factores externos: vinculados principalmente a la política de presión ejercida por EEUU, encaminada a evitar cualquier avance significativo en materia de relaciones con la Isla que pudiera redundar en un beneficio de cualquier clase, especialmente económico.

> Perspectiva de un cambio del gobierno español favorable al Partido Popular: cuyo color político hacía presagiar un endurecimiento de las posiciones españolas con respecto a Cuba (cosa que efectivamente sucedió).

¹. Foro fundado en octubre de 1995 y formado por un centenar de fuerzas opositoras al régimen que se había propuesto celebrar un encuentro conjunto.

> Dilaciones en el proceso negociador: vinculadas principalmente a la propia naturaleza de la Unión Europea (UE) y a su dificultad para agilizar los procesos de tramitación, así como para alcanzar consensos, la cual cosa se traduce en un retraso de los procesos de negociación.

En consecuencia, las causas por las que no fue posible el acuerdo de cooperación entre la Unión Europea (UE) y la Isla, se encuentran vinculadas a no pocos factores, muchos de los cuales, con matices, siguen convergiendo en la actualidad. Factores cuya confluencia supera con frecuencia el control de los sujetos directamente implicados y que limitan enormemente las posibilidades de éxito de las relaciones euro cubanas. Esa fragilidad en la posibilidad de entablar relaciones, explica que Cuba sigue siendo en la actualidad el único país de América Latina sin un verdadero acuerdo de cooperación con la Unión Europea (UE) (Perera 1996).

De lo anterior y a modo de resumen de este capítulo, pudiera concluirse que los orígenes de las relaciones políticas entre Europa y Cuba se caracterizan por haber experimentado una evolución consistente en que a una fase inicial, representada por el voluntarismo, le fuera relevando una posición europea cada vez más escéptica (Bayo 2004). Aun con todo, las relaciones euro cubanas continúan despertando un gran interés, generando un gran número de titulares de prensa y motivando encendidos debates en el seno de la Unión Europea (UE). Prueba de ello es que, pese a haber transcurrido más de 20 años desde el primer acercamiento oficial entre ambos sujetos, la diplomacia europea sigue trabajando para tratar de alcanzar un consenso entre Bruselas y La Habana, que permita una “normalización” de sus relaciones bilaterales.

CAPÍTULO II

LAS RELACIONES POLÍTICAS ENTRE ESPAÑA Y CUBA, (1975 -2004)

Lejos de abordar con profusión los acontecimientos más significativos de la historia común de ambos países, lo que se ofrece en este apartado es un repaso de los principales sucesos que han marcado las relaciones bilaterales entre España y Cuba desde el comienzo de la transición democrática española hasta el triunfo del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en las elecciones de marzo de 2004. La decisión de no abarcar un periodo de tiempo más amplio responde primordialmente a la extensión de este trabajo, pero también al hecho de no resultar determinante para el objeto de estudio. Lo que se pretende es poner en antecedentes al lector y no tanto establecer un detallado compendio histórico.

Principalmente por su condición de antigua colonia, pero también por motivos de distinta índole (lazos culturales, familiares, etc.), Cuba continúa jugando

un papel más que destacable en la acción exterior de España. Ahora bien, más allá de consideraciones filantrópicas, la importancia de Cuba para España radica fundamentalmente en la necesidad de mantener una buena sintonía en materia económica, resultando especialmente relevante el aseguramiento y consolidación de los vínculos existentes con la isla en materia de intercambios comerciales. No es casualidad que, pese al avance de países como Venezuela o China en los intercambios y las inversiones exteriores de Cuba, las empresas españolas sigan manteniendo una posición privilegiada y estratégica en el desarrollo de la economía cubana (Bayo 2010a).

En lo referente a las relaciones políticas entre ambos Estados, éstas siempre se han caracterizado por su constancia y capacidad de adaptación en función de los acontecimientos. Las relaciones bilaterales entre España y Cuba presentan ya un largo recorrido y en cierto sentido, la vinculación entre ambos países se asemeja a un viejo matrimonio en el que pese a que los altibajos son frecuentes, su dependencia e interrelación es tan acusada, que de común acuerdo deciden seguir unidos. La perdurabilidad, la tendencia oscilante de su vinculación y la condicionalidad de las relaciones, en función de la evolución de la política exterior de cada país de acuerdo con sus propios intereses, son tres de las características más significativas de las relaciones hispano cubanas (Bayo 2006).

1.- LA INCIDENCIA DE LOS GOBIERNOS ESPAÑOLES EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA (UE) HACIA LA ISLA, (1975-1996)

Con la llegada de la democracia y durante el gobierno liderado por Adolfo Suárez (1977-1981), el continente latinoamericano cobró para España una significancia distinta a la de etapas anteriores, iniciándose nuevas relaciones e intensificándose los viajes a diversas ciudades de América Latina. En esa época el gobierno español tomó parte en distintas reuniones internacionales, como lo demuestra el hecho de que una representación española asistiera a la Conferencia Iberoamericana de Cooperación Económica en la que se contó con la presencia de los distintos Ministros de Economía de toda Iberoamérica. O que estuviera presente en la reunión de países del Movimiento de los No Alineados (MNOAL) celebrada en La Habana en el año 1979, en la que España participó como observador.

No obstante, con independencia de ese incremento de los contactos, lo cierto es que el objetivo primordial del Gobierno de Adolfo Suárez, fue siempre el de mantener una pauta de continuidad respecto de la etapa franquista. Pese a ello, no deja de resultar digno de ser reseñado, el hecho de que en septiembre de 1978 se produjera la visita del presidente centrista español, Adolfo Suárez,

a Cuba. Un acontecimiento de especial trascendencia al constituir este encuentro la primera visita de un mandatario occidental a la Isla (Bayo 2006).

Durante el gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo (1981-1982) y, más claramente con la llegada al poder de Felipe González (1982-1996), las relaciones con América Latina se redefinieron ligeramente y pasaron a ocupar un lugar no tan destacado frente a la que representaba la máxima prioridad de aquella época, cuál era el ingreso de España en la OTAN y en las Comunidades Europeas. Precisamente, para promover el acercamiento hacia Europa, España trató de presentarse a sí misma como un actor internacional de primer orden, haciendo gala de su condición de “puente estratégico” con América Latina, expresión ésta que se ha venido empleando en numerosas ocasiones a lo largo de los años y que ya fue utilizada el 1992 durante la celebración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América (Pérez Herrero 2010). Ciertamente, la actuación de ese gobierno propició que se incrementaran muy notablemente las relaciones entre Europa y los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) y que se produjera una evolución de las relaciones comerciales y de cooperación entre la Unión Europea (UE) y América Latina en general (Ayuso 2010).

En lo tocante a Cuba, la preocupación del gobierno socialista presidido por Felipe González, fue la de mantener una buena relación de amistad y de cooperación con el régimen castrista, principalmente por la existencia de intereses económicos en la Isla, pese a no lograr influir en términos democráticos y de apertura tras la desaparición de la URSS (García Pérez 2010). En 1986, el presidente español Felipe González realizó una visita de carácter oficial a la isla y, casi 10 años después, en 1995, durante la presidencia semestral francesa del Consejo de la Unión Europea, siendo en aquel entonces el Canciller español Javier Solana, el gobierno español trató de promover el diálogo entre la Unión Europea (UE) y la Habana con el fin de alcanzar la firma de un convenio de cooperación, la cual cosa no llegó a producirse al no alcanzarse consenso (Bermúdez 2010).

2.- LOS GOBIERNOS DEL PARTIDO POPULAR (PP), (1996-2004). LA POSICIÓN COMÚN DE 1996

Mención especial merece el cambio de ciclo de la política exterior española iniciado en el año 1996, tras la victoria en las elecciones generales españolas por el Partido Popular (PP). La llegada al gobierno del Partido Popular (PP), encabezado por José María Aznar (1996-2004), supuso un punto de inflexión respecto de etapas anteriores. La relación de España con Cuba, y en general con toda Iberoamérica siguió siendo preferente, no obstante lo fue más en términos estrictamente económicos que políticos. En opinión del profesor

Rafael García Pérez, en los dos mandatos del Partido Popular, pueden distinguirse también dos etapas. Una primera, caracterizada por la implantación de políticas neoliberales en América Latina y la llegada de capital privado y de inversiones españolas. Y una segunda, marcada principalmente por el retroceso del crecimiento económico y por la desconfianza en los programas neoliberales, produciéndose un retorno a ideas socialdemócratas en unos casos y a políticas populistas en otros (Pérez Herrero 2010).

En general, durante esa etapa las relaciones políticas con toda América Latina se enfriaron considerablemente y la imagen de España se vio afectada en el continente latinoamericano a causa de su alineamiento con los planteamientos de los EEUU. El cambio de ideología en el gobierno español se hizo rápidamente evidente y, ya desde el primer momento, el Presidente José María Aznar, dejó clara su intención de alterar las relaciones políticas entre España y Cuba (incluida la política de cooperación), comunicando incluso esta circunstancia personalmente al Vicepresidente norteamericano, en aquel entonces, Al Gore, de visita oficial a España. Ello, evidenciaba y ponía de manifiesto que la nueva línea del gobierno español se hallaba en consonancia con la de los EEUU.

En lo que respecta al marco de la Unión Europea (UE), el gobierno de Madrid presentó a sus socios europeos un plan para condicionar fuertemente las relaciones euro cubanas, basado principalmente en la ruptura de cualquier tipo de cooperación (referida a la que pudieran mantener algunos Estados miembros con Cuba a título individual), en el cierre crediticio y en diálogo con la oposición y disidencia cubana. Ciertamente, como señalaron muchas voces, este paquete de medidas era coincidente casi en su totalidad con el presentado en septiembre de 1996 por el enviado de EEUU, Stuart Eisenstadt, de visita oficial a varios Estados miembros de la Unión Europea (UE). Dichas propuestas y políticas, caracterizadas por la rigidez, abogaban por el endurecimiento de las relaciones con el país caribeño y por la restricción de todo contacto (Perera 1996).

El resultado de las gestiones promovidas por el gobierno español se tradujo en la adopción de la denominada Posición Común, un texto escueto y de mínimos aprobado por el Consejo de la UE en diciembre de 1996, cuyo principal objetivo era el de “favorecer un proceso de transición hacia una democracia pluralista y el respeto a los derechos humanos”². O, en otros términos, condicionar y supeditar las relaciones de la Unión europea (UE) con la Isla, a

². POSICIÓN COMÚN de 2 de diciembre de 1996 definida por el Consejo en virtud del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea, sobre Cuba (96/697/PESC) publicada en *Diario Oficial Comunidades Europeas*, n° L 322, de 12/12/1996 pp. 0001 – 0002.)

los avances que se fueran produciendo en materia de derechos humanos y libertades civiles en Cuba. Como era de esperar, el régimen cubano reaccionó airadamente contra esta resolución, considerándola del todo “injerencista” y atentatoria contra su soberanía nacional (Bayo 2004).

Por consiguiente, la Posición Común de 1996 debe principalmente su existencia al Partido Popular (PP) español y a su cambio de rumbo en la política exterior española hacia Cuba, operado desde su llegada al gobierno en la primavera de 1996, respecto de la propugnada por los gobiernos socialistas anteriores, más aperturistas y proclives a la búsqueda de acuerdos de cooperación, o al menos, más próximos al diálogo crítico (Perera 2004). La adopción de la Posición Común por el Consejo de la UE en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común, supuso una circunstancia inédita y excepcional, dado que la Unión Europea (UE) no había aprobado nunca un texto de esas características en el ámbito de las relaciones bilaterales (Perera 1996). Un texto que en la actualidad se encuentra vigente y que obliga a los socios europeos a reunirse periódicamente para evaluar la situación de las libertades y derechos humanos en la Isla. Y, cuya existencia, condiciona el voto europeo de condena a Cuba en las reuniones anuales de los Derechos Humanos de la ONU (Bayo 2004). O, en otro orden de cosas, un documento que permite al “asunto” cubano estar permanentemente de actualidad, concediéndole un protagonismo (en positivo y en negativo) del que no gozan otros temas.

No es difícil suponer que la postura del gobierno español y especialmente su apadrinamiento de la Posición Común, supuso un fuerte encontronazo entre los gobiernos de Madrid y La Habana, hasta el punto de producirse una ruptura temporal de las relaciones diplomáticas entre España y Cuba. Ya en noviembre de 1996 (1 mes antes de la adopción de la Posición Común), durante la celebración de la VI Cumbre Iberoamericana celebrada en Viña del Mar (Chile), se pudo observar el grado de tensión y las desavenencias entre los Presidentes José María Aznar y Fidel Casto, pese a la anécdota protagonizada por ambos consistente en el intercambio de sus corbatas durante una reunión de trabajo.

Para Cuba, el año 1996 fue un “annus horribilis”, pues además de la Posición Común, el país caribeño había recibido otro fuerte varapalo internacional. Y es que la administración Clinton había endosado al régimen cubano la Ley Helms-Burton³, continuadora de la Ley Torriceli de 1992, por la que se normaba el bloqueo de EEUU a Cuba impuesto en la década de los 60, como respuesta al ya referido derribo por parte de cazas cubanos en febrero de 1996

³. El texto completo y en castellano de la Ley Helm-Burton puede consultarse en la web de la Universidad de la Habana.<<http://www.uh.cu/infogral/areasuh/defensa/TextoLeyHB.htm>>

de dos avionetas de la organización del exilio Hermanos al Rescate, durante la preparación de una reunión de más de un centenar de organizaciones opositores que preparaban constituir una plataforma denominada Concilio Cubano. Dicha Ley fue creada con la voluntad de frenar cualquier pacto de cooperación con Cuba, impidiendo la firma de acuerdos comerciales y obstaculizando los avances en materia económica, por medio de la penalización a empresas y particulares que fomentaran esas prácticas.

A pesar de todas esas circunstancias, en el año 2000, el gobierno de José María Aznar intentó que Cuba ingresara en los acuerdos de intercambio comercial y asistencia que la Unión Europea (UE) mantenía (y mantiene) con un gran número de países de África, Caribe y Pacífico (ACP), regulados a través del denominado acuerdo Cotonú⁴, la cual cosa no se materializó. Como ya sucediera 5 años antes (intento de firma de un convenio bilateral entre la Unión Europea (UE) y Cuba promovido por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE)), el régimen castrista se mostró contrario a esa iniciativa, por considerar que la firma de ese compromiso implicaba una condicionalidad política implícita, en términos de exigencia en materia de derechos humanos (Bermúdez 2010).

Posteriormente, en enero de 2003, fue el propio gobierno cubano el que solicitó formalmente el acceso al acuerdo de Cotonú. Esa circunstancia fue muy bien recibida por la Comisión Europea, la cual, como gesto de buena voluntad acordó la apertura de una delegación europea en La Habana. A pesar de ello, esa buena sintonía no duraría demasiado, pues poco tiempo después la Unión Europea (UE), impondría un paquete de sanciones diplomáticas como repuesta a la detención y encarcelamiento de 73 disidentes, así como por los fusilamientos de los secuestradores de una lancha transbordadora por el gobierno cubano. Dichas sanciones se concretaron principalmente en la limitación de las visitas gubernamentales bilaterales de alto nivel, en la reducción del nivel de participación de los Estados miembros en acontecimientos culturales y en la invitación de disidentes cubanos a las celebraciones de fiestas nacionales en las distintas embajadas de los países de la Unión Europea (UE) representados en Cuba⁵. Ninguna de estas sanciones afectó a las relaciones e inversiones de empresas europeas en Cuba. Ahora bien, Fidel Castro se mostró irritado con la adopción de esas medidas, rechazándolas de plano, por considerar que las mismas constituían una intromisión en los asuntos internos cubanos, criticando duramente a los

⁴. Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000, publicada en *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, nº 317, de 15/12/2000, pp. 0003 – 0286)

⁵. Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre Cuba, 05/06/2003. <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PESC/03/65&format=HTML&aged=1&language=ES&guiLanguage=en>>

gobiernos europeos y acusándolos de servilismo respecto de la política norteamericana.

En lo relativo a las relaciones entre Madrid y La Habana, la producción de ese episodio comportó un empeoramiento de la situación, la cual ya de por sí era suficientemente tensa, y motivó la decisión de Fidel Castro de cerrar el Centro Cultural de España en La Habana, acusando al gobierno español de utilizar ese espacio como un centro de subversión, en lugar de potenciar la cultura española (Bayo 2004).

CAPÍTULO III

LOS GOBIERNOS DEL PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL (PSOE), (2004-2010)

1.- CAMBIO DE RUMBO EN LA ACCIÓN EXTERIOR ESPAÑOLA HACIA CUBA Y SU REPERCUSIÓN EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA (UE) HACIA LA ISLA

El triunfo del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en las elecciones de 14 de marzo de 2004, supuso una metamorfosis de la política exterior española y consecuentemente también representó una transformación de la acción exterior de España hacia Cuba. El partido socialista español, de inmediato, se posicionó en contra de la política de mano dura promovida por el anterior gobierno del Partido Popular (PP) y manifestó su intención de iniciar una nueva etapa de distensión, con el fin de favorecer la apertura del diálogo con el régimen cubano.

En el ámbito de la Unión Europea (UE), el nuevo gobierno español se apresuró a exponer su malestar respecto del mantenimiento de las medidas sancionadoras impuestas a Cuba en el año 2003, abogando por un cambio de criterio y proponiendo a sus socios europeos la supresión temporal de dichas sanciones. Un cambio de orientación que debía de conducir, como objetivo último, al levantamiento por la Unión Europea (UE) de su Posición Común sobre Cuba.

Sin embargo, la decidida apuesta del nuevo Ejecutivo por restablecer el diálogo con Cuba y relanzar la relación con la Unión Europea (UE) no iba a resultar una tarea fácil. Entre otras cuestiones porque el Partido Popular (PP), principal partido de la oposición, no estaba conforme con ese cambio de rumbo e iba a intentar trabar cualquier intento de acercamiento con el régimen cubano. A título de ejemplo, resulta significativo el episodio protagonizado en octubre de 2004 por el diputado del Partido Popular (PP), Jorge Moragas, durante un viaje organizado a la Isla, el cual, junto a dos parlamentarias

holandesas, trató de reunirse con miembros de la disidencia cubana, cosa que no pudo conseguir pues le fue denegada la entrada a Cuba⁶.

Este suceso, más allá de tratarse un episodio aislado, evidenciaría uno de los aspectos más significativos de la política exterior española, cual es la confrontación permanente entre sus dos principales partidos. Enfrentamiento que en materia de relaciones entre España y Cuba se recrudece especialmente, alcanzándose tintes esperpénticos, hasta el punto que algún autor se ha referido a este asunto como verdadera “esquizofrenia” sobre el tema cubano (Erikson 2010). De qué otro modo puede comprenderse el cambio de rumbo liderado por Rodríguez Zapatero hacia Cuba, basado en políticas de acercamiento y de diálogo, cuando a principios de la década el gobierno presidido por José María Aznar ejercía un papel totalmente contrario, liderando y ensayando políticas de presión hacia la Isla. Es también singular que cualquier decisión sobre esta materia genere tanto debate en clave interna y despierte a su vez tanto interés en los medios de comunicación.

En cualquier caso y volviendo al curso de los acontecimientos, los gestos del gobierno presidido por el Presidente Rodríguez Zapatero obtuvieron sus primeros frutos y sirvieron para reiniciar formalmente el diálogo con el gobierno cubano, el cual, durante la celebración del Día de la Hispanidad del año 2004, anunció la normalización de las relaciones bilaterales (Bayo 2006). La plasmación formal de este compromiso se escenificó un mes más tarde, con la reunión mantenida en La Habana entre el Ministro de Exteriores cubano Felipe Pérez Roque y el embajador español Carlos Alfonso Zaldívar. Este contacto no dejó de causar estupefacción para las distintas embajadas europeas, pues constituyó la primera entrevista oficial entre un dirigente cubano y un diplomático de la Unión Europea (UE) desde la imposición de sanciones a Cuba en junio de 2003. Una entrevista que fue promovida unilateralmente por el gobierno español y al parecer no fue comunicada a los distintos embajadores de los países de la Unión Europea (UE) representados en Cuba⁷.

La forma en que los distintos socios europeos recibieron el cambio de orientación iniciado por España hacia Cuba y su intención de encabezar una revisión de las relaciones entre la UE y Cuba, puso de manifiesto una vez más la contradicción siempre existente entre los distintos Estados miembros sobre este asunto. En cualquier caso, la tozudez del Ejecutivo español, consiguió impulsar en noviembre de 2004 la celebración de una reunión en Bruselas, de

⁶. “El PSOE acusa al PP de tratar de impedir que la UE revise su relación con Cuba”, *La Vanguardia*, 18 de octubre de 2004.

⁷. “España y Cuba reanudan el diálogo tras más de un año de ruptura”, *La Vanguardia*, 26 de noviembre de 2004)

la que surgió un compromiso para replantear e impulsar el diálogo entre la Unión Europea y Cuba, tanto con el régimen de Fidel Castro, como con los representantes de la disidencia. De ese modo, el comité de expertos sobre América Latina de la UE (COLAT) encomendó a los embajadores de los Estados miembros con representación en Cuba un informe para avanzar en ese sentido. Esa reunión, significó para la representación española y principalmente para el gobierno de Rodríguez Zapatero un gran éxito, pues en apenas 8 meses desde su triunfo en las elecciones generales había conseguido hacer visible el anunciado cambio de rumbo de la política exterior española, al tiempo que se confirmaba el liderazgo del nuevo gobierno español en las relaciones con Cuba, en el seno de la Unión Europea (UE)⁸.

El desafío emprendido por España para “normalizar” las relaciones entre la Unión Europea (UE) y Cuba se vio favorecido a finales de 2004 por el gesto llevado a cabo por el régimen de Fidel Castro, el cual ordenó la excarcelación de varios presos políticos, favoreciendo así la confección de informes positivos por parte de los embajadores de los Estados miembros en Cuba, los cuales serían valorados por el comité de expertos sobre América Latina de la UE (COLAT), para proponer la suspensión de las sanciones adoptadas contra la Isla y su sustitución por un diálogo reforzado⁹.

La suspensión formal de las sanciones quedaba supeditada en cualquier caso, a la decisión formal que debían de tomar los Ministros de exteriores de los distintos socios europeos en enero de 2005, no obstante la propuesta del comité de expertos *per se* constituía un nuevo éxito para la diplomacia española que veía como su propuesta de cambio en las relaciones con el país caribeño resultaba respaldada por ese órgano técnico¹⁰.

El año 2004 suponía para la diplomacia española una victoria, pues su estrategia de promover el acercamiento entre la UE y Cuba se desarrollaba acorde con sus intereses. Si bien no se había concretado definitivamente la supresión de las sanciones impuestas a la isla en el 2003, todo apuntaba a que este logro se acabaría alcanzando. Nuevamente, España estaba tratando de rediseñar la política exterior de la Unión Europea (UE) hacia Cuba, desde su posición de interlocutor privilegiado y aprovechando el sistema de “ejes y radios” (*hubs and spokes*) en el que tradicionalmente se ha basado la construcción y organización de las relaciones exteriores de la Unión Europea

⁸. “La UE se replantea la relación con Cuba y relanza el diálogo con Gobierno y disidentes”, *La Vanguardia*, 17 de noviembre de 2004.

⁹. “Cuba reagrupa a otros 16 disidentes y despierta expectativas sobre nuevas excarcelaciones”, *La Vanguardia*, 2 de diciembre de 2004.

¹⁰. “La UE alcanza un consenso para suspender las sanciones diplomáticas impuestas a Cuba”, *La Vanguardia*, 15 de diciembre de 2004.

(UE) con el país caribeño¹¹. Un sistema que, como se explicara en el apartado precedente, ya había sido utilizado con anterioridad por el gobierno de José María Aznar para promover políticas de restricción de concesiones a la Isla (Perera 2004). Ahora bien, al gobierno de Rodríguez Zapatero no le iba a resultar tan sencillo poner en marcha su planes, pues el ingreso a la Unión Europea (UE) en el año 2004 de países como la República Checa, Polonia o Hungría, le iban complicar bastante sus objetivos de consensuar con sus socios europeos una reforma de las relaciones exteriores euro cubanas. Y ello, por cuanto esos países, los cuales habían pertenecido a la antigua Europa comunista del Este, mantienen posturas de firme oposición al régimen castrista (Bermúdez 2010).

Con todo, tras las gestiones y consultas llevadas a cabo entre las distintas cancillerías, los embajadores europeos en La Habana y el comité de expertos sobre América Latina de la UE, a finales de enero de 2005 el Consejo de Ministros Exteriores de la UE, ratificó un acuerdo por medio del cual se anunciaba la supresión temporal de las medidas sancionadoras impuestas a Cuba el 5 de junio de 2003. Todo ello, con la expresa oposición de la República Checa y condicionado a una nueva revisión en junio de ese mismo año. Se mantenía no obstante la Posición Común adoptada el año 1996. De este modo, se reiniciaban las visitas de alto nivel y la asistencia a eventos culturales en La Habana por parte de los dignatarios europeos¹².

Ahora bien, este viraje político de la Unión Europea (UE) a instancias de España no fue asumido positivamente por todos los socios europeos, tal y como se ha referido al señalar a la República Checa como principal detractora del mismo, pero tampoco por el conjunto de las instituciones europeas. A este respecto, a finales de abril de 2005, el Parlamento de la UE acordó emitir un informe mostrando su desacuerdo con el “súbito cambio de estrategia” adoptado por el Consejo de la UE hacia Cuba. Dicho informe se hallaba en la línea de una resolución dictada por Naciones Unidas criticando la situación del los Derechos Humanos en Cuba¹³.

Pues bien, por si no fueran suficientes las dudas acerca de la conveniencia de mantener la suspensión de las sanciones, en mayo de 2005 se produjo una

¹¹. Se asume la noción de ejes y radios (“Hubs and spokes”) empleada por Perera (2004) y Perera (2010), consistente en que en la proyección exterior de la UE, se concede preeminencia a unos determinados Estados para que tracen la línea a seguir respecto de determinados países o aéreas específicas, con los que el Estado en cuestión mantuvo y/o mantiene un vínculo especial, como el haber sido una antigua colonia. España sería el eje de la política de la UE hacia América Latina y, particularmente, hacia Cuba.

¹². “La UE suspende las sanciones contra Cuba a instancias de España y con pegas de Chequia”, *La Vanguardia*, 1 de febrero de 2005.

¹³. “La Eurocámara condena el giro político de la UE hacia Cuba, impulsado por España”, *La Vanguardia*, 29 de abril de 2005.

nueva situación de crisis diplomática entre la Unión Europea (UE) y Cuba, al expulsar esta última de la Isla a varios parlamentarios, entre ellos el político de CiU Jordi Xuclà, cuando los mismos trataban de participar en una reunión de opositores al régimen¹⁴.

Sin embargo, este percance, a pesar de lo que en un primer momento pudo pensarse y pese a las palabras expresadas por el Comisario de la UE para Latinoamérica, Louis Michel, cuando apuntó que “hasta a los países socios más amigos de Cuba va a costarles mantener su actual posición política” (en clara referencia a España), no tuvo graves consecuencias en la nueva línea política trazada por la Unión Europea (UE) respecto de Cuba. Prueba de ello, es que a mediados de junio de ese año, tal y como se había acordado a principios de año, los Ministros de Exteriores de la UE decidieron revisar el mantenimiento o no de la suspensión de las sanciones adoptadas hacia Cuba en el año 2003, resolviendo que la suspensión se prolongaría por un año más¹⁵.

Pese a los esfuerzos por mejorar las relaciones con Cuba, en clave económica, el año 2005 trajo consigo una serie de datos que evidenciaba que Europa estaba perdiendo terreno en la Isla, respecto de países como Venezuela y China. Unos datos que preocupaban mucho a los empresarios españoles debido a su presencia privilegiada y mayoritaria en la Isla. Según informaba el diario *Granma* se estaba produciendo una variación de las cuotas porcentuales del comercio cubano, situando por continente en primera posición a América Latina con un 49 % del comercio, en segundo lugar a Europa con un 29 % y en tercera posición con un 19 % a Asia y Oriente Medio¹⁶.

El año 2006 se inició con la adopción por el Parlamento de la UE de un texto por medio del cual se ponía de manifiesto el descontento con la política de acercamiento iniciada por el Ejecutivo de la Unión Europea (UE) hacia Cuba, dado que no estaba cosechando los frutos esperados. Si bien este texto constituía un primer aviso para el plan de acción promovido por el gobierno de Rodríguez Zapatero, en términos prácticos no se produjo una alteración de las medidas existentes con respecto a la Isla¹⁷.

De hecho, esta declaración quedaría pronto eclipsada por un acontecimiento de especial trascendencia sucedido el 31 de julio de 2006, cual fue la cesión temporal del poder por parte de Fidel a su hermano Raúl Castro. Lo cierto es

¹⁴. “Crisis diplomática entre Europa y Cuba por la expulsión de varios parlamentarios”, *La Vanguardia*, 21 de mayo de 2005.

¹⁵. “Decepción entre la disidencia cubana por la nueva suspensión de las sanciones de la UE”, *La Vanguardia*, 14 de junio de 2005.

¹⁶. “Fidel cambia de amigos”, *La Vanguardia*, 2 de noviembre de 2005.

¹⁷. “La Eurocamara constata la falta de frutos de la política hacia Cuba inspirada por Madrid”, *La Vanguardia*, 2 de febrero de 2006.

que ese momento se vivió con gran intensidad, pues Raúl Castro en su primera aparición pública expresó su interés en mejorar la relación con EEUU. No obstante y, al mismo tiempo se movilizaba a la reserva militar, mientras que, desde Miami, el exilio cubano animaba al pueblo cubano a la sublevación (Domínguez y Gratius 2006). A pesar de las expectativas iniciales, no se produjeron cambios significativos, ni tampoco transición alguna del régimen político y, Cuba volvió a instalarse en su permanente situación de inmovilismo.

El gobierno de Rodríguez Zapatero inició el año 2007 con renovadas energías y lejos de desfallecer en su empeño por fomentar políticas de acercamiento y diálogo con el régimen cubano, se lanzó nuevamente a la acción. En abril de 2007 el Ministro de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, inició una visita oficial de 2 días a Cuba, manteniendo una reunión al más alto nivel con el Presidente en funciones, Raúl Castro. Según informara el propio gobierno español, esa visita representaba la “culminación lógica de la estrategia de normalización de relaciones seguida desde el cambio de gobierno con respecto a Cuba”¹⁸. El resultado de esa visita trajo también consigo la firma de un acuerdo por medio del cual se preveía la creación de diálogo permanente entre Cuba y España, al tiempo que se restablecía la cooperación bilateral¹⁹.

Fuere o no fuere debidamente calculado por el gobierno español, lo cierto es que esa visita volvió a reabrir el debate sobre las relaciones entre la Unión Europea (UE) y Cuba, un tanto estancado desde que en el año 2005 se acordara la suspensión de las sanciones diplomáticas impuestas a la Isla el 2003. Un debate que ganó intensidad a causa del acuerdo suscrito entre España y Cuba (establecimiento de un “mecanismo permanente y formal de diálogo político” basado principalmente en la celebración de reuniones periódicas sobre varias materias y la reanudación de la cooperación bilateral), que suscitó algunas críticas, algunas de las cuales fueron promovidas por el Grupo del Partido Popular del Parlamento europeo, el cual trató de censurar la visita del Ministro de Exteriores español por considerarla contraria a la Posición Común de la Unión Europea (UE) hacia Cuba²⁰.

En cualquier caso, esas críticas no tuvieron un gran efecto, pues tan solo 2 meses después, los Veintisiete acordaron reemprender el diálogo con la Isla y para ello cursaron una invitación formal para que una delegación cubana visitara Bruselas. E igualmente acordaran emitir una declaración en la que la Unión Europea (UE) se ofrecía a establecer un dialogo “recíproco y no

¹⁸. “Europa vuelve a Cuba tras años de gélida relación entre la isla y la UE”, *La Vanguardia*, 2 de abril de 2007.

¹⁹. “España y Cuba suscriben un mecanismo de diálogo continuo y reanudan a cooperación”, *La Vanguardia*, 4 de abril de 2007.

²⁰. “Cambio de ciclo con Cuba”, *La Vanguardia*, 5-6 de abril de 2007.

discriminatorio” con la Isla. Es cierto que ese acuerdo constituyó una solución de urgencia, frente al veto de la República Checa, Suecia y Reino Unido a la propuesta de suspender definitivamente las sanciones diplomáticas impuestas a Cuba en el año 2003, pero lo cierto es que el gobierno español pudo felicitarse por esta nueva declaración. Tal y como señaló el Ministro Moratinos “las conclusiones van en la línea que siempre ha defendido el Gobierno español. Cada año vamos avanzando en nuestra estrategia.” Ciertamente el viaje del titular de exteriores español a Cuba en abril de 2007 constituyó una apuesta arriesgada por parte del gobierno de Rodríguez Zapatero. Para algunos constituyó una decisión arriesgada, por sorpresiva y unilateral, pero lo cierto es que la misma reportó al gobierno español un nuevo triunfo, pues los socios europeos avalaron la postura española de seguir trabajando por abrir el diálogo con el régimen cubano, otorgando nuevamente a España el papel de interlocutor aventajado con la Isla²¹.

El año 2008 se inició con la noticia del traspaso de poder por parte del “comandante” a favor de su hermano Raúl Castro, así como con la visita oficial a la Isla por parte del Secretario de Estado del Vaticano, el cardenal Tarcisio Bertone. Raúl Castro fue designado como nuevo Presidente del Consejo de Estado, cargo que su hermano Fidel había venido ocupando por un periodo de 30 años. A pesar de que la visita no fue programada en términos políticos, sino estrictamente pastorales, no es menos cierto que el encuentro estuvo cargado de una gran simbología, pues el régimen cubano mostraba a la comunidad internacional su intención de fortalecer su relación con el Vaticano, en un momento en el que imperaba un clima de cierta distensión en sus relaciones con la UE, a instancias de España.

Precisamente esa atmosfera de relajación, propició que en marzo de 2008, el Comisario europeo de ayuda al desarrollo, Louis Michel visitara la Isla con el firme objetivo de seguir trabajando para normalizar las relaciones bilaterales entre Cuba y la UE. Esta visita, precedida del viaje realizado en abril de 2007 por el Ministro español Miguel Ángel Moratinos y del encuentro mantenido entre autoridades europeas y el Canciller cubano Pérez Roque en Nueva York, sirvió de base para la definitiva supresión de las sanciones impuestas a Cuba en el año 2003, en aquel momento temporalmente suspendidas²².

Esas sanciones, fueron definitivamente levantadas por la Unión Europea (UE) en junio de ese mismo año²³ y la decisión fue acogida por la diplomacia española como un triunfo personal, pues no debe de olvidarse que el gobierno

²¹. “La UE tiende la mano a la Cuba de Raúl Castro para retomar el diálogo”, *La Vanguardia*, 19 de junio de 2007.

²². “Cuba se abre al exterior y recompone lazos con la UE”, *La Vanguardia*, 8 de marzo de 2008.

²³. Comunicado de prensa de la Sesión nº 2881 del Consejo Agricultura y Pesca, Luxemburgo, 23 y 24 de junio de 2008. Disponible su consulta en <<http://europa.eu/rapid/searchAction.do>>

de Rodríguez Zapatero había trabajado por su consecución desde su llegada al poder. El fin de la “guerra del canapé”, nombre coloquial con el que fueron bautizadas estas sanciones, por haber promovido la Unión Europea (UE) la invitación de disidentes cubanos a las celebraciones y reuniones que tenían lugar en las embajadas europeas en Cuba, abría un nuevo periodo en las relaciones euro cubanas, un periodo que se presentaba incierto²⁴.

La noticia de la suspensión de las sanciones tuvo muy buena acogida por el régimen cubano, como lo demuestra el hecho de que en octubre de 2008, el Ministro de Asuntos Exteriores cubano Felipe Pérez Roque se desplazara a Bruselas para mantener la primera reunión ministerial desde el año 2003²⁵. Raúl Castro veía como desde su llegada a la presidencia en febrero de 2008, se sucedían las buenas noticias pues a la suspensión de las sanciones por la Unión Europea (UE), se sumaba el hecho de que La Habana comenzara a restablecer lazos con distintos países latinoamericanos con los que Cuba se encontraba distanciada. Es el caso de países como El Salvador o Costa Rica, con los cuales Cuba restableció las relaciones diplomáticas en el 2009 (Erikson 2010).

Tras la satisfacción por la suspensión definitiva de las sanciones de 2003 y para nueva complacencia de España, la Unión Europea (UE) inició el año 2009 dispuesta a seguir trabajando por avanzar en el diálogo con el gobierno cubano. La reunión mantenida en junio por los titulares de exteriores de los veintisiete socios europeos, así lo puso de manifiesto. Y es que en esta ocasión pareció existir consenso por seguir trabajando por mejorar las relaciones bilaterales con la Isla, en gran parte por los gestos conciliadores mostrados por América Latina y EEUU hacia Cuba²⁶.

Sea por lo que fuere, lo cierto es que nuevamente el incansable Ministro de Exteriores español Miguel Ángel Moratinos lanzó ante sus colegas un órdago en favor de substituir la Posición Común de 1996 por un acuerdo bilateral entre Unión Europea (UE) y Cuba. Y no sólo lo hizo delante de los distintos Ministros Exteriores europeos, sino que en octubre de 2009 se reunió en La Habana con el presidente Raúl Castro para trasladarle su compromiso de seguir trabajando para levantar la Posición Europea de 1996, durante la presidencia española de la Unión Europea (UE), cuyo comienzo oficial tendría lugar el 1 de enero de 2010²⁷.

Ahora bien, más allá de la promesa efectuada por el canciller español al presidente cubano, lo cierto es que en la agenda de asuntos de la presidencia

²⁴. “El fin de la ‘guerra del canapé’”, *La Vanguardia*, 20 de junio de 2008.

²⁵. “Barcelona lo tiene difícil para ser la ‘capital’ mediterránea”, *La Vanguardia*, 17 de octubre de 2008.

²⁶. “España normalizará las relaciones de la UE con Cuba el 2010”, *La Vanguardia*, 16 de junio de 2009.

²⁷. “Moratinos se ofrece a Raúl Castro como puente a la UE”, *La Vanguardia*, 20 de octubre de 2009.

semestral española de la UE no figuraba expresamente la normalización de las relaciones con Cuba. Muchas voces ya apuntaban que España pasaría de puntillas por encima de los asuntos más espinosos en cuestión de relaciones exteriores de la UE y, el tema cubano, dada la falta de consenso entre los socios europeos, era claramente uno de ellos²⁸.

Tal y como el mismo Rodríguez Zapatero explicó en enero de 2010 ante los parlamentarios de la Eurocámara, las prioridades de la presidencia europea española de la Unión Europea iban a concretarse en cuatro puntos: promoción de un mercado común de la energía, impulso de un mercado interior digital, fomento de la industria y economía verde y sostenible y apoyo a la universidad y espacio de investigación común. Ni rastro, ni tan siquiera un comentario o una mención a Cuba²⁹.

Y por si la pretendida toma de distancia del Presidente español respecto de Cuba no hubiera sido lo suficientemente explícita, un mes después de su comparecencia en el Parlamento europeo, Rodríguez Zapatero, en una reunión de presidentes de las comisiones de exteriores de los distintos parlamentos nacionales de la UE, condenaba de forma enérgica el fallecimiento del disidente cubano en huelga de hambre, Orlando Zapata, y exigía al régimen cubano la liberación de los presos de conciencia y el respeto de los derechos humanos. Este gesto, interpretado por algunos como una rectificación de la política de mano tendida impulsada por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) desde el 2004, fue matizado de inmediato, como no podía ser de otro modo, por el Ministro de exteriores Miguel Ángel Moratinos, el cual explicó que el fallecimiento de Orlando Zapata no cambiaría la percepción de España y su voluntad de seguir avanzando en el diálogo con Cuba para mejorar la situación de los presos. Ciertamente, este episodio denotó una cierta contradicción y puso de manifiesto una cierta incoherencia entre las palabras del presidente español y su ministro de exteriores. O al menos, así lo entendió el Partido Popular (PP), el cual conminó al canciller Miguel Ángel Moratinos, a seguir los dictados del presidente Rodríguez Zapatero.

Pues bien en ese clima, se desarrolló en el mes mayo la cumbre UE-América Latina, la cual contó únicamente con la presencia de catorce jefes de Estado y de Gobierno de los veintisiete socios europeos y en la que destacaron también las ausencias significativas de algunos líderes latinoamericanos como Hugo Chávez. Ante este panorama, la reunión se desarrolló de manera fría y sin la voluntad de alcanzar acuerdos significativos, con excepción de la creación de un fondo de inversión europeo para América Latina y algunos acuerdos

²⁸. “Una presidencia muy exterior”, *La Vanguardia*, 29 de diciembre de 2009.

²⁹. “Zapatero evita el chaparrón de la derecha en su examen europeo”, *La Vanguardia*, 21 de enero de 2010.

puntuales con varios países centroamericanos en materia de libre comercio. Una cumbre casi de compromiso, en la que una vez más el tema cubano no tuvo cabida³⁰.

Precisamente, ese entorno de frialdad en el que se había instalado en los últimos meses el tema cubano, llevó al infatigable canciller español a solicitar a sus homólogos europeos un aplazamiento de la revisión de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y Cuba, prevista para ese mes de junio. Esa prórroga fue aceptada por los distintos titulares de asuntos exteriores de los Estados miembros, postergándose hasta septiembre la reunión y decisión sobre ese asunto. De este modo, España ganaba tiempo para que los Veintisiete no votaran condicionados por el reciente fallecimiento del disidente Orlando Zapata y valoraran en su justa medida los nuevos gestos de las autoridades cubanas, consistentes en la liberación de algunos presos políticos y en el inicio del diálogo con la Iglesia. Por otro lado, el gobierno de Rodríguez Zapatero se aseguraba no tener que asumir durante la presidencia de turno española del Consejo de la UE, un más que probable fracaso, teniendo en cuenta su posicionamiento en ese asunto. “Perder en casa” hubiera resultado muy doloroso³¹.

Ese aplazamiento interesado por el Ministro español constituyó una buena maniobra, pues un mes más tarde de su solicitud, el gobierno cubano comunicaba su intención de liberar a 50 presos políticos, en el marco de las conversaciones que estaba llevando a cabo con representantes de la Iglesia. Esa circunstancia, representaba una buena noticia y traía esperanzas para los partidarios de normalizar las relaciones entre la UE y la isla en la reunión que pasado el verano debían de mantener los Veintisiete³².

No obstante y como no podía de ser de otro modo, ante una noticia como esa, sólo cabía esperar una de signo contrario. Y ésta llegó de la mano del Parlamento de la UE, cuando a principios de octubre de 2010 comunicó su decisión de otorgar el premio Sájarov al disidente cubano Guillermo Fariñas, protagonista de varias huelgas de hambre en favor de la liberación de presos políticos cubanos. El momento escogido por la Eurocámara para hacer pública la concesión del galardón no fue fruto de la casualidad, dado que en tan sólo unos pocos días, los Ministros de asuntos exteriores de los distintos Estados miembros debían de reunirse para revisar las relaciones con la Isla y más concretamente para acordar mantener o no la Posición Común de 1996, por

³⁰. “La UE y América Latina cierran en Madrid un cumbre sin perfil”, *La Vanguardia*, 19 mayo de 2010.

³¹. “Moratinos logre que la UE aplase la revisión de sus relaciones con Cuba”, *La Vanguardia*, 15 junio de 2010.

³². “La UE celebra las liberaciones pero no promete cambios inmediatos”, *La Vanguardia*, 9 julio de 2010.

cuya anulación había trabajado persistentemente el ya ex ministro de exteriores español Miguel Ángel Moratinos³³.

Este panorama parecía evidenciar que los Ministros de exteriores no introducirían avances significativos y que imperaría la resistencia al cambio de relaciones con la Isla, asistiendo a una reedición del denominado por algún autor como “*el cansino debate europeo sobre Cuba*”³⁴. Máxime, cuando la nueva titular de asuntos exteriores española, Trinidad Jiménez, no tenía intención de batallar por este asunto con el mismo entusiasmo que lo había hecho su antecesor en el cargo, habiéndose incluso anunciado que el Gobierno español renunciaría a defender la derogación de la Posición común de 1996 y abogaría por planteamientos más modestos como la firma de acuerdo de cooperación con Cuba, tras la reciente liberación de 40 presos políticos³⁵.

Pues bien, tal y como se preveía los Veintisiete cumplieron con el guión establecido y renunciaron a normalizar las relaciones con Cuba, confirmando como documento marco en las relaciones con la Isla el relativo a la Posición Común de 1996. A pesar de ello y, como pequeña contraprestación, la Alta Representante de asuntos exteriores y políticas de seguridad de la UE, Catherine Ashton, recibió el encargo de establecer nuevos contactos con el régimen cubano para seguir trabajando por promover el diálogo y cooperación política y económica³⁶.

Aun sin formar parte del programa establecido, la sustitución de la Posición Común hacia Cuba por un acuerdo bilateral sujeto al compromiso del régimen cubano de respetar los derechos humanos, durante la presidencia semestral de la UE por parte de España, hubiera supuesto la coronación de los esfuerzos iniciados por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en el año 2004, sin embargo, esos planes se vieron claramente frustrados por las circunstancias reseñadas (imposibilidad del régimen cubano de impedir el fallecimiento de uno de los símbolos de la disidencia cubana, Orlando Zapata, y la concesión por el Parlamento europeo del premio Sájarov a otro disidente Cubano, Guillermo Fariñas) (Bermúdez 2010).

³³. “La Eurocámara premia la lucha por la libertad del cubano Fariñas”, *La Vanguardia*, 22 de octubre de 2010.

³⁴. GRATIUS, S. (2010b), “El cansino debate europeo sobre Cuba”, *Foreign policy en español*, (39).

³⁵. “España renuncia a dar la batalla por Cuba ante la Unión Europea”, *La Vanguardia*, 23 de octubre de 2010).

³⁶. “La UE tiende la mano a Cuba pero evita normalizar sus relaciones”, *La Vanguardia*, 26 de octubre de 2010.

2.- BALANCE DE LOGROS Y FRACASOS

La decidida apuesta del gobierno de Rodríguez Zapatero por promover un cambio en la política exterior española tras su victoria en las elecciones de 2004, constituyó una de las cuestiones de mayor relevancia de su programa político. Entre las prioridades de la nueva configuración de la acción exterior española se hallaba la intención de recuperar el diálogo con las autoridades cubanas, así como la voluntad de modificar las relaciones entre la Unión Europea (UE) y Cuba.

El propósito de superar la situación de bloqueo en que se encontraban las negociaciones y contactos entre los gobiernos de Madrid y La Habana desde agosto de 2003, fue expresado en las primeras comparecencias efectuadas por el nuevo Ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, el cual reconocía haber mantenido ya contactos con el Ministro de Exteriores cubano para iniciar la recuperación de las relaciones bilaterales y, por lo pronto, para que de manera inmediata se reabriera el Centro Cultural de España en Cuba³⁷.

El férreo deseo de acabar con la medida adoptada por la Unión Europea (UE), en el año 2003, a iniciativa del gobierno español, de invitar a los disidentes a las fiestas nacionales, también constituyó una prioridad desde el primer instante, declarando el Ministro español que esa decisión se había mostrado ineficaz en la mejora de la situación de los presos de conciencia cubanos y, que suponía además un hándicap en la mejora del proceso de “normalización” de las relaciones con Cuba³⁸.

Ambos objetivos fueron parcialmente alcanzados entre finales del año 2004 y principios del 2005, pues España restauró sus relaciones con Cuba, haciéndolo público durante la celebración del día de la Hispanidad de ese año, al tiempo que conseguía que los Veintisiete dieran luz verde a la suspensión temporal de las sanciones impuestas a Cuba en el año 2003, acordadas tras el encarcelamiento de un grupo de 75 disidentes políticos. Esos logros, aunque valorados por la diplomacia española como un triunfo, se hallaban todavía muy lejos de poder ser identificados como una transformación de las relaciones bilaterales entre la Unión Europea (UE) y Cuba. A pesar de ello, sí

³⁷. “Comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores y de cooperación, Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, ante el pleno del Congreso, para responder a la pregunta del Diputado Eduardo Madina Muñoz, del grupo socialista, sobre si considera el Gobierno que la política exterior que va a desarrollar cuenta con el apoyo mayoritario de la sociedad española” (BOCG núm. 6, 12 de mayo de 2004).

³⁸. “Comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, ante el pleno del Congreso, para responder a la pregunta del diputado Jorge Moragas Sánchez, del Grupo Popular, sobre si es cierto que el Gobierno de España pretende relajar las medidas aprobadas por la Unión Europea en junio de 2003 en defensa de los derechos humanos de la disidencia y los presos de conciencia en Cuba” (BOCG núm. 35, 29 de septiembre de 2004).

parecía evidenciarse que la estrategia promovida por José Luis Rodríguez Zapatero obtenía sus primeros frutos.

En los dos años siguientes, el ejecutivo español no realizó actuaciones destacables, ni tampoco se produjeron novedades significativas en la política de la Unión Europea (UE) hacia la Isla, confirmándose por los Estados miembros la situación de suspensión temporal de las sanciones de 2003 impuestas a Cuba. Y ello, pese al descontento expresado por el Parlamento europeo a principios de 2006, respecto de esa nueva política de mano tendida.

A pesar de ese periodo de relajación, el gobierno de Rodríguez Zapatero parecía tener claros sus objetivos, pues en el año 2007, el Ministro de Exteriores Miguel Ángel Moratinos viajaba a Cuba para reunirse con el Presidente en funciones, Raúl Castro, a fin de suscribir un acuerdo entre España y Cuba. Ese viaje, organizado unilateralmente por el gobierno español y censurado por no pocas voces, motivó que la Unión Europea (UE) reemprendiera las conversaciones con las autoridades cubanas, que se cursara una invitación formal para que una delegación cubana visitara Bruselas y, que se emitiera una declaración en la que se ofrecía el diálogo “recíproco y no discriminatorio” a las autoridades cubanas. Nuevamente, el titular de asuntos exteriores había tenido éxito, dado que con su maniobra había conseguido reactivar los contactos entre Europa y la Isla, avanzándose en la línea promovida por el gobierno español. De hecho, ese contacto del Canciller español, más la visita a Cuba del Secretario de Estado del Vaticano, así como el viaje a la Isla por parte del Comisario europeo de ayuda al desarrollo, Louis Michel, propiciaron que en junio de 2008, los Estados miembros de la Unión Europea (UE) votaran a favor de levantar definitivamente las sanciones impuestas a Cuba en el año 2003. Esta vez, sí podía reconocerse al gobierno español la consecución de un resultado reseñable.

Tras cuatro años de mandato, el gobierno de Rodríguez Zapatero había conseguido “normalizar” las relaciones bilaterales entre España y Cuba, habiendo rubricado incluso un acuerdo de colaboración/cooperación con las autoridades cubanas, y había conducido a sus socios europeos a suspender definitivamente las sanciones impuestas a Cuba en el año 2003.

Ahora bien, a pesar de los éxitos del gobierno español, la obtención de esos resultados no constituían una verdadera renovación del marco de relaciones entre la Unión Europea (UE) y Cuba, ni hacía presagiar a corto plazo la substitución de la Posición Común de 1996, en beneficio de un acuerdo de cooperación. Más bien, esos resultados, tenían como objetivo prioritario resolver una situación muy concreta relacionada con la defensa intereses económicos de España en la Isla, cual era la mejora de la realidad de los empresarios españoles en la Isla, los cuales se habían encontraban un tanto

desamparados tras la congelación de las relaciones con la Unión Europea (UE) ordenada por Fidel Castro en el año 2003. Durante un tiempo las autoridades cubanas ni tan siquiera aceptaban reunirse con el embajador español. (Bermúdez 2010).

Por tanto, esas conquistas, más allá de satisfacer preferencias internas muy precisas y de reforzar el papel de España como interlocutor aventajado con la Isla, no certificaban todavía la capacidad del gobierno de Rodríguez Zapatero para influir decisivamente en el dictado y diseño de las políticas europeas hacia Cuba, cosa que sí se había conseguido durante los gobiernos de José María Aznar.

Ese desafío, llegaría de la mano del anuncio realizado a finales de 2009, por el Ministro de exteriores Miguel Ángel Moratinos, el cual expresó su compromiso de trabajar activamente para que durante la presidencia semestral del Consejo de la Unión Europea (UE) por parte de España (primera mitad del año 2010) se levantara la Posición Común de 1996. Una apuesta bastante precipitada y poco consensuada con el equipo gobierno, pues esa posibilidad no fue incluida expresamente en la agenda de la presidencia rotatoria española, ni tampoco fue mencionada por el Presidente José Luis Rodríguez Zapatero en sus discursos ante el Pleno del Congreso de los Diputados³⁹, ni ante la Eurocámara⁴⁰.

Quizá por esa falta de convicción, la presidencia española del Consejo de la Unión Europea no traería el objetivo esperado (al menos para Canciller español Miguel Ángel Moratinos), pues los Veintisiete nunca mostraron voluntad de normalizar las relaciones con Cuba, ratificando meses más tarde la Posición Común de 1996 como documento de referencia en las relaciones bilaterales con la Isla. Ciertamente, las posibilidades de España de convencer a sus socios europeos para introducir cambios en las relaciones con la Isla se presentaban muy dudosas, contándose además con la oposición frontal del Parlamento de la UE. Máxime, cuando con la entrada del Tratado de Lisboa (en vigor desde el 1 de diciembre de 2009), se pretenden reducir notablemente las capacidades de las presidencias rotatorias del Consejo de la Unión Europea, especialmente en cuestiones relativas a la acción exterior de la Unión Europea (UE). La creación del Presidente estable del Consejo Europeo y, sobretodo del Alto representante para la Política Exterior y del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), así lo evidencian (Granell 2010). No

³⁹. “Comparecencia del Presidente del Gobierno ante el Pleno del Congreso de los Diputados para explicar las Conclusiones del Consejo Europeo y exponer las prioridades de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea del Primer Semestre de 2010” (Diario de sesiones del Congreso del Pleno, núm. 132 de fecha 16/12/2009).

⁴⁰. Disponible su consulta en <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IMPRESS+20100119IPR67609+0+DOC+XML+V0//ES&language=ES>>

hubiera sido muy comprensible, que España se hubiera apuntado un tanto político en materia de relaciones exteriores, justo en el momento en que la Unión Europea (UE) estrenaba la figura de Alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común. Consciente de las dificultades, el gobierno español, en agosto de 2010, en previsión de la imposibilidad de conseguir el resultado esperado durante la Presidencia del Consejo de la UE, buscaba precisamente el apoyo de la Alta Representante de la UE, Catherine Ashton, con el fin de conseguir cuanto menos una flexibilización de la política de la Unión Europea (UE) hacia la Isla, así como un compromiso para seguir trabajando sobre el particular en el futuro.

En la valoración global de logros y fracasos, no parece que, hasta la fecha, el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero pueda apuntarse demasiados éxitos en la promoción del cambio de relaciones entre la Unión Europea (UE) y Cuba. Los logros, han sido más bien modestos y, en líneas generales, se concretan en la suspensión definitiva en el año 2008, de las sanciones diplomáticas impuestas a la Isla en el año 2003. Y, si se quiere, en la promoción de un nuevo impulso de los contactos bilaterales entre Bruselas y La Habana, con el fin de seguir trabajando para mejorar el diálogo político y aproximar posiciones. Por otro lado, desde que España mostrara en el 2004 su voluntad de trabajar por mejorar las relaciones con las autoridades cubanas, Cuba ha venido realizando algunos gestos que pueden catalogarse de “aperturistas”. De este modo, en el año 2008 el régimen castrista accedió a firmar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ambos pendientes de ratificación). Por último, también se ha constatado una ligera reducción del número de presos políticos, así como la liberación de alguno de ellos, especialmente desde que el régimen cubano iniciara el diálogo con la Iglesia Católica.

Con todo, el balance no es positivo para el gobierno de Rodríguez Zapatero vistas sus expectativas iniciales, pues hasta el momento, no ha conseguido persuadir a sus socios europeos, ni tampoco a las instituciones de la Unión Europea (UE), de la inoperancia de la Posición Común de 1996 y de la necesidad de su substitución por un acuerdo de cooperación con el régimen cubano. Un pacto de cooperación perseguido por los distintos gobiernos españoles durante los últimos 15 años y que no pudo alcanzarse en el año 1995, por el gobierno socialista de Felipe González, durante la segunda Presidencia rotatoria de España del Consejo de la UE. Ni tampoco en el año 2000, por el gobierno de José María Aznar, cuando se propuso a Cuba formar parte de los acuerdos de Cotonú. (Bermúdez 2010).

Para concluir este apartado, cabría introducir una reflexión acerca de si el anhelo demostrado por los distintos gobiernos españoles durante todos estos

años para tratar de influir en el régimen cubano, con el fin de que acceda a firmar un acuerdo de cooperación con la Unión Europea (UE), se corresponde realmente con el peso de las inversiones de empresas españolas en Cuba o con el volumen de cooperación oficial para el desarrollo promovido en la Isla (Domínguez y Gratius 2006) y, sobretodo, si la consecución de ese objetivo puede comportar realmente una mejora de los intereses españoles en Cuba. Más allá de esas incertidumbres y pese a los éxitos y a los fracasos, “*Cuba es aún la joya de la corona (simbólica) de la política exterior española*”⁴¹.

CAPÍTULO.- IV

FACTORES CONDICIONANTES DE LA CAPACIDAD ACTUAL DE ESPAÑA PARA INFLUIR EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA (UE) RELATIVAS A CUBA

En los capítulos precedentes se ha realizado una aproximación a la participación de los distintos gobiernos españoles en el proceso de configuración de la acción exterior de la Unión Europea (UE) hacia Cuba, valorándose los hitos más destacables. O, si se quiere, se han tratado de mostrar las fortalezas y debilidades de España, en sus esfuerzos de “europeización”⁴² de su política exterior con respecto a Cuba.

Lo que se pretende en este apartado es analizar cuáles son los factores que en la actualidad, condicionan la capacidad de España para llevar a cabo esa “europeización” de sus intereses en materia de política exterior con respecto a la Isla, en el marco del proceso de integración europeo. Para llevar a cabo ese cometido se han desarrollado dos subapartados. El primero de ellos, destinado a los -factores internos-, y en el cual se analizan algunas de las particularidades que caracterizan la configuración de la acción exterior española hacia la Isla que, como se verá, repercuten y limitan decisivamente la disposición de España para impulsar la adopción de políticas europeas sólidas hacia Cuba. Y el segundo, dedicado a examinar las principales circunstancias que caracterizan el contexto general de las relaciones euro cubanas y, el cual, se ha catalogado como -factores externos-. Entre los factores examinados, existen varios de ellos que presentan ya un largo recorrido, algunos que son más recientes y otros que plantean nuevos interrogantes.

⁴¹. PORTERO, F. y TORREBLANCA, J.I. (2007), “Política exterior: ¿Aznar o Zapatero?”, *Foreign policy Edición española*, (21): pp. 33.)

⁴². Se utiliza el concepto de “europeización”, empleado por varios autores, entre ellos Bermúdez en E., Barbé, (ed.) 2010, haciendo alusión a Börzel, en el sentido de considerar que esta práctica consiste en impulsar la adopción de una política a nivel europeo que beneficie a las propias preferencias internas. En este caso los intereses españoles con respecto a Cuba.

1.- FACTORES INTERNOS

La decidida apuesta del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) por retomar el diálogo político y la cooperación con Cuba desde su misma llegada al gobierno en el año 2004, en clara contraposición con la postura adoptada en los mandatos precedentes por el Partido Popular (PP), pone al descubierto la fuerte polarización existente entre los dos grandes partidos españoles con respecto a la política exterior española hacia Cuba. El trato doméstico que España ha venido dispensando a la Isla, revela la carencia de una verdadera “política de Estado” sobre el particular.

Esa polarización interna y el hecho de que la Unión Europea (UE) haya concedido a España el liderazgo de la política europea hacia Cuba (a partir del sistema de “ejes y radios” (*hubs and spokes*) al que ya se ha hecho alusión en capítulos anteriores), explica el motivo por el cual las políticas europeas se han mostrado tan cambiantes e incluso incoherentes, pues éstas, en muchas ocasiones, han tenido que ajustarse a las distintas coyunturas políticas en Madrid. Ciertamente, esta es una de las causas, por las que la ausencia de “política de Estado” achacada a España es también predicable respecto de la Unión Europea (UE) (Gratius 2009).

En consecuencia, el primero de los condicionantes se refiere a la incapacidad demostrada por los distintos gobiernos españoles para realizar ajustes internos, con el objeto de consensuar una política mucho más sólida y “de Estado” hacia Cuba, que pueda ser exportada y transferida, sin fisuras, al seno de la Unión Europea (UE). En cierto modo, esta incompetencia se relaciona con un factor de orden mayor, cual es la imposibilidad de los dos grandes partidos nacionales para trazar unas líneas básicas sobre la política exterior y de seguridad española. Existe una ineficacia permanente de los mismos para alcanzar consensos, no solo en asuntos como el cubano, sino en muchos otros temas vinculados con las relaciones internacionales y la acción exterior, (Sahara Occidental, Gibraltar, gestión secuestro pesquero español *Alakrana*, etc.) (Maihold, 2010).

2.- FACTORES EXTERNOS

En este subapartado se pretenden examinar los principales factores que configuran el marco de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y Cuba. Unos factores que han forjado un caso particular y, frente a los cuales, la capacidad de intervención del gobierno español se presenta más limitada o inexistente. Esas variables constituyen los principales hándicaps con los que se ha enfrentado (y se enfrenta) el gobierno de Rodríguez Zapatero desde su

llegada al poder, para tratar de imponer sus intereses en materia de política exterior hacia la Isla a nivel europeo.

a).- Las relaciones entre la Unión Europea (UE) y Cuba como sujetos de Derecho Internacional. Algunos inconvenientes:

Las relaciones políticas entre la Unión Europea (UE) y Cuba, presentan de antemano y prescindiendo de análisis más profundos, dos características fundamentales:

> Mientras que el Estado cubano representa a un país históricamente considerado del Tercer Mundo, los países integrantes de la Unión Europea, (UE), en líneas generales, se categorizarían como países desarrollados y/o industrializados.

> Por otro lado, el vínculo se produce entre un sujeto particular (República de Cuba) y una entidad homogénea y compleja como es la Unión Europea (UE). Una entidad que presenta dos niveles de soberanía interconectados, pero diferenciados, el supranacional y el intergubernamental. Y que en la configuración de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), debe de poner en consonancia distintas realidades nacionales distintas, bajo la regla de la unanimidad (Perera 1996).

Tal circunstancia, ya de por sí compleja, presenta además la dificultad añadida de que muchos Estados miembros del UE utilizan el asunto Cuba para satisfacer sus propios objetivos políticos. De este modo, en la actualidad pueden diferenciarse hasta cuatro grupos de países que promueven distintas líneas de actuación con respecto a la Isla. Los Estados nórdicos que pretenden condicionar al avance de las relaciones euros cubanas a la liberación de todos los presos políticos. Los Estados atlantistas (caso de Reino Unido), aliados de EEUU y seguidores de los planteamientos norteamericanos. Los anti castristas (caso de República Checa o Polonia) que solicitan y promueven el diálogo con la disidencia cubana y la imposición de sanciones y políticas de presión. Y los Estados miembros comprometidos con el diálogo crítico (caso de España, con excepción de los dos mandatos del partido Popular (PP)) (Gratius 2010a).

Precisamente, ésta es una de las dificultades con las que ha topado el ejecutivo español. El alto grado de discrepancia existente entre los distintos socios europeos se ha agudizado notablemente desde la ampliación de la Unión Europea (UE) hacia el Este, la cual se produjo pocas semanas después del triunfo del Partido Socialista Español (PSOE) en las elecciones de 2004. La adhesión de los ocho Países de Europa Central y Oriental (PECO), ha representado para el gobierno de Rodríguez Zapatero un fuerte desafío, pues estos países han venido a cuestionar el liderazgo de España en la Unión

Europea (UE) en las relaciones con Cuba, hasta el punto de auspiciar iniciativas en defensa de la oposición cubana, en clara oposición a las políticas del gobierno español (Natorski 2008). Países como la República Checa o Polonia han expresado su oposición manifiesta respecto de las propuestas e iniciativas impulsadas por el ejecutivo español para mejorar y normalizar las relaciones con Cuba

b).- Incidencia de la política de los EEUU hacia Cuba:

Desde la década de los sesenta, la política de presión de los EEUU con respecto a Cuba ha sido preservada por todas sus administraciones. A pesar de que esa presión se ha modulado en función de quien presidía la Casa Blanca o del contexto internacional imperante en cada momento, la misma se ha mantenido constante (Bayo 2010b). Entre las causas de esa hostilidad cabría destacar la actuación de los cubano-americanos, cuyo ánimo revanchista ha dictado en muchas ocasiones la postura de Washington hacia la Isla.

Paradójicamente, esas políticas dirigidas al hundimiento del régimen y a su sustitución por un gobierno democrático y de libre mercado, (Erikson 2010) nunca han traído el objetivo deseado, volviéndose en contra de los intereses de los EEUU y en general reforzando la posición del régimen cubano (Bayo 2010b). Quizá por ello, en los últimos años se ha producido un cambio de actitud de los EEUU, con respecto a Cuba, hasta el punto de que los EEUU se han convertido en el quinto socio comercial de la Isla, desde que en el año 2000 decidiera levantar las sanciones a Cuba en lo relativo a exportación de medicinas y alimentos. Por tanto, a pesar de haber transcurrido 50 años de bloqueo y embargo, la relación entre ambos países sigue siendo estrecha (Gratius 2009)

La llegada a la presidencia de los EEUU por parte de Barack Obama, parece haber abierto un nuevo periodo, mostrándose indicios de un acercamiento recíproco entre los EEUU y Cuba y produciéndose un alejamiento de los planteamientos defendidos por el anterior presidente norteamericano George W. Bush. En cualquier caso, esta situación se plantea todavía como una incógnita (Erikson 2010).

En lo relativo a la incidencia de esas políticas, ciertamente, la postura de los EEUU con respecto a Isla, ha tenido una gran influencia en el seno de la Unión Europea (UE). Para algunos autores como Perera (Perera 2004), las posiciones europeas con respecto a Cuba toman en consideración, como patrón o regla general, el estado de las relaciones EEUU-Cuba, de modo que no se haga peligrar la alianza estratégica de la Unión Europea (UE) por un asunto de escasa importancia en términos generales, como son las relaciones con un pequeño país caribeño. Igualmente, es innegable que el papel de los EEUU, condiciona y/o limita la capacidad de España para influir en sus socios

Europeos en la adopción de políticas europeas afines a los intereses españoles con respecto a la Isla. Un ejemplo de esta capacidad de influencia, vendría referido a la eficacia demostrada por el presidente José María Aznar en el año 1996, para convencer a los distintos Estados miembros europeos de la necesidad de endurecer las relaciones con Cuba y de aprobar la Posición Común, al hallarse las expectativas del gobierno español, en clara consonancia con los planteamientos de la administración norteamericana de la época.

No obstante, el contexto en el que se han desarrollado (o se desarrollan) los mandatos de Rodríguez Zapatero no ha sido en absoluto hostil, por cuanto, como se ha dicho, la administración Obama parece ser portadora de una nueva mentalidad respecto de la de sus predecesores, con relación a Cuba, a pesar de no haberse producido hasta el momento ningún cambio reseñable, más allá de algún tímido gesto, como la reanudación de las conversaciones sobre temas migratorios (Bayo 2010b). Incluso, podría señalarse que la sintonía entre Obama y Zapatero es correcta, como lo demuestra el hecho de que ambos mandatarios mantuvieran una reunión en la Casablanca a finales de 2009 y en la que parece que el propio Obama encomendó a Zapatero que diera instrucciones a su Canciller para que llevara un mensaje a La Habana, en favor de seguir trabajando para la aproximación de posiciones (Erikson 2010).

c).- El “inmovilismo” interno cubano y su excelente manejo de la política exterior (nuevos aliados):

Otro factor o circunstancia reseñable, viene constituido por la excelente capacidad del régimen cubano para resistir el paso del tiempo sin la necesidad de acometer reformas sustanciales. Mientras que los EEUU y la Unión Europea (UE), a lo largo de los años, han venido ensayando distintas fórmulas y políticas para tratar de influir internamente en la Isla, Cuba se ha mantenido fiel a su ya conocido “inmovilismo”, como solución de continuidad y supervivencia. Ni las políticas sancionadoras ni las de condicionalidad han conseguido influir en el régimen cubano.

Este “inmovilismo”, no obstante, contrasta notablemente con el talento demostrado por la diplomacia cubana para gestionar de manera brillante su política exterior. En la actualidad, Cuba se encuentra casi totalmente integrada en la comunidad internacional. El ingreso de Cuba en el denominado Grupo de Río a finales de 2008⁴³, así como el restablecimiento de las relaciones con países como El Salvador y Costa Rica a principios de 2009, tras 50 años de interrupción, demostrarían una mejora de sus relaciones con sus vecinos latinoamericanos. Igualmente, su estrecha relación con Venezuela,

⁴³. (NPP: “Cuba se incorpora al Grupo de Río de la mano de Lula”, *elpais.com*, 17/12/2008. <http://www.elpais.com/articulo/internacional/Cuba/incorpora/Grupo/Rio/mano/Lula/elpeuint/20081217/elpeuint_1/Tes> (consultado el 19 de agosto de 2011)

Rusia y China probaría que la Isla cuenta con aliados destacados a nivel internacional. Y, a nivel económico y comercial, la isla contaría con Canadá y España, como socios claves (Gratius 2009). También cabría destacar las buenas relaciones que en el momento actual existen entre Cuba y Brasil. La llegada al poder el año 2003 de Lula da Silva, propició la aproximación y el entendimiento entre ambos países. Desde el primer momento el gobierno brasileño expresó su voluntad de ayudar al pueblo cubano mediante la cooperación y el “compromiso constructivo”, mostrándose favorable a la no intervención, la no injerencia y al respeto a la autodeterminación con respecto a la Isla. De hecho, la reinserción de Cuba a la “familia latinoamericana” se debe en gran parte por las gestiones realizadas por la diplomacia brasileña (Ayllón 2008).

En suma, el manejo de la resistencia al cambio interno y la buena gestión de la política exterior por parte de las autoridades cubanas, han sido (y siguen siendo), las principales claves de la perdurabilidad del régimen. Estos dos factores resultan determinantes y deben ser observados con atención por España en su papel de interlocutor de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y Cuba, para tratar de evidenciar que la imposición de sanciones y las políticas de condicionalidad no son efectivas para alcanzar la normalización de las relaciones entre Bruselas y La Habana. E igualmente para poner de manifiesto que la insistencia en esa postura, puede resultar contraproducente. Como se indicó, la Isla está casi totalmente integrada en la comunidad internacional y cuenta con nuevos socios y aliados estratégicos, de modo que su autonomía es cada vez mayor y su necesidad de seguir escuchando viejas reprimendas y atendiendo exigencias de la Unión Europea (UE) menor.

d).- Novedades introducidas por el Tratado de Lisboa:

Otro de los factores a tener en cuenta, tiene que ver con el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009 y, recién estrenado durante la presidencia rotatoria española del Consejo de la Unión Europea (UE) (primer semestre de 2010). El Tratado de Lisboa introduce novedades significativas tendentes al fortalecimiento de la acción exterior de la Unión Europea. La figura del Alto Representante de la UE para asuntos exteriores y política de seguridad (adscrito en calidad de vicepresidente al Consejo y a la Comisión), así como el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), generan dudas acerca de cuál será la participación de ambos y en qué forma pueden suponer una limitación de las dinámicas de europeización de las políticas españolas hacia la Isla. Ciertamente, esas novedades constituyen (o constituirán) una nueva plataforma institucional sustentadora de la proyección de la acción exterior de la Unión Europea (UE), a las que también debe añadirse la atribución de personalidad jurídica internacional a la Unión Europea (UE) y el carácter estable de la Presidencia del Consejo Europeo. Para España el asunto no es

baladí, pues cualquier maniobra y/o gestión de ese nuevo “superministro” o de su servicio de acción exterior, deberá de seguirse con atención, especialmente en lo relativo a los asuntos relacionados con América Latina (Gratius y Sanahuja 2010).

De hecho, el gobierno socialista y, más concretamente, la Ministra de Exteriores española, Trinidad Jiménez, tuvieron ocasión de valorar el protagonismo de la Alta Representante, Catherine Ashton, en la última reunión mantenida por los distintos cancilleres de los Estados miembros, en octubre de 2010, para valorar el mantenimiento de la Posición Común. Fue la Alta Representante la que comunicó la decisión de no alterar la Posición Común y la que recibió el encargo de los distintos Ministros de exteriores de sondear a las autoridades cubanas para tratar de alcanzar un nuevo marco de relaciones bilaterales.

e).- La crisis económica de España.

Otra de las causas que han incidido (e incide) muy decisivamente en la acción exterior promovida por el gobierno de Rodríguez Zapatero, es la evolución de la crisis económica en España. Más allá del voluntarismo del ejecutivo español para definir o liderar la política exterior de la Unión Europea (UE) hacia Cuba, lo cierto es que la situación financiera de España, como potencia mediana, condiciona su credibilidad ante sus socios europeos en particular y ante el resto de actores internacionales en general (Maihold 2010).

CONCLUSIONES

Por medio de los dos primeros capítulos que integran el trabajo, se ha querido realizar una aproximación al origen de las relaciones bilaterales entre la Unión Europea (UE) y Cuba y, muy especialmente, a la forma en que la actuación de los distintos gobiernos españoles, desde la entrada de España en la Comunidad Europea el 1 de enero de 1986, han venido influyendo en la evolución de éstas.

De este forma, se ha presentado el modo en que durante los mandatos de Felipe González (consecutivos a los gobiernos de Adolfo Suárez y de Calvo Sotelo caracterizados por el pragmatismo en las relaciones hispano cubanas), se consolidó la idea de España como “puente estratégico” entre la Unión Europea (UE) y América Latina, en general y, entre la Unión Europea (UE) y Cuba, en particular. Una idea que España ya se arrogaba desde el mismo inicio de las negociaciones de adhesión a las Comunidades Europeas y que incluso quiso plasmarse por escrito. Una etapa en la que el gobierno socialista español consiguió que las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina evolucionaran positivamente y que con respecto a Cuba promovió las

políticas de cooperación y de dialogo crítico, sin llegar a conseguir un acuerdo de cooperación con La Habana, pese a haberlo intentado en el año 1995, siendo Ministro de asuntos exteriores Javier Solana. Igualmente, se ha tenido ocasión de revisar, en un apartado individual, el cambio de rumbo impulsado por el Partido Popular (PP), durante los dos mandatos de gobierno comprendidos entre 1996 y 2004, en la política exterior española con respecto a Cuba (y en general respecto de toda América Latina). Un periodo especialmente relevante, en el que España ejerció de manera contundente el liderazgo de la postura europea con respecto a la Isla (ciertamente por hallarse las propuestas del PP en consonancia con los planteamientos de los EEUU). Durante esta etapa, el ejecutivo español endureció fuertemente las posiciones de España y de la Unión Europea (UE) hacia Cuba, capitaneando políticas de presión, en sintonía con planteamientos pro atlantistas y, promoviendo la adopción de la Posición Común en 1996 y la imposición de sanciones diplomáticas en el año 2003. A resultas de esas circunstancias, las relaciones entre Bruselas y La Habana resultaron muy lastimadas, hasta el punto de su casi total ruptura.

Con ello, se ha querido evidenciar la capacidad demostrada por los gobiernos de Felipe González primero y por los de José María Aznar después, para consolidar la imagen de España como interlocutor privilegiado entre Bruselas y La Habana. Una circunstancia que ha permitido a España ejercer el liderazgo de las políticas europeas hacia Cuba, con independencia de que esos gobiernos españoles hayan practicado políticas de signo contrario.

Con todo ese bagaje a sus espaldas y, frente a un escenario complejo, el recién elegido presidente del gobierno en el año 2004, José Luis Rodríguez Zapatero, se marcaba el objetivo de redefinir la acción exterior española respecto de la practicada por el gobierno anterior, restableciendo las relaciones hispano cubanas e impulsando un proceso para conseguir la “normalización” de las relaciones entre Bruselas y La Habana. Ante esa difícil apuesta, cabía plantearse la incógnita de si el gobierno de Rodríguez Zapatero mostraría la misma capacidad que sus predecesores para liderar la posición europea frente a Cuba e impulsar la adopción de sus objetivos particulares. Justamente, de esa incertidumbre, nace la pregunta que motiva el presente trabajo de investigación:

¿Cuál es el papel que en la actualidad desarrolla España en el marco de la Unión Europea (UE), en lo relativo a la configuración de la posición europea hacia Cuba?

Para dar respuesta a esa pregunta, se han analizado las diferentes actuaciones promovidas por el gobierno español para alcanzar los objetivos definidos al iniciar su mandato. A través del seguimiento cronológico de las mismas y una

vez efectuado un balance de los distintos logros y fracasos efectuado en el capítulo tercero, se ha obtenido una **PRIMERA CONCLUSIÓN**:

Los éxitos cosechados hasta la fecha por el gobierno socialista son claramente inferiores a las expectativas iniciales. Los resultados obtenidos son más bien modestos y en líneas generales se concretan en:

a).- La consecución de una suspensión temporal a principios de 2005 de las sanciones diplomáticas impuestas a Cuba en el año 2003, a raíz de la celebración de una reunión promovida por el gobierno español a finales de 2004 y en la que se obtuvo un compromiso para impulsar el diálogo entre la Unión Europea (UE) y Cuba.

b).- La prórroga de la suspensión temporal de las sanciones de 2003, durante los años 2005, 2006 y 2007 y, sobretodo, la suspensión definitiva de las mismas en el año 2008.

Esa suspensión se alcanzaba tras el viaje realizado en el año 2007 por el Canciller español Miguel Ángel Moratinos a La Habana, para suscribir un acuerdo entre España y Cuba, con el que conseguía impulsar nuevamente las conversaciones entre Bruselas y La Habana, hasta el punto de que la Unión Europea (UE) invitara formalmente a una delegación cubana a Bruselas y emitiera una declaración en la que se ofrecía el diálogo “recíproco y no discriminatorio” a Cuba. Dicha circunstancia, sumada a la visita a Cuba del Secretario de Estado del Vaticano y al viaje a la Isla por parte del Comisario europeo de ayuda al desarrollo, Louis Michel, propiciaron que en junio de 2008, los Estados miembros de la Unión Europea (UE) mostraran su conformidad en levantar definitivamente las sanciones impuestas a Cuba en el año 2003.

c).- Una mejora de las relaciones y una aproximación de las posiciones entre Bruselas y La Habana, respecto de la existente durante los gobiernos del Partido Popular (PP), así como en el compromiso arrancado a la Alta Representante de la Unión Europea (UE) para asuntos exteriores y políticas de seguridad, Catherine Ashton, en octubre de 2010, para abrir nuevos contactos con el régimen cubano y tratar de avanzar en las relaciones bilaterales entre la Unión Europea (UE) y la isla de Cuba.

d).- La obtención de algún gesto catalogado de “aperturista” por parte del régimen cubano. En este sentido, en el año 2008 el régimen castrista accedió a firmar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ambos pendientes de ratificación). Igualmente se ha constatado una ligera reducción

del número de presos políticos, especialmente desde que el régimen cubano iniciara el diálogo con la Iglesia Católica.

En segundo lugar y con la intención de ofrecer una explicación de por qué el gobierno socialista no ha sido capaz de cumplir plenamente con los objetivos marcados, en el capítulo cuarto, se han tratado de examinar las razones de tal circunstancia. De ese modo se ha obtenido una **SEGUNDA CONCLUSIÓN**:

La explicación se relaciona directamente con la concurrencia de unos factores muy concretos, algunos inéditos respecto de etapas anteriores. Entre éstos, destacarían los siguientes:

a).- El liderazgo de la España de las políticas europeas hacia Cuba se ha visto cuestionado desde el año 2004, por la adhesión a la Unión Europea (UE) de los Países de Europa Central y Oriental (PECO), muy críticos con el régimen cubano. Países como la República Checa o Polonia han cuestionado sin tapujos las políticas de mano tendida propugnadas por España, llegando incluso a promover actuaciones en su contra.

b).- El excelente manejo de la política exterior por parte del régimen cubano ha propiciado que en la actualidad haya establecido vínculos importantes con nuevos socios y aliados estratégicos (caso de China, Rusia, Canadá o Brasil). De este modo, Cuba se ha hecho con una independencia y una autonomía que le ha permitido una casi total integración en la comunidad internacional, la cual cosa determina su falta de interés en seguir atendiendo las exigencias y condicionantes que puedan llegar desde la Unión Europea (UE). Máxime, cuando éstas no le reportan beneficios económicos.

c).- La entrada en vigor del Tratado de Lisboa y, más concretamente, la creación de la Alta Representante para Asuntos Exteriores y del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), pero también la atribución de personalidad jurídica internacional a la Unión Europea (UE) y el carácter estable de la Presidencia del Consejo Europeo vienen a restar protagonismo a las actuaciones individuales de los Estados Miembros en materia de acción exterior de la Unión Europea (UE). En cualquier caso y, a pesar de su estreno durante la presidencia semestral española del Consejo de la UE, son innovaciones que deberán valorarse transcurrido un tiempo prudencial

d).- La delicada situación económica de España exige que los principales esfuerzos del gobierno español se dediquen en la actualidad a la superación de la crisis. Por otro lado, la situación financiera española condiciona su credibilidad ante sus socios europeos y ante el resto de actores

internacionales, motivo por el cual su capacidad para definir o tratar de liderar nuevas políticas, también resulta comprometida.

e).- El escenario dejado por el anterior gobierno de José María Aznar, ha condicionado (y condiciona) enormemente la acción del gobierno socialista, pues a su llegada al poder, las relaciones entre la Unión Europea (UE) y Cuba se hallaban casi rotas. Remontar esa situación se ha presentado muy complejo.

De las dos anteriores conclusiones se ha obtenido la **CONCLUSIÓN ÚLTIMA** con la cual se pretende contestar a la pregunta que motiva este trabajo y la cual ha sido nuevamente enunciada con anterioridad.

Visto y analizado todo lo anterior, puede concluirse que en la actualidad la capacidad de España para implementar políticas europeas con respecto a la Isla se ha visto limitada. Si bien es cierto que el gobierno de Rodríguez Zapatero ha sabido mantener el liderazgo en la interlocución con Cuba, se aprecia una pérdida de la tradicional influencia de España, respecto de etapas anteriores.

Ciertamente, el gobierno socialista se ha topado con más dificultades de las previstas en su objetivo de dirigir la posición europea hacia Cuba, destacando especialmente la fuerte oposición y resistencia demostrada por los Países de Europa Central y Oriental (PECO), desde su adhesión a la Unión Europea (UE), en el año 2004. E igualmente, debiendo de destacar una creciente pérdida de interés por parte de Cuba respecto de la Unión Europea (UE). Cuba ha sabido proyectarse internacionalmente por medio de un excelente manejo de su política exterior, generándose nuevos aliados estratégicos (Rusia, China) y socios comerciales (Venezuela, Brasil) y procurándose nuevas relaciones y alianzas (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), heredera del Grupo de Río). De este modo, su nivel de independencia se ha incrementado notablemente, motivo por el cual su interés en atender las imposiciones y exigencias procedentes de la Unión Europea (UE) es menor.

La concurrencia de estas circunstancias, así como la del resto del resto de los factores señalados con anterioridad, explicarían en gran medida esa pérdida de protagonismo por parte del gobierno español. Esa circunstancia, por el momento no preocupante, pone al descubierto la necesidad de que España acometa una serie de ajustes. Por lo pronto, ajustes de carácter interno tendentes a superar la fuerte polarización existente entre los dos grandes partidos nacionales con respecto a Cuba y a consensuar una política “de Estado” que pueda “venderse” al resto de socios europeos y a las Instituciones de la UE. Seguidamente, en la necesidad de seguir generando interés en el seno de la Unión Europea (UE), en cuanto a la necesidad de fortalecer las

relaciones con Cuba, aunque sólo sea por preservar los intereses comerciales de parte de los Estados miembros (España, Holanda, Francia Italia, Alemania), ante la llegada a la Isla de nuevos aliados y socios estratégicos.

De no realizarse esos esfuerzos, las resistencias y reticencias para que España siga liderando la posición europea hacia Cuba en función de sus concretos intereses, pueden ir incrementando paulatinamente. Máxime, cuando con las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa lo que se pretende es despojar a los Estados miembros de su tradicional influencia en la configuración de política exterior europea, dotando a la Unión Europea (UE) de una voz propia. Con el paso del tiempo, los sucesivos gobiernos españoles deberán demostrar argumentos más sólidos para ejercer el liderazgo en las políticas europeas hacia Cuba, más allá de la simple invocación de los lazos históricos entre España y la Isla.

BIBLIOGRAFIA

AYLLON PINO, B. (2008), “¿Puede Brasil liderar el apoyo internacional a la transición política en Cuba?”, *Carta Internacional*, 3 (3): pp. 3-7.

<<http://www.usp.br/nupri/>> (consultado el 19 de agosto de 2010)

AYUSO, A. (2010), “España y su papel en un espacio común birregional UE-ALC: Mirando hacia el futuro”, en Joaquín Roy y Roberto Domínguez (ed.), *España, la Unión Europea y la integración latinoamericana*, Coral Gables-Miami: University of Miami, pp. 71-90.

BAYO, F. (2004), “¿Aislamiento o apertura? Europa y el régimen castrista”, *Política exterior*, XXIII (133): pp. 50-56.

BAYO, F. (2006), *Las relaciones políticas entre España y Cuba*, Documentos CIDOB, serie América Latina, nº 16, Barcelona: Fundación CIDOB.

BAYO, F. (2010a), “Las relaciones económicas entre España y Cuba: Antecedentes y Perspectivas”, *Boletín ICE económico*, (2995): pp. 25-24.

BAYO, F. (2010b), *Transformaciones limitadas y desafíos persistentes en Cuba*, Documentos CIDOB, serie América Latina, nº 33, Barcelona: Fundación CIDOB.

BERMUDEZ, A. (2010), “La apuesta española por Cuba: entre la renuencia castrista y el escepticismo europeo”, en Esther Barbé (ed.), *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional: La presidencia española de la Unión Europea (2010)*, Barcelona: IUEE, pp. 165-172.

DOMINGUEZ, J. y GRATIUS, S. (2006), *Foro España – Cuba: La política española ante la Cuba del futuro*, Informe de actividad marzo-octubre, Madrid: FRIDE.

ERIKSON, D. (2010), “¿Puede España resolver el problema de Cuba?”, *Política exterior*, XXIV (133): pp. 123-136.

GARCIA, PEREZ, R. (2010), “España en un mundo en cambio: a la búsqueda de la influencia internacional (1986-2010)”, en Juan Carlos Pereira (coord.), *La política exterior de España: de 1800 hasta hoy*, Barcelona: Ariel, pp. 709-726.

- GRANELL, F. (2010), “España en la UE: Las cuatro presidencias españolas”, en Joaquín Roy y Roberto Domínguez (ed.), *España, la Unión Europea y la integración latinoamericana*, Coral Gables-Miami: University of Miami, pp. 13-21.
- GRATIUS, S. (2009), “Cuba, EEUU y Europa: perspectivas de cambio”, *Política exterior*, XXIII (130): pp. 93-102.
- GRATIUS, S. (2010a), *Cuba y Europa más allá de la Posición Común*, Policy Brief, nº 48, Madrid: FRIDE.
- GRATIUS, S. (2010b), “El cansino debate europeo sobre Cuba”, *Foreign policy en español*, (39).
- GRATIUS, S. y SANAHUJA, J. (2010), “Entre el olvido y la renovación: la UE y América Latina”, *Política exterior*, XXIV (135): pp. 122-134.
- MAIHOLD, G. (2010), “La política exterior y de seguridad española en 2009: la búsqueda el “sitio de España” en las relaciones internacionales”, *Anuario Internacional CIDOB 2010*: pp. 311-319.
- NATORSKI, M. (2008), “Relaciones del gobierno Zapatero con los nuevos estados miembros de la UE: una secreto muy bien guardado”, en Esther Barbé (coord.), *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, núm. 4, Bellaterra (Barcelona): IUEE
- PERERA, E. (1996), “Cuba y la Unión Europea: Los factores del estancamiento.”, *Revista de Estudios Europeos*, (40): pp. 78-115.
- PERERA, E. (2004), “La política de la Unión Europea hacia Cuba: fracaso de una estrategia.”, *Estudios Europeos*, (68): pp. 11-19.
- PERERA, E. (2010), “La Unión Europea y su papel en las relaciones Estados Unidos – Cuba.”, *Temas*, (62-63): pp. 68-78
<<http://www.temas.cult.cu/revistas/62-63/07%20Perera.pdf>> (consultado 17 de agosto de 2011))
- PÉREZ HERRERO, P. (2010), “Las relaciones de España con América Latina (1810-2010): discursos, políticas y realidades”, en Juan Carlos Pereira (coord.), *La política exterior de España: de 1800 hasta hoy*, Barcelona: Ariel, cap. 18.
- PORTERO, F. y TORREBLANCA, J.I. (2007), “Política exterior: ¿Aznar o Zapatero?”, *Foreign policy Edición española*, (21): pp. 26-35.

XALMA, C. (2008), “Europa frente a Cuba: El fracaso de una política subalterna”, *Nueva Sociedad*, (216): pp. 65-76.

Otros materiales consultados:

Conferencia “Cuba y la Unión Europea”, de fecha 18.01.2011, celebrada en Casa América, (Barcelona) impartida por el diplomático cubano Sr. Carlos Alzugaray Treto.

Informe resumen sobre la presentación “Spanish Foreign policy and Cuba: Sailing between two waters”, de fecha 16 de noviembre de 2009, celebrada en el Woodrow Wilson International Center for Scholars, impartida por la Dra. Anna Ayuso.

Artículos de prensa española

Boletín Oficial de las Cortes Generales.

Diario Oficial de las Comunidades Europeas / Diario Oficial de la Unión Europea.



Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E1
08193 Bellaterrga (Barcelona) Espanya
Tel. 93 581 20 16
Fax 93 581 30 63
web: www.iuee.eu
correu electrònic: iuee@uab.cat